



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas

Secretaría General

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”

Lima, 05 de junio de 2026

**OFICIO N° 2553-2026-EF/13.01**

Señor

**VICTOR SEFERINO FLORES RUIZ**

Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas, e Inteligencia Financiera

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n, Lima

Presente.-

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13508/2025-CR que autoriza el retiro extraordinario de hasta 3 UIT de los aportes a la ONP.

Referencia : a) Oficio N° 0833-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR (HR 263397-2025)  
b) Oficio N° 0832-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR  
c) Oficio N° D002549-2025-PCM-SC

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual solicita la opinión de este ministerio sobre el Proyecto de Ley N° 13508/2025-CR que autoriza el retiro extraordinario de hasta 3 UIT de los aportes a la ONP.

Al respecto, sírvase encontrar adjunto al presente el Memorando N° 0143-2026-EF/53.05, elaborado por la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos de este Ministerio, mediante el cual se remite el Informe N° 0110-2026-EF/53.05, elaborado por la Dirección de Gestión Pensiones de la citada Dirección General, el mismo que señala observaciones al Proyecto de Ley N° 13508/2025-CR.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

Firmado digitalmente  
**GINO MARIO MARTIN ROLLER ALVARADO**  
Secretario General  
Ministerio de Economía y Finanzas

C.c.: Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros  
Jr. Carabaya Cdra. 1 s/n. Lima, Lima





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”

**MEMORANDO N° 0143-2026-EF/53.05**

Para : Señor  
**JOSÉ ARMANDO CALDERÓN VALENZUELA**  
Viceministro de Hacienda

Asunto: Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13508/2025-CR que autoriza el retiro extraordinario de hasta 3 UIT de los aportes a la ONP.

Referencia : a) Oficio N° 0833-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR  
b) Oficio N° D002549-2025-PCM-SC  
c) Oficio N° 0832-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR  
d) Oficio N° 01794-2025-2026-CPCGR/ASR-CR  
e) Oficio N° 000012-2026-JF-ONP  
(HR N° 263397-2025)

Fecha : Lima, 09 de abril de 2026

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención a los oficios de la referencia (a) y (d), mediante los cuales la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera<sup>1</sup> y la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República<sup>2</sup> solicita al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13508/2025-CR que autoriza el retiro extraordinario de hasta 3 UIT de los aportes a la ONP.

Al respecto, remito adjunto el Informe N° 0110-2026-EF/53.05, elaborado por la Dirección de Gestión de Pensiones (DGP) a mi cargo, en el que concluye, entre otros, que la iniciativa legislativa atenta contra el mandato constitucional de que las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios deberán regirse por criterios de sostenibilidad financiera, y la disposición de que los miembros del Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gasto público.

Atentamente,

Firmado digitalmente  
**PIERINA ELIZABETH SAAVEDRA TAPIA**  
Directora General  
Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos

<sup>1</sup> Oficio N° 0833-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR de fecha 12 de diciembre de 2024.

<sup>2</sup> Oficio N° 01794-2025-2026-CPCGR/ASR-CR de fecha 15 de diciembre de 2025.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”**  
**“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”**

**INFORME N° 0110-2026-EF/53.05**

Para : Señora  
**PIERINA ELIZABETH SAAVEDRA TAPIA**  
Directora General  
Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13508/2025-CR que autoriza el retiro extraordinario de hasta 3 UIT de los aportes a la ONP.

Referencia : a) Oficio N° 0833-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR (HR 263397-2025)  
b) Oficio N° D002549-2025-PCM-SC  
c) Oficio N° 0832-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR  
d) Oficio N° 01794-2025-2026-CPCGR/ASR-CR  
e) Oficio N° 000012-2026-JF-ONP

Fecha : Lima, 09 de abril de 2026

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación con el asunto del rubro, para informarle lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES**

La Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera<sup>1</sup> y la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República<sup>2</sup> del Congreso de la República solicitan al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) su opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13508/2025-CR que autoriza el retiro extraordinario de hasta 3 UIT de los aportes a la Oficina de Normalización Previsional (ONP). El mismo pedido de opinión fue derivado a este ministerio proveniente de la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)<sup>3</sup>. Por su parte, la ONP remite al MEF su opinión técnica respecto de dicho proyecto de ley<sup>4</sup>.

**II. ANÁLISIS**

2.1 La Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH) está encargada de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, definida como la formulación de la política fiscal en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, a través del análisis técnico, económico y financiero, a fin de mejorar la eficiencia y calidad del gasto público<sup>5</sup>, por su parte, la Dirección de Gestión de Pensiones (DGP) es la unidad orgánica de la DGGFRH a cargo de realizar

<sup>1</sup> Oficio N° 0833-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR de fecha 12 de diciembre de 2025.

<sup>2</sup> Oficio N° 01794-2025-2026-CPCGR/ASR-CR de fecha 15 de diciembre de 2025.

<sup>3</sup> Oficio N° D002549-2025-PCM-SC de fecha 19 de diciembre de 2025.

<sup>4</sup> Oficio N° 000012-2026-JF-ONP de fecha 14 de enero de 2026

<sup>5</sup> Numeral 5.1 del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1666, Decreto Legislativo marco de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”**  
**“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”**

el análisis financiero y técnico de los regímenes previsionales de responsabilidad del Estado<sup>6</sup>.

2.2 **Objeto del Proyecto de Ley:** El proyecto de ley tiene por objeto que los afiliados al SNP puedan retirar hasta (3) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) de sus aportes realizados a este régimen previsional.

2.3 **Determinación del análisis:** El análisis del presente informe comprende los siguientes temas:

- A. Régimen contributivo del Sistema Nacional de Pensiones (SNP)
- B. Análisis de la propuesta del Proyecto de Ley N° 13508/2025-CR
- C. Impacto económico del proyecto de ley
- D. Incompatibilidad del proyecto de ley con el ordenamiento jurídico y el marco constitucional

**A. RÉGIMEN CONTRIBUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES (SNP)**

2.4 **Naturaleza del SNP:** Desde su concepción, el SNP es un régimen contributivo, asociado a la idea de solidaridad colectiva, basado en un sistema de reparto, que se financia con los aportes obligatorios de los trabajadores en actividad y de los aportes facultativos que se destinan a un fondo común, para pagar las pensiones de quienes están jubilados, de esta forma se articula la ayuda mutua entre generaciones. En este esquema, el derecho a la pensión de jubilación se determina sobre la base de los criterios de la edad del trabajador y sus años de aportaciones realizados durante su vida laboral.

2.5 **Características del régimen contributivo del SNP:** El Tribunal Constitucional (TC) ha señalado las características del régimen contributivo del SNP, detallando lo siguiente<sup>7</sup>:

- 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

<sup>6</sup> Artículo 164 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado con Resolución Ministerial N° 331-2023-EF/41.

<sup>7</sup> Fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00016-2020-AI/TC.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”**  
**“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”**

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.
- 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.

**2.6 Recursos de los sistemas previsionales a cargo de la ONP:** Los recursos de los sistemas previsionales que se encuentran a cargo de la ONP, tienen la condición de inembargables y están destinados a pagar las obligaciones pensionarias<sup>8</sup>, estos son:

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.

**2.7 Obligaciones de la ONP en la gestión de los fondos:** Las obligaciones de la ONP en la gestión de los recursos que administra por mandato legal, así como de sus recursos propios, constituyen 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 previsiones presupuestales correspondientes.

## **B. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DEL PROYECTO DE LEY N° 13508/2025-CR**

**2.8 Contenido de la propuesta del Proyecto de Ley:** La iniciativa legislativa propone que todos los aportantes al SNP, sin excepción alguna, puedan retirar hasta 3 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) de sus aportes al SNP. Esta medida equivale a una devolución de los aportes que, en su momento, fueron destinados al financiamiento de pensiones de períodos anteriores. El monto máximo de retiro ascendería a S/ 16 500 por afiliado<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Artículo 11 del Reglamento de la Ley N° 28532, aprobado por Decreto Supremo N° 118-2006-EF.

<sup>9</sup> Mediante Decreto Supremo N° 301-2025-EF se aprobó el valor de la UIT para el año 2026, fijado en S/ 5 500. En consecuencia, el monto equivalente a 3 UIT asciende a S/ 16 500.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”

## **B.1 SOBRE LA PROPUESTA DE RETIRO DE HASTA 3 UIT A LOS AFILIADOS DEL SNP**

- 2.9 **La propuesta legislativa altera gravemente la naturaleza y funcionamiento del SNP:** Este régimen previsional promueve la organización de los trabajadores, de manera análoga a una mutualidad, para la protección de diversos riesgos a los que se encuentran expuestos a lo largo de su vida, y que puede afectar tanto al trabajador como a sus familiares. Similar apreciación puede desprenderse del fundamento 14 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 011-2002-AI/TC.

"(...) la seguridad social (...) es un sistema institucionalizado de prestaciones individualizadas, basado en la prevención del riesgo y en la redistribución de recursos, con el único propósito de coadyuvar en la calidad y el proyecto de vida de la comunidad".

- 2.10 Mientras el afiliado aún es joven y se encuentre en actividad, el SNP le brinda protección contra el riesgo de invalidez o fallecimiento, a través del otorgamiento de pensión al titular o sus beneficiarios (cónyuge, hijos, padres), en caso de producirse la contingencia. Cuando el afiliado llega a edades avanzadas, el SNP le otorga la pensión de jubilación, que además conlleva el acceso a la seguridad social en salud, contribuyendo a mitigar el riesgo de pobreza en la vejez, que puede sobrevenirle al afiliado a consecuencia de la pérdida en la capacidad para generar ingresos, y el mayor gasto que debe asumir por atenciones médicas, debido precisamente a que en esta etapa de la vida se requiere de mayores cuidados de la salud, por tanto, el acceso a la pensión permite suavizar el nivel de consumo, al atenuar el efecto de la caída de ingresos y de mayores gastos en salud, a los que se ve expuesto en la vejez.
- 2.11 Para el cumplimiento de sus fines, el diseño del SNP se basa en un esquema de reparto, a través del cual, el financiamiento de las prestaciones se realiza de manera colectiva, mediante el esquema de solidaridad intergeneracional, los aportes de las generaciones jóvenes, que están en capacidad de generar ingresos, financian las pensiones de los trabajadores de mayor edad, que se han jubilado, de esta forma se articula la ayuda mutua entre generaciones, y se define el carácter solidario del sistema.
- 2.12 Es importante destacar que, a diferencia de un sistema de capitalización, los aportes al SNP no se acumulan en un fondo colectivo permanente ni en cuentas individuales; por el contrario, los recursos son inmediatamente redistribuidos para financiar las prestaciones vigentes, conforme a las necesidades del conjunto de pensionistas en cada momento. Este diseño asegura la continuidad y sostenibilidad del sistema, pero también impide la disponibilidad individual de los aportes, dado que estos se destinan al cumplimiento de obligaciones previsionales.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”**  
**“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”**

- 2.13 En ese contexto, la iniciativa legislativa distorsiona de manera estructural el funcionamiento del SNP, al pretender permitir el retiro o devolución de aportes efectuados por los afiliados. Tal pretensión desconoce que dichos aportes ya fueron utilizados para financiar las pensiones de los jubilados, en virtud del principio de reparto y solidaridad intergeneracional. Autorizar devoluciones implicaría exigir que el SNP pague con recursos que no existen, generando un vacío financiero inmediato e inviabilizando la continuidad del pago de pensiones.
- 2.14 Por ello, desde una perspectiva técnica, no es posible admitir la devolución de aportes en el SNP, pues ello contraviene los fundamentos mismos del sistema previsional solidario. Cualquier medida en ese sentido carecería de sustento financiero y constitucional, y evidenciaría un profundo desconocimiento del diseño y propósito del SNP.
- 2.15 **Los aportes realizados al SNP constituyen un ahorro colectivo previsional y no confiere derechos de propiedad:** El proyecto de ley otorga la posibilidad de que los aportantes al SNP “retiren su dinero”, sin tener en cuenta que, el Tribunal Constitucional en el “Caso devolución de aportes al Sistema Nacional de Pensiones”<sup>10</sup> 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 (...)”*<sup>11</sup>. En tal sentido, no es factible un retiro de los fondos del SNP, toda vez que los aportes no son de propiedad de los afiliados, como sí ocurre en el SPP, siendo que en el SNP los aportes de los trabajadores se constituyen en un fondo de reparto de acuerdo a la Constitución política del Perú.
- 2.16 **Sostenibilidad financiera en el ámbito previsional:** Si bien 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 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<sup>12</sup>, teniendo en consideración, asimismo, que de conformidad a la Constitución Política del Perú<sup>13</sup>, 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,

<sup>10</sup> Pleno. Sentencia del Tribunal Constitucional N° 151/2021, recaída en el expediente N° 00016-2020PI/TC.

<sup>11</sup> Pleno. Sentencia del Tribunal Constitucional N° 151/2021, recaída en el expediente N° 00016-2020PI/TC, fundamento 10

<sup>12</sup> Primera y Segunda Disposiciones Finales y Transitorias de la Constitución Política del Perú.

<sup>13</sup> Artículo 79 de la Constitución Política del Perú.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”**  
**“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”**

vale recordar que, en las normas presupuestales del año en curso, se ha señalado que todo proyecto normativo debe estar plenamente costeadado<sup>14</sup>.

- 2.17 **La acreditación de períodos de aportación se realiza 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 cual ha señalado que: *“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”*<sup>15</sup>. 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 propuesta legislativa no ha sido debidamente sustentada

**B.1.1 La devolución de aportes vulnera la protección del ahorro previsional**

- 2.18 Con relación a la propuesta de retiro de aportes, es necesario reiterar que el SNP es un régimen de reparto en el que los aportes de los trabajadores se destinan íntegramente al pago de las pensiones que deben abonarse en ese momento, según el principio de solidaridad intergeneracional, por el cual la generación actual de trabajadores aportantes financia las pensiones de los trabajadores que ya se han jubilado.
- 2.19 En tal sentido, en el régimen de reparto los aportes recaudados de los trabajadores en actividad no se acumulan en un fondo privado para la percepción de futuros pagos a los mismos, sino que son empleados para financiar las pensiones del momento. No obstante, sí generan derechos futuros para los trabajadores que contribuyen, en forma de aportaciones que darán acceso a una futura pensión que será financiada por los trabajadores en actividad de ese momento.
- 2.20 Es decir, por más que se cuente con un registro del monto de los aportes realizados a lo largo del tiempo, las aportaciones recaudadas no se acumulan en un fondo colectivo y mucho menos individual, en el cual se pueda identificar el monto aportado por cada uno de los trabajadores, sino en un fondo de reparto que sirve para asumir los gastos y cargas económicas de las generaciones precedentes.
- 2.21 En cuanto a la protección del ahorro previsional la jurisprudencia del Tribunal Constitucional establece que es parte del derecho a la pensión el acceso a los sistemas para poder aportar<sup>16</sup>. El ahorro que se realiza en el SNP es colectivo<sup>17</sup>, y no debe

<sup>14</sup> Numeral 4 del párrafo 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31954, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024.

<sup>15</sup> Sentencia recaída en el Expediente N° 04762-2007-PA/TC, fundamento 19.

<sup>16</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 1417-2005-PA/TC.

<sup>17</sup> Fundamento 43 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0013-2012-PI/TC.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”**  
**“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”**

identificarse con la acumulación de dinero en una cuenta, sino con el aporte a un servicio público que me permite obtener un derecho que me servirá cuando deje de trabajar por haber adquirido cierta edad. La persona debe ahorrar mediante la realización de una cantidad de aportes (sin importar el monto) que le permita obtener derecho a una pensión durante su vejez. Pretender que gaste lo ahorrado directamente ataca la naturaleza de este ahorro previsional.

- 2.22 La protección del ahorro previsional (fondos previsionales) está constitucionalmente definida: *“Los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles. Los recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley”*<sup>18</sup>. Una norma como ésta *“(…) tiene por propósito asegurar que los fondos y las reservas de la seguridad social no sean destinados a fines distintos del aseguramiento y la garantía del pago de una pensión (...)”*<sup>19</sup>, y se configura como la garantía constitucional del derecho fundamental a la pensión<sup>20</sup>. A partir de esta conceptualización se da impulso a la tesis que el ahorro previsional no puede destinarse para un consumo actual sino exclusivamente para un fin previsional.
- 2.23 Entenderla como garantía constitucional, por tanto, posibilita que la intangibilidad de fondos previsionales tenga como objeto último proteger el derecho a la pensión de quienes se jubilen, en tanto se persiga el aseguramiento y la garantía del pago<sup>21</sup>.
- 2.24 En esa medida, la propuesta de devolución de aportes establecida en el proyecto de ley no es técnicamente viable, porque nos encontramos frente a un régimen de reparto, en el que no existe un fondo en el cual se acumulen los aportes, sino que se destinan en su totalidad - mes a mes - para el pago de pensiones; y que si bien, los aportes son recolectados, su existencia es temporal, ya que financian los pagos a los actuales pensionistas.
- 2.25 De aprobarse una propuesta de este tipo los primeros que verán afectados sus derechos son los actuales pensionistas del SNP ya que lo que se recaude mes a mes no se destinaría al pago de sus pensiones, sino a cumplir con la devolución de los aportes, afectando de esta forma la sostenibilidad financiera del régimen.
- 2.26 Además, para evitar el problema descrito en el párrafo previo, o para atenuarlo, se tendrían que requerir recursos adicionales al Tesoro Público, no sólo para cumplir con devolver el total de lo aportado, sino de forma especial para pagar las pensiones, ya que no se contarían con la fuente que corresponde que las financien.

<sup>18</sup> Artículo 12 de la Constitución Política del Perú.

<sup>19</sup> Fundamento 31 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0014-2007-PI/TC.

<sup>20</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0050-2004-AI/TC y otros.

<sup>21</sup> Fundamento 84 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0013-2012-PI/TC.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”

### B.1.2 La devolución de aportes vulnera la protección del acceso a la pensión

2.27 Como correlato de la protección del ahorro previsional se tiene la obtención de una pensión al final de la vida laboral producto de la acumulación de períodos de aportes exigido por el Estado para favorecer a las personas adultas mayores. La obtención de una pensión implica una procura existencial para dichas personas.

2.28 La Constitución Política del Perú, regula la seguridad social en diversos artículos, entre los que resulta pertinente citar a los siguientes:

*“Artículo 10°. - El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida.”*

*“Artículo 11°. - El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento. La ley establece la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado.”*

2.29 El artículo 10 de la norma constitucional reconoce el derecho universal y progresivo a la seguridad social. Así se señaló en el grupo que propuso el referido texto en el Congreso Constituyente Democrático que elaboró la Constitución de 1993:

*“(…) el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social. ¿Por qué universal? Porque deseamos que todos los ciudadanos del Perú estén cubiertos por la seguridad social; pero también todos tenemos que reconocer que este es un proceso al cual debemos llegar progresivamente.*

*(…)*

*Por lo tanto, el primer artículo tiene por objeto establecer los dos principios básicos: su universalidad y su carácter progresivo; y que las contingencias se establezcan a través de la ley”<sup>22</sup>. (El subrayado es nuestro).*

2.30 Por su parte, el artículo 11 estableció la posibilidad que entidades privadas o mixtas puedan administrar las pensiones, bajo un esquema alternativo o, eventualmente, complementario al Sistema Público de Pensiones. El constituyente reconoció el derecho a elegir libremente entre el SNP y el SPP que también son considerados de seguridad social. Así, la relación planteada durante el debate constitucional entre los dos sistemas era de carácter alternativo, destacando además la imposibilidad de eliminar el SNP.

2.31 En ese sentido, el Tribunal Constitucional peruano ha reconocido que: *“en materia de pensiones el constituyente de 1993 ha adoptado un modelo paralelo de sistemas de pensiones, en donde conviven el antiguo sistema de pensiones administrado por*

<sup>22</sup> Congreso Constituyente Democrático, Diario de los Debates. Debate Constitucional Pleno 1993, Tomo I. p. 444.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”

*entidades públicas y el nuevo sistema de pensiones administrado por entidades privadas*<sup>23</sup>.

2.32 El Tribunal Constitucional ha reconocido que la pensión no es un derecho absoluto, que le corresponde al legislador su regulación, siempre y cuando no vulnere su “contenido fundamental”, “contenido constitucionalmente protegido” o “contenido esencial”, así como no se excedan ciertos límites, ya que ello supondría una intervención inconstitucional<sup>24</sup>. (El subrayado es nuestro)

2.33 En relación con los mencionados límites, el TC señaló lo siguiente:

*“(…) en cuanto integrantes del contenido constitucionalmente protegido, cabría distinguir, de un lado, un contenido no esencial, esto es, claudicante ante los límites proporcionados que el legislador establezca a fin de proteger otros derechos o bienes constitucionalmente garantizados, y, de otra parte, el contenido esencial, absolutamente intangible para el legislador; y, extramuros del contenido constitucionalmente protegido, un contenido adicional formado por aquellas facultades y derechos concretos que el legislador quiera crear impulsado por el mandato genérico de asegurar la plena eficacia de los derechos fundamentales*<sup>25</sup>.

2.34 Plasmando esta teoría sobre el derecho fundamental a la pensión, el TC ha interpretado que:

*“(…) el contenido esencial del derecho fundamental a la pensión está constituido por el derecho de acceso a la pensión, por el derecho a no ser privado arbitrariamente de él y por el derecho a una pensión mínima. Fuera de ese ámbito, se encuentra el contenido no esencial y adicional del derecho a la pensión, los que pueden ser configurados por el legislador a través de determinadas regulaciones, siempre que ellas no afecten el contenido esencial mediante intervenciones irrazonables que transgredan el principio de razonabilidad y proporcionalidad (…)*<sup>26</sup> (El subrayado es nuestro).

2.35 Respecto al contenido del derecho a la pensión, al que denomina como “derecho de configuración legal”, el TC ha señalado<sup>27</sup> lo siguiente:

*“a) En primer término, forman parte del contenido esencial directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión, las disposiciones legales que establecen los requisitos del libre acceso al sistema de seguridad social consustanciales a la actividad laboral pública o privada, dependiente o independiente, y que permite dar inicio al periodo de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones. (…)*

<sup>23</sup> Fundamento Jurídico 7 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00007-2008-PI/TC.

<sup>24</sup> Fundamentos Jurídicos 38, 39, 73 y 108 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00050-2004-AI/TC y Fundamento Jurídico 21 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01417-2005-AA).

<sup>25</sup> Fundamento Jurídico 75 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00050-2004-AI/TC.

<sup>26</sup> Fundamento Jurídico 99 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00050-2004-AI/TC.

<sup>27</sup> Fundamento Jurídico 37 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01417-2005-AA.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”

*b) En segundo lugar, forma parte del contenido esencial directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión, las disposiciones legales que establecen los requisitos para la obtención de un derecho a la pensión. Así, será objeto de protección (...) los supuestos en los que, presentada la contingencia, se deniegue a una persona el reconocimiento de una pensión de jubilación o cesantía, a pesar de haber cumplido los requisitos legales para obtenerla (edad requerida y determinados años de aportación), (...)*

*c) Por otra parte, dado que, como quedó dicho, el derecho fundamental a la pensión tiene una estrecha relación con el derecho a una vida acorde con el principio-derecho de dignidad, es decir, con la trascendencia vital propia de una dimensión sustancial de la vida, antes que una dimensión meramente existencial o formal, forman parte de su contenido esencial aquellas pretensiones mediante las cuales se busque preservar el derecho concreto a un “mínimo vital”” (El subrayado es nuestro).*

2.36 En consecuencia, cuando se propone la devolución de los aportes para los aportantes al SNP, se desconoce que la pensión es un derecho de configuración legal, y que, es precisamente, el legislador quien ha establecido los requisitos de dicho régimen pensionario - edad requerida y años de aportación - para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema.

2.37 **El proyecto de ley privilegia el consumo presente de los afiliados en desmedro de sus necesidades futuras:** La medida de permitir el retiro de aportes prioriza la satisfacción de necesidades inmediatas, en detrimento de las necesidades futuras de los afiliados. Esta decisión no solo compromete la seguridad económica a largo plazo de los trabajadores, sino que también debilita la función fundamental del sistema de pensiones, que es garantizar un ingreso durante la jubilación. Al enfocarse en soluciones a corto plazo, se corre el riesgo de crear una mayor vulnerabilidad en la vejez, lo que podría tener repercusiones negativas en la estabilidad económica de los afiliados en el futuro.

Durante la vida laboral, los trabajadores enfrentan diversas contingencias que afectan su nivel de ingresos, como el desempleo, enfermedades, inflación, recesión económica, entre otros. Sin embargo, los sistemas de pensiones no están diseñados para brindar asistencia económica durante la etapa activa del trabajador; sino para ofrecer seguridad económica en la vejez. A medida que los afiliados envejecen su capacidad de generar ingresos suele disminuir, lo que conlleva a situaciones de vulnerabilidad económica.

El propósito fundamental de los sistemas de pensiones es prevenir la pobreza en la vejez, asegurando ingresos sostenibles y estables. Permitir la devolución anticipada de aportes del SNP a trabajadores que aún no acceden a la jubilación, incluso en contextos de crisis económica o desempleo, compromete la integridad y el principio esencial del sistema. Los recursos recaudados están destinados exclusivamente a financiar pensiones futuras y no a cubrir contingencias derivadas de ciclos económicos o factores externos. Esta desviación puede poner en riesgo la estabilidad financiera y





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”

la sostenibilidad del sistema, afectando directamente el bienestar de los afiliados a largo plazo.

- 2.38 **El proyecto de ley genera un riesgo de desprotección para los trabajadores frente a contingencias como invalidez o fallecimiento:** En efecto, los afiliados del SNP que aún no han accedido a pensión cuentan actualmente con la cobertura de este régimen previsional ante estos riesgos, siempre que cumplan con los requisitos de aportación establecidos por la normativa. Así, si el afiliado titular fallece antes de alcanzar la jubilación, sus beneficiarios (cónyuge, hijos menores de edad, hijos mayores inválidos o padres) pueden acceder a pensiones de sobrevivencia, prestación que se financia gracias a los aportes realizados al sistema.
- 2.39 Sin embargo, la iniciativa legislativa que promueve la devolución de hasta 3 UIT de aportes al SNP conllevaría a que los afiliados agoten o reduzcan significativamente su historial de contribuciones, quedando en la práctica como si nunca hubieran aportado en muchos casos. Ello implicaría la pérdida del derecho a cobertura frente a invalidez o fallecimiento, dejando desprotegidos tanto a los propios trabajadores como a sus familias en caso de que ocurra un siniestro que produzca la invalidez o fallecimiento del afiliado. Por estas razones, la propuesta debilita la función de aseguramiento previsional y genera serios riesgos de desprotección social.

**B.1.3 Pensión y derecho de propiedad: Intangibilidad de los fondos pensionarios**

- 2.40 El TC establece que bajo el argumento del derecho de propiedad no se puede vaciar de contenido el derecho de acceso a la pensión: *“Por su naturaleza, la pensión, a diferencia de la propiedad, no es un derecho real sobre un bien, sino un derecho a percibir un determinado monto de pago periódico al que se tiene acceso una vez que se han cumplido los requisitos legalmente establecidos”*<sup>28</sup>
- 2.41 Asimismo, el TC ha señalado que:

*“(…), la pensión no comparte los atributos privativos de la propiedad, por lo que no corresponde asimilarlas. El derecho a la pensión no es una forma de ejercicio del derecho de propiedad, pues entre ambos existen diferencias notables que se manifiestan en su naturaleza jurídica en los actos que pueden realizarse con ellas, en el modo de su titularidad y en su titularidad (STC 0050-2004-AI/TC y otros, seguida en STC 0030-2004-AI/TC). La pensión no puede ser objeto, por ejemplo, de determinados actos de libre disposición (compraventa, permuta, donación, entre otros), ni es susceptible de expropiación. Tampoco puede equipararse la pensión con la propiedad por el modo como se transfieren, puesto que la pensión no es susceptible de ser transmitida por la sola autonomía de la voluntad del causante, como si se tratase de una herencia, dado que se encuentra sujeta a determinados requisitos establecidos en la ley y que, solo una vez que*

<sup>28</sup> Fundamento Jurídico 97 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00050-2004-AI/TC.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”

*hubiesen sido satisfechos, podría generar el derecho de goce de su titular o de sus beneficiarios*<sup>29</sup>. (El subrayado es nuestro).

- 2.42 Además, continuando con lo expuesto, señaló que: “*Lo que sí ha establecido este Tribunal es que la pensión es parte del patrimonio de la persona, pero no es una forma de propiedad (STC 0050-2004-AI/TC y otros). (...), y por lo tanto, su posible vulneración debe ser examinada a partir de la garantía institucional de la intangibilidad de los fondos pensionarios (artículo 12 de la Constitución)*”<sup>30</sup>.
- 2.43 En efecto, el artículo 12 de la Constitución Política establece que los fondos de la seguridad social son “intangibles”. En tal sentido, por intangibilidad de los fondos y reservas de la seguridad social debe entenderse que: “(...) no pueden ser utilizados para fines distintos a los que corresponden a la atención de las prestaciones de salud y pensiones, y aquellos determinados por mandato legal, asumiendo los funcionarios y particulares (en los regímenes privados) a cargo de su administración la responsabilidad de ley por su utilización indebida o su manejo irregular”<sup>31</sup>. (El subrayado es nuestro).
- 2.44 De esta manera, se puede concluir que la Constitución Política pretende evitar que los “fondos” sean empleados con fines distintos a los de la seguridad social en pensiones. Su finalidad es garantizar el pago de las pensiones. Por tanto, se desnaturaliza su carácter intangible cuando en el proyecto de ley se dispone su devolución, lo cual no guarda relación alguna con su razón de ser, es decir, garantizar la posibilidad de acceder a una pensión.
- 2.45 Asimismo, el TC ha señalado que el derecho fundamental a la pensión permite alcanzar el desarrollo de la dignidad de los pensionistas. 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<sup>32</sup>.
- 2.46 El proyecto de ley, al permitir que las personas puedan retirar lo aportado al SNP, está atentando contra la naturaleza previsional de los aportes, privándoles de obtener una pensión en la edad del retiro. Se rompe de esta manera la razón de ser del sistema previsional. Entonces, el retiro de aportes implica una grave afectación al derecho a la pensión de los ahorrantes (aportantes) del SNP, regulado por el Decreto Ley N° 19990.
- 2.47 Por su parte, en el caso particular de las personas que se encuentran cerca al umbral mínimo de aportes exigidos para tener el derecho de una pensión, esto podría ser particularmente desfavorable teniendo en cuenta el beneficio económico al que podría alcanzar de completar, voluntariamente, los aportes restantes respecto a algún

<sup>29</sup> Fundamento Jurídico 90 de la sentencia recaída en el Expediente N 0013-2012-PI/TC.

<sup>30</sup> Fundamento Jurídico 91 de la sentencia recaída en el Expediente N 0013-2012-PI/TC.

<sup>31</sup> Abanto Revilla César, “La intangibilidad de los fondos y reservas de la seguridad social”, en Gutiérrez Camacho Walter, “La Constitución comentada. Análisis artículo por artículo”, Lima: Gaceta Jurídica, 2° Ed., 2013, Tomo I, p. 609.

<sup>32</sup> Fundamento 74 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0050-2004-AI/TC y otros.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”

esquema de devolución, pues desde el punto de vista financiero es más conveniente recibir una pensión vitalicia que seguramente estará subsidiada y que también cubrirá al titular y sus derecho habientes con prestaciones de salud, que retirar lo ahorrado y afrontar los riesgos de la vejez sin este tipo de protección.

#### B.1.4 La naturaleza tributaria de los aportes al SNP impide su devolución

- 2.48 En el caso del pago de las aportaciones efectuadas a la ONP que han realizado los empleadores con las retenciones efectuadas a sus trabajadores estamos ante pagos válidamente efectuados, por lo que no calificarían como pagos en exceso o indebidos; en ese sentido, las devoluciones a que se refiere el proyecto de ley bajo análisis no calificarían como devoluciones tributarias.
- 2.49 Sobre el carácter tributario de las aportaciones a la seguridad social en pensiones, el TC ha sostenido al referirse a la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario<sup>33</sup> que las prestaciones de seguridad social protegidas constitucionalmente tienen naturaleza tributaria.
- 2.50 De acuerdo con la Norma II del Código Tributario, la contribución es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador de beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales. Al respecto, con relación a la definición de contribución el Tribunal Constitucional<sup>34</sup> ha señalado que: “son tributos vinculados cuya obligación social tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales; por consiguiente, su cobro no surge por una manifestación de capacidad contributiva del demandante sino por el beneficio real o potencial que pueda obtenerse (...)” (El subrayado es nuestro).
- 2.51 Bajo este entendimiento, las aportaciones a la ONP constituyen un tributo del tipo contribución, justificado por el beneficio general que aporta a la sociedad y el beneficio diferencial que proporciona a los asegurados del SNP<sup>35</sup>.
- 2.52 En cuanto al beneficio general y diferencial que se genera el SNP, el TC ha señalado que: *“En materia de seguridad social y pensiones, el principio de solidaridad implica que todos los asegurados de los sistemas público y privado de pensiones contribuyan a su sostenibilidad, lo cual conlleva que todos sus afiliados deban en general aportar, no solo para poder recibir las distintas prestaciones, sino para preservar los sistemas de pensiones en su conjunto.”*
- 2.53 Respecto del beneficio diferencial, el SNP otorga una prestación económica a través del pago de una pensión de manera mensual, que es otorgada a los administrados o sus beneficiarios luego de cumplir con los requisitos de edad de jubilación y años de

<sup>33</sup> Antepenúltimo párrafo de la Norma II de su Título Preliminar del Decreto Supremo N° 133-2013-EF, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado del Código Tributario.

<sup>34</sup> Fundamento jurídico 7 de la sentencia recaída en el Expediente N° 1520-2004-AA/TC.

<sup>35</sup> Informe N° 0067-2020-EF/61.03.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”

aporte establecidos en la ley. En este sentido, para el asegurado consiste en el derecho en expectativa de percibir una pensión para sí o sus sobrevivientes en el futuro, condicionado al cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley.

- 2.54 Conforme ha señalado el TC<sup>36</sup> “**entender el aporte como una tasa**, en virtud de la cual los aportes (...) debieron generar una contrapartida en quienes aportaron y de modo directo en los asegurados **es incorrecto**; ya que, en el campo de la seguridad social esto no resulta exigible puesto que existen asegurados que, a pesar de haber aportado, no generan un riesgo que los lleve a una atención de salud (...)”.
- 2.55 Las contribuciones a la ONP son tributos vinculados a la realización de una actividad estatal que genera beneficios en los aportantes, al permitirles recibir determinadas prestaciones, tales como las prestaciones de derecho propio (jubilación, cesantía e invalidez) o derivado para sus sobrevivientes (viudez, orfandad y ascendientes) y las bonificaciones para los pensionistas de derecho propio (por edad avanzada o gran invalidez y la bonificación permanente o extraordinaria). En consecuencia, tratándose de tributos distintos a los impuestos, el rendimiento de los aportes al SNP se debe destinar al financiamiento de las prestaciones que otorga este sistema previsional.
- 2.56 De ahí que el TC, se haya pronunciado declarando improcedente la devolución de aportes al SNP, señalando lo siguiente:

*“Tal como se advierte de la norma citada [artículo 45 del Decreto Ley N° 19990], en ella no se prevé la devolución de los aportes efectuados durante la nueva relación laboral, debido a que los fondos del Sistema Nacional de Pensiones se administran conforme al principio de solidaridad. En otras palabras, todos los asegurados aportan a un fondo común del cual se extraen las pensiones de cada uno de acuerdo al número de años de aportaciones. Por tanto, los aportes efectuados por el demandante durante su relación laboral con EsSalud forman parte de un fondo común, lo cual impide que retornen a quien los efectuó.”<sup>37</sup> (El subrayado es nuestro)*

- 2.57 En tal sentido, medidas propuestas referidas a la devolución de aportes del SNP vulneran abiertamente lo establecido en la Constitución Política del Perú y el Código Tributario sobre la intangibilidad de ese ahorro previsional y su naturaleza de tributo destinado, así como los pronunciamientos del TC sobre el particular.

**B.1.5 El SNP constituye un pilar fundamental de la seguridad social a través del cual el Estado ejerce su función social.**

- 2.58 **El artículo 10 de la Constitución reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social**, lo que presupone la fijación de objetivos sociales que el Estado debe alcanzar en procura de asegurar el bienestar y la protección de la población frente a diversas contingencias como pobreza en la vejez, la invalidez, el fallecimiento, enfermedades y la necesidad de atenciones en salud, y **para ello se recurre a sistemas de**

<sup>36</sup> Fundamento jurídico 7 de la sentencia recaída en el Expediente N° 6120-2009-PA/TC.

<sup>37</sup> Fundamento Jurídico 7 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00528-2016-PA/TC.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”**  
**“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”**

**financiamiento colectivo propios de la seguridad social.** En el caso del régimen de reparto, ello supone que la generación joven asume la carga contributiva para financiar las prestaciones (de salud y pensiones) de las generaciones más longevas, materializando así el principio de solidaridad intergeneracional.

- 2.59 En esa línea, la seguridad social constituye el principal instrumento a través del cual el Estado brinda protección a la población frente a diversas contingencias. En el Perú, esta protección se materializa principalmente en dos componentes: la seguridad social en salud, administrada por el Seguro Social de Salud (EsSalud), y la seguridad social en pensiones, administrada por la Oficina de Normalización Previsional (ONP). Ambos sistemas operan bajo un modelo de financiamiento colectivo basado en el principio de solidaridad.
- 2.60 Históricamente, tanto trabajadores como empleadores aportaban conjuntamente a la seguridad social en salud y pensiones. A partir de 1995 el esquema fue modificado, asignando al empleador la obligación exclusiva de aportar a EsSalud, y al trabajador la de aportar al SNP<sup>38</sup>. Este rediseño mantuvo el principio solidario como eje estructural, preservando la finalidad social del sistema.
- 2.61 Resulta improcedente solicitar la devolución de los aportes efectuados a la seguridad social, pues tales aportes sostienen un sistema de naturaleza solidaria y redistributiva que brinda cobertura a todos los asegurados. La improcedencia de tal pretensión se evidencia claramente si consideramos, por ejemplo, la hipótesis de exigir la devolución de aportes a EsSalud bajo el argumento de no haber requerido prestaciones de salud durante el período contributivo. Del mismo modo, tampoco resulta jurídica ni técnicamente procedente solicitar la restitución de los aportes efectuados al SNP, dado que los recursos recaudados fueron empleados en la cobertura de las prestaciones otorgadas a otros afiliados y pensionistas, conforme a la lógica de reparto y solidaridad intergeneracional que caracteriza al sistema.
- 2.62 Asimismo, durante todo el periodo de afiliación, el trabajador goza de la cobertura integral que brinda la seguridad social: en el caso del SNP, protección económica frente a los riesgos de invalidez, sobrevivencia y fallecimiento, y en el caso de EsSalud, cobertura frente a contingencias de enfermedad, accidentes y maternidad. Por tanto, el trabajador ha estado efectivamente coberturado por el sistema, incluso si no llegó a requerir materialmente las prestaciones.
- 2.63 La naturaleza solidaria y colectiva de los sistemas de seguridad social implica que los aportes efectuados no constituyen ahorros individuales, ni generan derecho de propiedad, sino que representan contribuciones destinadas al financiamiento colectivo de prestaciones. En consecuencia, la propuesta de devolución de aportes del SNP contradice la esencia misma de la seguridad social y desconoce tanto la cobertura

<sup>38</sup> Artículo 2 de la Ley N° 26504, Modifican el Régimen de Prestaciones de salud, el Sistema Nacional de Pensiones, el Sistema Privado de Fondos de Pensiones y la estructura de contribuciones al FONAVI.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”**  
**“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”**

ya otorgada al trabajador, así como el compromiso intergeneracional inherente a su funcionamiento. Esta imposibilidad obedece a razones estructurales del sistema:

- a) **Principio de reparto:** Los aportes recaudados son inmediatamente destinados al pago de pensiones en curso, no existiendo fondos individualizados disponibles para devolución.
- b) **Cobertura de riesgos:** Desde el inicio de la afiliación, el trabajador goza de protección frente a los riesgos de invalidez y fallecimiento, con derecho a pensión propia o de sobrevivientes según corresponda. Esta cobertura representa un valor actuarial que justifica el aporte realizado, independientemente de si se materializa o no la contingencia.
- c) **Sostenibilidad del sistema:** La devolución masiva de aportes comprometería la viabilidad financiera del sistema, afectando el pago de pensiones vigentes y vulnerando los derechos de los actuales pensionistas.

2.64 Al SNP le han sido asignados objetivos de carácter social, como es el acceso a ingresos seguros en la vejez (pensiones), especialmente a las personas de más bajos recursos. Sistemas de este tipo existen en la mayoría de países del mundo, y en particular los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) pues cumplen el objetivo social señalado, el cual, por su naturaleza y diseño, va más allá del objetivo económico individual y por tanto suponen la asunción de ciertas cargas y deberes colectivos, con la finalidad de garantizar la existencia y viabilidad en el largo plazo, de ahí la denominación internacional común de los mismos como *Pay as you go*, que puede ser traducida como una “promesa” estatal de sostenibilidad de este tipo de sistemas<sup>39</sup>, en los cuales “se cotiza a la espera de que luego otros también coticen”. Por tanto, la propuesta de devolución de aportes del SNP de hasta 3 UIT resulta incompatible con la estructura, principios y finalidad del sistema de seguridad social, y por tanto debe considerarse jurídica, técnica y financieramente inadmisibles.

## C. IMPACTO ECONÓMICO DEL PROYECTO DE LEY

2.65 **Sostenibilidad financiera del SNP y sus componentes:** El análisis de los componentes de ingresos y egresos del sistema de pensiones resulta esencial a fin de comprender su funcionamiento y sostenibilidad, según esto, a continuación, se presenta la evolución de sus principales componentes:

- a) **La recaudación neta<sup>40</sup>:** A diciembre de 2024, la recaudación total neta ascendió a S/ 4 536 millones, cifra que es inferior en 5.9% con respecto al ejercicio anterior. Por último, hasta julio 2025, la recaudación neta se encuentra en S/ 2 694 millones,

<sup>39</sup> Barr, N. & Diamond, P. (2008). *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices* (p. 37). Oxford University Press.

<sup>40</sup> Corresponde a la recaudación bruta menos la comisión del 1.4% a favor de la SUNAT.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”

lo que representa un ligero incremento del 3% con respecto al mismo mes del año anterior.

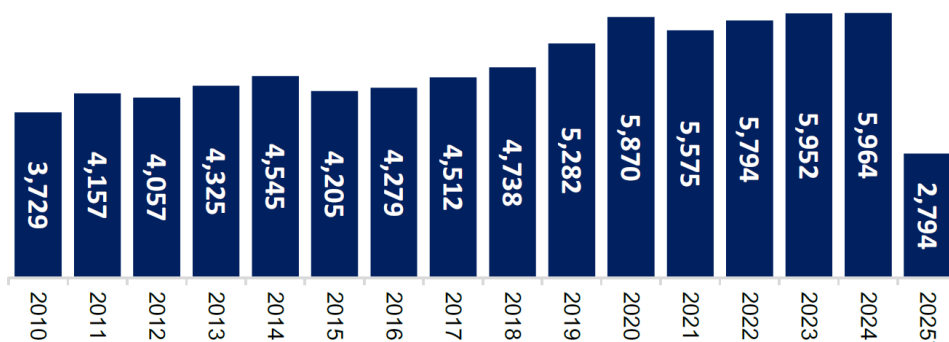
Gráfico N° 01  
Evolución de la Recaudación Neta del SNP  
(cifras expresadas en S/ Millones)



Fuente: ONP  
Información a julio 2025

- b) **Los gastos de planilla de pensión:** Evidencia una tendencia creciente a través del tiempo. Así, al cierre de diciembre 2024, se realizó un desembolso acumulado de S/ 5 965 millones, monto superior en 0.2% con respecto a similar periodo del ejercicio anterior. A julio del 2025, el pago de la planilla asciende a S/ 2 794 millones, y se espera que al cierre del año rebase el nivel del año anterior<sup>41</sup>.

Gráfico N° 02  
Evolución de la Planilla de Pagos del SNP  
(cifras expresadas en S/ millones)



Fuente: ONP  
Información a julio 2025

- c) **Fuentes de financiamiento:** En los últimos años, el pago de la planilla correspondiente al SNP, ha sido mayoritariamente financiado por las aportaciones

<sup>41</sup> Derivado de la implementación del nuevo tope para la pensión mínima (S/ 600), dispuesto por la Ley N° 32123 y en vigencia desde enero de 2025



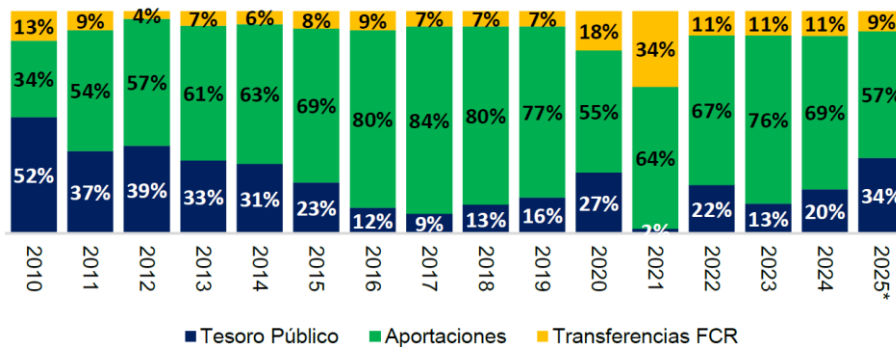


**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”**  
**“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”**

y transferencias FCR, representando más del 70% del financiamiento total. Las transferencias del Tesoro Público tienen una presencia importante, ascendiendo a 20% en el año 2024. Con relación al presente año (2025), al mes de junio 2025, las fuentes distintas al Tesoro Público cubrieron solo el 66% del total de pensiones pagadas.

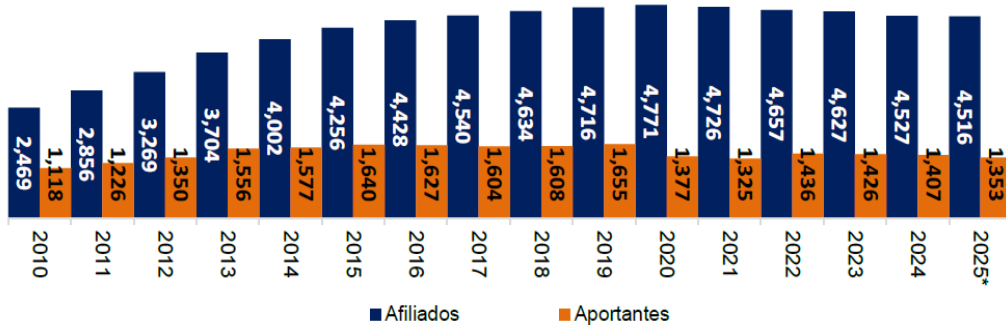
**Gráfico N° 03**  
**Evolución de las fuentes de financiamiento del SNP**  
 (expresado en porcentajes)



Fuente: ONP  
 Información a junio 2025

**2.66 Sobre la población afiliada al SNP:** Al diciembre del 2024, el número de afiliados con aporte fue 1.41 millones, lo que representa el 31% del total de afiliados (4,5 millones) a esa fecha. A junio 2025 el número de afiliados con aporte es de 1,3 millones, lo que representa el 29% del total de afiliados (4,516 millones) a esa fecha.

**Gráfico N° 04.**  
**Evolución de afiliados al SNP**  
 (cifras expresadas en millones de personas)



Fuente: ONP  
 \* Información a junio 2025

**2.67 Valor de la Unidad Impositiva Tributaria:** La UIT es un valor referencial establecido por el Estado que se utiliza principalmente para calcular tributos y sanciones fiscales tanto para personas naturales como para empresas, se evidencia que responde a la inflación. Según



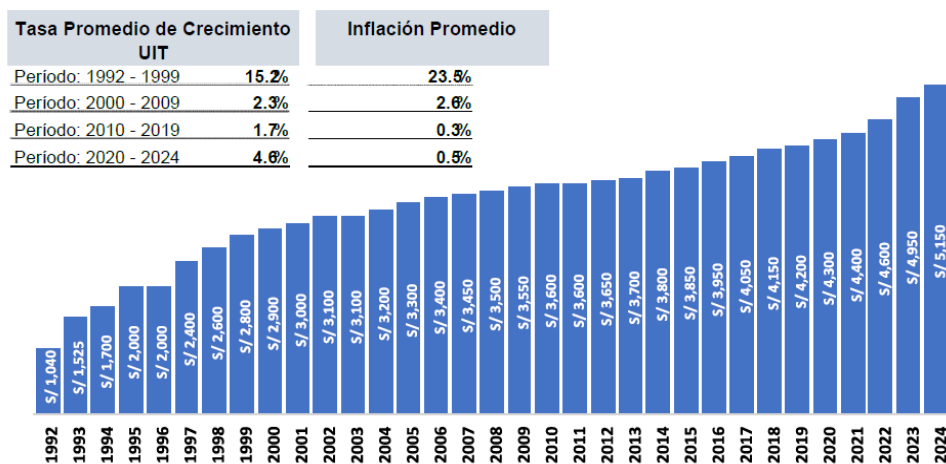


**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”**  
**“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”**

lo dispuesto por el MEF<sup>42</sup> mediante la cual se aprueba el valor de la UIT para el año 2026 en cinco mil quinientos (S/ 5 500).

**Gráfico N° 05**  
**Evolución del valor de la UIT**



Fuente: SUNAT y BCRP  
 Elaboración: ONP

2.68 **Sobre el estado actual del Sistema Nacional de Pensiones:** Teniendo en cuenta los indicadores de recaudación de aportes, gastos de planilla y fuentes de financiamiento mostrados en los párrafos precedentes, se evidencia un sistema de pensiones desfinanciado. Esto debido a que los ingresos (obtenidos de la recaudación de aportes neta) son insuficientes para cubrir los gastos (pago de la planilla de los pensionistas del SNP). Por ello, de aprobarse la normativa propuesta, se afectaría de manera contraproducente la sostenibilidad financiera del SNP, agravando aún más su situación. Sin perjuicio de lo señalado, en los siguientes numerales del presente informe, se procederá a estimar el impacto económico del planteamiento legislativo.

2.69 **Sobre las implicancias de la posible aprobación de la propuesta normativa:** En el marco del SNP, que opera bajo un esquema de reparto con beneficio definido, la propuesta normativa en análisis que busca permitir la devolución de aportes a los afiliados genera múltiples riesgos y tensiones desde una perspectiva financiera, actuarial e institucional. A continuación, se menciona los posibles impactos esperados:

a) **Erosión de la base contributiva y debilitamiento del principio de solidaridad:** El SNP se sustenta en un principio de solidaridad intergeneracional, mediante el cual los aportes de los trabajadores activos financian las pensiones de los jubilados actuales. La devolución de aportes a los afiliados implica un retiro directo de recursos del sistema, lo que afecta el flujo de ingresos necesarios para mantener la cadena de

<sup>42</sup> El Decreto Supremo N° 301-2025-EF.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”**  
**“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”**

pagos. Dicha medida distorsiona la naturaleza solidaria del sistema, asimilándola erróneamente a una cuenta individual de capitalización inexistente.

- b) **Deterioro de la sostenibilidad financiera y actuarial:** Actualmente, el SNP ya enfrenta una situación de desequilibrio estructural debido a factores como el envejecimiento poblacional, la alta informalidad laboral y la baja densidad de aportes. La combinación de la devolución de aportes y un aumento de pensiones acentuaría este desequilibrio, incrementando aún más el déficit del sistema. Desde el punto de vista actuarial, tales medidas implican un incremento de los pasivos, sin un incremento correspondiente en los ingresos, generando un descalce financiero que pondría en riesgo el pago de los gastos de planilla de los actuales y futuros pensionistas.
- c) **Efectos institucionales y pérdida de legitimidad del sistema:** La percepción de que los aportes pueden retirarse libremente genera inseguridad jurídica y desincentivos al cumplimiento de las obligaciones previsionales, especialmente entre los trabajadores jóvenes e independientes. A largo plazo, esto podría traducirse en una menor cobertura contributiva, debilitando aún más el sistema y promoviendo la ya alta informalidad laboral. Además, cambios de esta magnitud pueden socavar la confianza en el sistema previsional público y en la capacidad del Estado para garantizar derechos previsionales sostenibles.

2.70 **Impacto de la propuesta normativa:** El costo de esta medida es de alto impacto, el costo por cada afiliado llegaría hasta S/ 16 500. Se proyecta que, de implementarse esta medida, **el costo para el SNP alcanzaría los S/ 26 680 millones**. Además, se estima que cerca de 4,49 millones de personas podrían acogerse a este retiro, lo que subraya la magnitud del efecto financiero que podría generar esta propuesta en la sostenibilidad del sistema público de pensiones.

**Cuadro N° 01**  
**Estimación del retiro según lo establecido en el PL 13508/2025-CR**

Género	Impacto económico (S/ millones)	Afiliados (Millones de personas)
Hombres	15 349	2,59
Mujeres <sup>1/</sup>	11 331	1,90
<b>Total</b>	<b>26 680</b>	<b>4,49</b>

<sup>1/</sup> Incluye datos perdidos en género.

Fuente: ONP - Información a septiembre 2025

2.71 **Viabilidad financiera de la propuesta legislativa:** A partir de la evaluación realizada, se verifica que el proyecto de ley significaría un impacto económico adverso para las finanzas públicas, puesto que para pagar las pensiones de los actuales y futuros pensionistas se necesitaría de mayores transferencias del Tesoro Público. Adicionalmente, se va a requerir recursos del Tesoro para devolver aportes de afiliados





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”**  
**“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”**

al SNP que solicitarían el retiro de hasta 3 UIT. Estas medidas ponen en riesgo la sostenibilidad financiera de todo el SNP.

- 2.72 **Sostenibilidad financiera como principio y límite:** 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 privado. Por tal motivo, toda propuesta normativa dirigida a realizar modificaciones en el sistema previsional deberá tener como límite su sostenibilidad, para la determinación de su viabilidad.
- 2.73 **La propuesta agrava el déficit que actualmente presenta el SNP,** actualmente el SNP enfrenta un déficit estructural significativo, los parámetros vigentes del sistema (tasa de aporte de 13% de la remuneración, requisito de años de aportes para el acceso a pensión, monto de las pensiones, etc.), resultan insuficientes para que la recaudación de aportes cubra adecuadamente el pago de beneficios que otorga el SNP. Esta insuficiencia ha llevado a la necesidad de subsidiar las pensiones, motivo por el cual, desde el año 1995 hasta el año 2025 se han asignado recursos del Tesoro Público a la ONP, por un monto de S/ 40,15 mil millones para el financiamiento de pensiones.
- 2.74 Los recursos provenientes de las aportaciones al SNP son insuficientes para garantizar el financiamiento de la planilla de pensiones. De acuerdo con los cálculos actuariales realizados por la ONP, el déficit que presenta este régimen previsional para cubrir la totalidad de las pensiones futuras se estima en S/ 185 mil millones<sup>43</sup>. Esta situación evidencia que el SNP no se encuentra en condiciones de asumir mayores cargas económicas.
- 2.75 Si se aprueba el proyecto de ley, se generarán exigencias adicionales de recursos que el SNP no podrá afrontar, lo que agravaría aún más su situación financiera, comprometiendo aún más su solvencia para afrontar las obligaciones previsionales. Es esencial, por lo tanto, considerar el impacto que esta medida tendría sobre la sostenibilidad del sistema y la seguridad económica de sus pensionistas.
- 2.76 **La propuesta carece de un análisis de largo plazo y un estudio actuarial que demuestre su sostenibilidad:** cualquier modificación al SNP necesariamente debe demostrarse la sostenibilidad financiera de la medida, el cual debe revestir un análisis con una visión de largo plazo, y no solo limitarse al requisito de la disponibilidad presupuestaria (por ser de carácter anual), es decir, la cobertura de los pagos de pensiones en el corto plazo, no se debe perder el punto de vista que la pensiones del SNP constituye sobre todo una obligación de largo plazo (incluso sujeta a los efectos del ciclo económico).

<sup>43</sup> Información que remitida por ONP mediante Oficio N° 000391-2025-GG-ONP de fecha 11 de junio de 2025





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”**  
**“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”**

- 2.77 Por lo tanto, la medida genera un incremento considerable del gasto público, dado que el mayor déficit que debe asumir el SNP terminaría siendo financiado con recursos del Tesoro Público, ya que los aportes de los trabajadores son insuficientes para cubrir la planilla de pensiones.
- 2.78 Se deben identificar también los posibles efectos colaterales o costos ocultos asociados a la regulación, así como cuantificar los costos que el cumplimiento implicará para los afiliados y aquellos que deberá asumir el Estado<sup>44</sup>. En este contexto, la implementación del proyecto de ley conllevará necesidades logísticas, recursos humanos y tecnológicos adicionales. Estos requerimientos representarán un costo significativo, que deberá ser asumido por la ONP. Una evaluación exhaustiva de estos factores es crucial para entender el verdadero impacto económico de la normativa propuesta.
- 2.79 Como puede verse, la devolución de aportes implica necesariamente un desembolso de recursos financieros. Sin embargo, el proyecto de ley no especifica cuál sería la fuente de financiamiento. Esta omisión es preocupante, ya que no se aclara si el desembolso se realizará con cargo al presupuesto de la entidad, lo que agrava aún más la situación, considerando que la ONP carece de los recursos necesarios para llevar a cabo la implementación de la devolución de aportes. Cabe destacar que los fondos recaudados por concepto de aportes solo permiten financiar un porcentaje de las obligaciones previsionales actuales. La falta de una definición clara sobre la fuente de financiamiento contraviene la normativa vigente en el país y plantea serias interrogantes sobre la viabilidad del proyecto<sup>45</sup>.
- 2.80 Para financiar las medidas contenidas en la propuesta legislativa a cargo de la ONP se tendría que dejar de priorizar o reducirse la asignación presupuestal en sectores que también son prioritarios como salud, educación, transporte, gobiernos regionales o locales, entre otros. Esta situación no solo compromete la sostenibilidad financiera del SNP, sino que también podría afectar otras áreas prioritarias del presupuesto estatal, generando un impacto negativo en el déficit fiscal del país a largo plazo.

## **D. INCOMPATIBILIDAD DEL PROYECTO DE LEY CON EL ORDENAMIENTO JURÍDICO Y EL MARCO CONSTITUCIONAL**

- 2.81 **El proyecto de ley no concuerda con la normativa que regula la producción y sistematización legislativa:** No se evidencia que en la elaboración del proyecto de ley se haya considerado lo establecido en la normativa que regula la producción y

<sup>44</sup> DEPARTMENT OF THE TAOISEACH GOVERNMENT BUILDINGS (2009) Revised RIA Guidelines. How to conduct Regulatory Impact Analysis. Dublín

<sup>45</sup> Constitución Política del Perú, Decreto de Urgencia N° 015-2019, Decreto de Urgencia para el Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, y Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”

sistematización legislativa<sup>46</sup>, que dispone entre otros, que todo proyecto de ley debe contener en el análisis de impacto cuantitativo y/o cualitativo, la cuantificación de todos los costos y no se debe limitar únicamente a la materia presupuestal.

**Decreto Supremo N° 007-2022-JUS**

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

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

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

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

- 2.82 **Necesidad de un correcto análisis costo beneficio:** Para la elaboración de un correcto análisis costo beneficio, se deben dimensionar los impactos y efectos de la propuesta sobre diversas variables que afectan a distintos actores de la sociedad y al bienestar general, así como la cuantificación de todos los costos derivados de la iniciativa legislativa, análisis que no se desarrolla en la exposición de motivos del proyecto de ley. La modificación a los regímenes de pensiones demanda una evaluación con una perspectiva de largo plazo, que incluye un análisis actuarial, para verificar la sostenibilidad del régimen de pensiones, la iniciativa legislativa carece de este análisis. En la exposición de motivos se ignora el hecho que al permitir la devolución de aportes al SNP de hasta 3 UIT, genera una demanda de recursos que ascendería a S/ 26 680 millones. Dado que el SNP no dispone de recursos para afrontar este desembolso, será indispensable recurrir a mayores transferencias del Tesoro Público, incrementándose el gasto público de manera considerable.
- 2.83 El proyecto de ley implica mayor gasto, sin que se señale cómo va a ser sufragado. Este requisito no podía ser obviado sobre todo porque el proyecto de ley ha sido presentado por un congresista. Si bien, son poseedores de la representación nacional y de la voluntad popular<sup>47</sup>, la Constitución señala y ha sido tajante sobre su posibilidad de generar gasto público: “Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”<sup>48</sup>
- 2.84 **La propuesta contraviene la norma presupuestal:** Se aprecia que la iniciativa legislativa materia de opinión genera gasto a ser cubierto con recursos del Tesoro

<sup>46</sup> Decreto Supremo N° 007-2022-JUS Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

<sup>47</sup> Artículo 93 de la Constitución Política del Perú.

<sup>48</sup> Artículo 79 de la Constitución Política del Perú.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”

Público, sin que se precise como reemplazar estos recursos, que son necesarios para la provisión de servicios públicos (educación, salud, entre otros).

- 2.85 En ese sentido, de implementarse la propuesta legislativa conllevaría a utilizar los aportes recaudados al pago de la devolución propuesta, afectando con ello el pago de las actuales pensiones, lo que podría implicar una demanda de recursos al Tesoro Público, que al no estar previstos en la Ley N° 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026, se contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440<sup>49</sup> y por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú<sup>50</sup>.
- 2.86 Asimismo, en la Exposición de Motivos no se observa un Análisis costo – beneficio debidamente cuantificado que indique los costos de su implementación y que demuestre que existen recursos suficientes para su financiamiento en el presente año fiscal, así como para su sostenibilidad en los años subsiguientes, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público; por tanto, el proyecto de ley no cumple con lo establecido en las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2<sup>51</sup> de la Ley N° 32514, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026, reglas que indican que toda propuesta normativa que genere gasto debe estar acompañado de dicho análisis que muestre el impacto de su aplicación en el Presupuesto del Sector Público.
- 2.87 **La propuesta infringe la prohibición de iniciativa de gasto del Congreso:** Así, el Congreso de la República no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo concerniente a su propio presupuesto. Una iniciativa de tal naturaleza supondría una intromisión en el manejo de la hacienda pública, que comprende lo relativo al presupuesto público, tesorería y endeudamiento, gestión de riesgos fiscales del Sector Público y gestión fiscal de los recursos humanos<sup>52</sup>. Esta disposición se relaciona con el principio de separación de poderes y con la competencia que el artículo

<sup>49</sup> Artículo 2. Principios

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

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

<sup>50</sup> “Artículo 78.- (...) El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado.”

<sup>51</sup> “Artículo 2.- Estabilidad presupuestaria

(...)

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

(...)

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

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

<sup>52</sup> Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 00016-2020-AI/TC, fundamento 20.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”**  
**“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”**

118, inciso 17 de la Constitución Política Del Perú, asigna al Poder Ejecutivo para dirigir la hacienda pública, pero también con los principios de equilibrio y unidad presupuestal.

2.88 Las limitaciones al Congreso para crear gasto público fueron explicitadas por el Tribunal Constitucional en los fundamentos 30 y 32 de la Sentencia 0007-2012-PI/TC:

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

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

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

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

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

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

2.90 Además, en la sentencia recaída en el Expediente N° 016-2020-PI/TC, el TC sostuvo - sobre la Ley N° 31083<sup>53</sup>- que respecto a los recursos que se necesitarían para su

<sup>53</sup> Ley que establece un régimen especial facultativo de devolución de los aportes para los aportantes activos e inactivos bajo el Decreto Ley 19990 administrados por la oficina de normalización previsional (ONP).





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”

implementación, ésta no contenía un análisis que sustentase de forma técnica una fuente de financiamiento sin afectar el equilibrio fiscal, como lo exige el artículo 78 de la Constitución en materia presupuestaria; es decir, no había realizado la evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que podrían ser destinados para su aplicación. Por tal motivo, dicho Colegiado precisó que la aprobación de medidas que demanden gasto público requiere la participación del órgano administrador de la hacienda pública, esto es, del Poder Ejecutivo<sup>54</sup>. Además, el ejercicio de dicha competencia debe contrastarse con los principios que orientan las disposiciones de la Constitución presupuestaria: el equilibrio y estabilidad presupuestaria, que operan como freno al endeudamiento público<sup>55</sup>.

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

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

(...)

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

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

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

<sup>54</sup> Fuente: Dirección de prestaciones de la ONP, derivado mediante correo electrónico de fecha 06 de julio de 2023.

<sup>55</sup> Fundamentos 35, 36 y 37 del Pleno Sentencia 151/2021 recaída en el Expediente N° 00016-2020-PI/TC.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”**  
**“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”**

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

2.93 **El retiro o devolución de aportes del SNP se encuentra proscrito a nivel Constitucional:** Las medidas de devolución de aportes del SNP ya fueron aprobadas previamente por el Congreso de la República mediante la Ley N° 31083, a pesar de las observaciones planteadas por el Poder Ejecutivo. En este contexto, el Tribunal Constitucional se pronunció declarando la inconstitucionalidad de dicha ley (expediente 00016-2020-PI/TC).

*38. La Ley 31083 desconoce los principios presupuestales de la Constitución, en tanto que exige un incremento de recursos del tesoro público, que afecta el principio de equilibrio presupuestal. El régimen de devolución de aportes a la ONP implica un gasto público no previsto en el pliego presupuestal de los órganos de la administración pública; por tanto, transgrede el principio de equilibrio y estabilidad presupuestaria consagrado en el artículo 78 de la Constitución. Entonces, corresponde declarar fundado también este extremo de la demanda.*

Es incoherente y jurídicamente improcedente insistir en la presentación de propuestas legislativas que ya han sido catalogadas como inconstitucionales por el propio TC. Esta insistencia no solo desconoce y desacata el marco constitucional vigente, sino que también socava la credibilidad del sistema de pensiones y de las instituciones encargadas de su regulación y administración.

El artículo 12 de la Constitución Política del Perú establece de manera expresa que *“los fondos y reservas de la seguridad social son intangibles”*. En consecuencia, toda iniciativa que pretenda disponer o permitir el retiro de aportes previsionales contraviene directamente dicho mandato, pues los recursos del sistema no pueden destinarse a fines distintos a los previstos constitucionalmente. Cualquier medida que autorice su utilización para otros propósitos, implica la erosión de recursos de la seguridad social, afectando su carácter intangible y comprometiendo la sostenibilidad del SNP, que constituye un pilar fundamental de la seguridad social, y por tanto, debe preservarse en su integridad para garantizar el ejercicio efectivo del derecho constitucional a la pensión.

2.94 **Vulneración de preceptos constitucionales:** El proyecto de ley vulnera el artículo 77 de la Constitución, que establece que la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso; siendo que, la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público aprueba los recursos





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”

estimados que financian los créditos presupuestarios aprobados en la Ley de Presupuesto del Sector Público de cada año fiscal, para pliegos presupuestarios del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales.

- 2.95 Según el artículo 78 de la Constitución Política, las propuestas relacionadas con materia presupuestal deben estar debidamente equilibradas. En concordancia con ello, el numeral 1 del inciso 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, establece lo siguiente respecto al Principio de Equilibrio Presupuestario:

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

Conforme a este principio, no se pueden disponer o autorizar gastos sin el correspondiente financiamiento, es decir, respecto a todo gasto debe quedar establecido el origen de los recursos para el mismo.

- 2.96 En atención a lo expuesto, las aportaciones efectuadas por los afiliados al SNP, al no poder ser devueltas a los aportantes porque fueron destinadas para el pago de las pensiones de los actuales pensionistas, tendrían que realizarse necesariamente con transferencias del Tesoro Público, gastos que no cuentan con el respectivo financiamiento y se carece de información sobre la magnitud de los recursos necesarios para respaldar la obligación del pago e identificar la fuente de financiamiento.
- 2.97 En ese sentido las propuestas contenidas en el proyecto de Ley, no cuenta con un análisis que sustente de forma técnica una fuente de financiamiento de recursos, sin afectar el equilibrio fiscal, como lo exige el artículo 78 de la Constitución Política en materia presupuestaria. Es decir, no se ha realizado una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que podrían ser destinados para la aplicación de la norma propuesta.
- 2.98 Asimismo, se vulneraría la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución que ordena que las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios actuales, así como los nuevos regímenes pensionarios que se establezcan en el futuro deberán regirse por los criterios de sostenibilidad financiera.
- 2.99 De aprobarse una medida como la propuesta, se estaría atentando contra el artículo 79 de la Constitución que dispone que los miembros del Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gasto público.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”**  
**“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”**

- 2.100 Al amparo de estas facultades, corresponde al Poder Ejecutivo dirigir la política económica del Gobierno y administrar la Hacienda Pública, lo cual implica el análisis de los ingresos y gastos consignados en el presupuesto, que se viabiliza necesariamente a través de las políticas nacionales y sectoriales, cuyo diseño y supervisión constituye función exclusiva del Poder Ejecutivo, encabezado por el Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Asimismo, estas políticas son de obligatorio cumplimiento por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.
- 2.101 Finalmente, cualquier propuesta de reforma paramétrica y estructural a los sistemas de pensiones, debe ser producto del diálogo y coordinación previa entre los poderes Legislativo y del Ejecutivo, tal como sucede con toda norma de carácter presupuestal, y ésta no puede ser la excepción. Por competencia, es el Ejecutivo el responsable de la hacienda pública<sup>56</sup>, por lo que debe actuar en virtud de las reglas de la administración financiera del sector público: “*Responsabilidad Fiscal*: consiste en que las políticas públicas se establecen con el compromiso de seguir un manejo fiscal prudente y disciplinado que incluya el estricto cumplimiento del marco macrofiscal, con el objetivo de preservar la estabilidad macroeconómica. *Sostenibilidad Fiscal*: consiste en preservar la solvencia financiera del Sector Público en el mediano plazo, considerando de forma estricta su capacidad financiera en forma previa a la asunción de obligaciones de cualquier naturaleza que tengan impacto fiscal”<sup>57</sup>.

### III. CONCLUSIONES

Por las consideraciones expuestas, esta Dirección formula observación al Proyecto de Ley N° 13508/2025-CR por las siguientes razones:

- 3.1 En un régimen de reparto como el del SNP, los aportes no se acumulan en un fondo, sino que se utilizan para pagar las pensiones de las generaciones que ya se han jubilado. Esto impide la devolución de los aportes, ya que sirven para financiar a los pensionistas actuales y aun así son insuficientes para cubrir la totalidad de la planilla de pensiones.
- 3.2 La propuesta legislativa debilita gravemente la función de aseguramiento del SNP, al permitir la devolución de aportes que son la base para acceder a prestaciones de jubilación, invalidez, sobrevivencia, exponiendo así a los afiliados y sus familias a un alto riesgo de desprotección social.
- 3.3 Implica un costo de S/ 26 680 millones. Dado que el SNP se encuentra en una situación de déficit, no dispone de los recursos necesarios para cubrir esta carga económica.

<sup>56</sup> Inciso 17 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú

<sup>57</sup> Incisos 6 y 7 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”**  
**“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”**

Por lo tanto, será imprescindible recurrir a transferencias del Tesoro Público, lo que incrementará considerablemente el gasto público.

- 3.4 La propuesta normativa contraviene las reglas para la estabilidad presupuestaria, de los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 32514, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026, que establecen que todo proyecto de norma debe contar con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos.
- 3.5 No se toma en cuenta el costo de oportunidad que involucraría el uso recursos públicos y su reasignación, dado que podría afectar otros servicios provistos por el Estado, como son los de salud, educación y otros.
- 3.6 La aplicación del proyecto de ley generaría una demanda de recursos adicionales al Tesoro Público, contraviéndose el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y por el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440.
- 3.7 Contraviene el mandato establecido en la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución que dispone que las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios deberán regirse por criterios de sostenibilidad financiera.
- 3.8 Se opone a lo establecido en el artículo 77 de la Constitución Política, pues dicho artículo establece la forma en que se rige la administración económica y financiera del Estado y cómo se asignan los recursos.
- 3.9 Igualmente, contraviene la competencia exclusiva que tiene el Poder Ejecutivo para dirigir la política económica y administrar la hacienda pública, que comprende la iniciativa de gasto, establecidos en los numerales 3° y 17° del artículo 118° de la Constitución Política del Perú; en ese sentido también se vulnera el artículo 79 de la Constitución que establece que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, con excepción de su presupuesto.
- 3.10 La propuesta legislativa vulnera el artículo 12 de la Constitución Política, que establece el carácter intangible de los fondos de la seguridad social. Permitir la devolución de aportes implica dar un uso distinto a recursos destinados exclusivamente al financiamiento de pensiones, desnaturalizando su finalidad constitucional
- 3.11 Infringe el Código Tributario, que establece la intangibilidad de este ahorro previsional y su naturaleza de tributo destinado a fines previsionales. Además, el TC ha emitido pronunciamientos que declaran este tipo de medidas como inconstitucionales,





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”**  
**“AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”**

reafirmando la protección de los derechos de los afiliados y la integridad del sistema previsional.

- 3.12 La propuesta distorsiona el objetivo de este régimen previsional. Al redirigir recursos destinados a la jubilación para satisfacer necesidades de corto plazo, se prioriza el consumo durante la etapa activa del trabajador, lo que pone en riesgo su seguridad económica en la vejez. Esta distorsión no solo amenaza la estabilidad del SNP, sino también el bienestar futuro de los afiliados.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Firmado digitalmente  
**YRENE DEL ROSARIO PANTOJA OCAMPO**  
Directora  
Dirección de Gestión de Pensiones





**COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E  
INTELIGENCIA FINANCIERA**

“Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana”

Lima, 12 de diciembre de 2025

**OFICIO N° 833-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR**

Señora  
**DENISSE AZUCENA MIRALLES MIRALLES**  
Ministra de Economía y Finanzas – MEF

**Presente.** -

**Asunto: Pedido de Opinión PL 13508/2025-CR**

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarla cordialmente y a la vez, solicitarle se sirva remitir a esta Comisión, con carácter de urgencia, la opinión de su Despacho sobre el **Proyecto de Ley N° 13508-2025-CR**, que propone autorizar de manera excepcional y temporal a los afiliados al sistema nacional de pensiones (SNP) administrado por la oficina de normalización previsional (ONP), a disponer hasta 3 U.I.T.

El contenido de la referida iniciativa legislativa se encuentra a su disposición en el siguiente enlace:  
<https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzU2MTg5/pdf>

Hago propicia la ocasión para expresarle las muestras de mi especial consideración y estima personal.

**Atentamente,**

**VÍCTOR SEFERINO FLORES RUÍZ**  
Presidente  
Comisión de Economía, Banca,  
Finanzas e Inteligencia Financiera.



**COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E  
INTELIGENCIA FINANCIERA**

“Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana”

Lima, 12 de diciembre de 2025

**OFICIO N° 832-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR**

Señor  
**ERNESTO JULIO ÁLVAREZ MIRANDA**  
Presidente del Consejo de Ministros – PCM

**Presente.** -

**Asunto: Pedido de Opinión PL 13508/2025-CR**

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y a la vez, solicitarle se sirva remitir a esta Comisión, con carácter de urgencia, la opinión de su Despacho sobre el **Proyecto de Ley N° 13508-2025-CR**, que propone autorizar de manera excepcional y temporal a los afiliados al sistema nacional de pensiones (SNP) administrado por la oficina de normalización previsional (ONP), a disponer hasta 3 U.I.T.

El contenido de la referida iniciativa legislativa se encuentra a su disposición en el siguiente enlace: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzU2MTg5/pdf>

Hago propicia la ocasión para expresarle las muestras de mi especial consideración y estima personal.

**Atentamente,**

**VÍCTOR SEFERINO FLORES RUÍZ**  
Presidente  
Comisión de Economía, Banca,  
Finanzas e Inteligencia Financiera.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Coordinación

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana

Señora:

**ROSARIO RIOFRÍO ESPINOZA**

Secretaria General

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Presente.-

Asunto : Solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13508/2025-CR.

Referencia : a) Oficio N° 832-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR  
b) Memorando N° D002740-2025-PCM-OGAJ  
Expediente 2025-0100566

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia a), a través del cual la Presidencia de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, solicita opinión técnico legal del 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, de acuerdo al documento de la referencia b), debido a la materia regulada por el Proyecto de Ley N° 13508/2025-CR, corresponde a su representada emitir opinión en el marco de sus competencias.

En relación al párrafo anterior, se solicita que, emitida la opinión sectorial, ésta sea remitida directamente a la Presidencia de Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, con copia a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**MILAGRITOS PILAR PASTOR PAREDES**  
SECRETARIA DE LA SECRETARÍA DE COORDINACIÓN  
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

MPPP/pvdc

EXPEDIENTE: «2025-0100566»



Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de Ministros, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:

Url: <https://sgdciudadano.pcm.gob.pe/register/verifica>

Código de Verificación: 0156 7033 0226 2820