

LEY QUE DEROGA LA LEY N.º 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL PERUANO Y SU REGLAMENTO

El grupo parlamentario Podemos Perú, a iniciativa del congresista de la República que suscribe, José León Luna Gálvez, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

LEY QUE DEROGA LA LEY N.º 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL PERUANO Y SU REGLAMENTO

ARTÍCULO ÚNICO. - Derógatoria de la Ley N.º 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, y el Decreto Supremo N.º 189-2025-EF que aprueba su Reglamento.

Derógase la Ley N.º 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, y el Decreto Supremo N.º 189-2025-EF que aprueba su Reglamento, así como todas las disposiciones derivadas y conexas.

DISPOSICIÓN FINAL

Primera. Se autorizar de manera extraordinaria y voluntaria, el retiro de hasta cuatro (4) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) de los fondos acumulados en las cuentas individuales de capitalización (CIC) de los afiliados al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones,

Segunda. La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES:

El Sistema Privado de Pensiones (SPP) fue creado, en un contexto de reformas estructurales de corte neoliberal cuyo objetivo inicial fue aliviar la presión financiera sobre el Estado y trasladar la administración de los fondos de pensiones al sector privado, bajo la promesa de lograr mayor eficiencia, mejores rentabilidades y pensiones dignas para los afiliados. Sin embargo, desde sus inicios se configuró un esquema en el que el riesgo previsional recaía íntegramente sobre el trabajador, mientras que las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) aseguraban utilidades estables a través de comisiones, independientemente del resultado de las inversiones.

La evidencia recogida por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) muestra que, pese a reformas posteriores, que intentaron transparentar las comisiones y ampliar la cobertura, los problemas estructurales del sistema persisten: baja inclusión, insuficiencia de las pensiones y falta de sostenibilidad. De acuerdo con informes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Perú mantiene uno de los niveles más bajos de cobertura previsional en América Latina, con millones de trabajadores informales excluidos de un esquema que, en teoría, debería ser universal.

Uno de los aspectos más cuestionados han sido las comisiones cobradas por las AFP, las cuales se mantienen altas y complejas, aún con los intentos de regulación. La propia SBS ha tenido que emitir resoluciones para transparentar estos cobros, revelando que en los últimos años las administradoras han destinado miles de millones de soles desde los aportes previsionales hacia fondos en el extranjero sin la autorización expresa de los afiliados. A ello se suma que, entre 2022 y 2024, los fondos de los afiliados perdieron más de 18 mil millones de soles debido a la volatilidad de los mercados, mientras las AFP reportaban utilidades netas por más de 1,400 millones en el mismo periodo. Esta asimetría evidencia un desequilibrio estructural: cuando los afiliados pierden, las AFP siguen ganando.

Lejos de convertirse en un mecanismo de protección social, el SPP se ha consolidado como un negocio altamente rentable para las AFP y poco efectivo para los trabajadores.

El modelo ha privilegiado la rentabilidad privada y la seguridad empresarial sobre el principio constitucional de que la seguridad social es un derecho universal y progresivo.

En síntesis, los antecedentes del sistema previsional privado en el Perú muestran una constante: promesas incumplidas frente a los trabajadores y beneficios asegurados para las administradoras. La historia de las AFP en el país se caracteriza por un desequilibrio de poder, abusos en la gestión de los fondos, comisiones poco transparentes y una débil supervisión estatal, lo que ha generado desconfianza ciudadana y ha impulsado crecientes demandas sociales y políticas para su reforma o derogación definitiva.

II. REALIDAD PROBLEMÁTICA:

La ley aprobada bajo la denominación de "Modernización del Sistema Previsional Peruano" trasladó el riesgo previsional al trabajador, asegurando rentabilidad constante a las AFP. La Ley N.º 32123 y su reglamento profundizan este esquema regresivo al:

- Imponer la afiliación obligatoria desde los 18 años, vulnerando la libertad individual.
- Obligar a los trabajadores independientes a aportar progresivamente (2% en 2028 hasta 5% en 2034), pese a la precariedad laboral de este sector.
- Eliminar la posibilidad de retiros parciales o extraordinarios, restringiendo el derecho de propiedad sobre los fondos acumulados.
- Blindar a las AFP asegurándoles ganancias, incluso en escenarios de pérdidas para los afiliados.

El sistema previsional peruano atraviesa una crisis estructural que se ha profundizado con la aprobación de la Ley N.º 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, y su reglamento (DS N.º 189-2025-EF). Lejos de corregir las fallas históricas del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y del Sistema Privado de Pensiones (SPP), esta normativa ha consolidado un modelo regresivo que vulnera derechos fundamentales y refuerza la dependencia de los trabajadores hacia entidades financieras privadas.

Entre 2022 y 2024, los afiliados perdieron más de S/ 18,000 millones en el valor de sus fondos debido a la volatilidad de los mercados, mientras que las AFP reportaron utilidades netas por más de S/ 1,448 millones, cobrando comisiones de forma independiente al resultado de las inversiones. Esta asimetría evidencia un desequilibrio estructural:

mientras los trabajadores asumen los riesgos financieros, las administradoras aseguran beneficios estables. La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y la propia Defensoría del Pueblo han advertido sobre el impacto directo de estas pérdidas en las futuras pensiones, reduciendo la posibilidad de alcanzar jubilaciones suficientes y dignas.

En paralelo, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) ha reportado que el 29% de la población peruana vive en pobreza monetaria y más de 3 millones en pobreza extrema (2024). En este contexto, la prohibición de retiros extraordinarios o parciales de los fondos previsionales constituye una restricción regresiva que condena a los trabajadores a la precariedad, impidiéndoles disponer de sus propios ahorros en momentos de crisis, desempleo o necesidad urgente. Para millones de familias, los retiros autorizados entre 2020 y 2024 se convirtieron en una herramienta de sobrevivencia inmediata, lo que demuestra que el sistema previsional no está garantizando pensiones, sino que funciona como un mecanismo de ahorro forzoso controlado por terceros.

Por otro lado, la norma establece la afiliación obligatoria desde los 18 años y el aporte progresivo de los trabajadores independientes (2% en 2028 hasta 5% en 2034), pese a que la OIT (2024) reporta que más del 80% de los trabajadores independientes en Perú son informales y no cuentan con ingresos estables. Esta medida, lejos de ampliar la protección social, podría empujar a más ciudadanos hacia la informalidad y reducir aún más la cobertura real del sistema.

En conclusión, la realidad problemática del sistema previsional peruano se resume en tres ejes:

1. Inseguridad y pérdidas para los afiliados, quienes ven disminuidos sus ahorros sin garantía de pensiones dignas.
2. Beneficios asegurados para las AFP, que continúan obteniendo utilidades y cobrando comisiones aun en escenarios de crisis.
3. Normativa regresiva y coercitiva, que restringe derechos, impone cargas a los más vulnerables y refuerza un modelo inequitativo.

Este panorama evidencia que el actual sistema previsional no cumple con el mandato constitucional de garantizar el derecho a la seguridad social, sino que profundiza la desigualdad y debilita la confianza ciudadana en las instituciones.

III. ANÁLISIS NORMATIVO:

El marco normativo previsional en el Perú se encuentra fragmentado y en crisis. La coexistencia del Sistema Nacional de Pensiones (SNP), creado mediante el Decreto Ley N.º 19990, y el Sistema Privado de Pensiones (SPP), establecido con el Decreto Ley N.º 25897 en 1992, ha generado desigualdades estructurales que la Ley N.º 32123, lejos de corregir, ha profundizado.

1. Creación del SPP (1992)

Este decreto instauró la capitalización individual como régimen alternativo al sistema público solidario. La administración quedó en manos de las AFP, empresas privadas que obtienen ganancias aseguradas por comisiones, mientras los afiliados asumen el riesgo total de las inversiones.

- Problema: No se garantizó una pensión mínima ni un esquema solidario.
- Resultado: Brecha creciente entre utilidades de las AFP y las pérdidas de los trabajadores.

2. Reforma del Sistema Privado de Pensiones (2012)

Esta norma buscó mejorar la cobertura y regular las comisiones, introduciendo el esquema de comisión por saldo. Sin embargo, informes de la SBS y del MEF muestran que:

- La cobertura sigue siendo limitada (menos del 30% de la PEA activa aporta regularmente).
- Las comisiones continúan representando un ingreso asegurado para las AFP, independientemente de los resultados de los fondos.

3. Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano (2024)

Su aprobación implicó la creación del Sistema Integral Previsional Peruano, que fusiona el SNP y el SPP. Este sistema establece una estructura multipolar con administración pública y privada, reforzando el rol de las AFP bajo el argumento de universalizar la cobertura.

- Afiliación obligatoria desde los 18 años (art. 18 del reglamento).

- Aportes forzosos de independientes (arts. 26-28), desde 2028 (2%) hasta 2034 (5%).
- Prohibición de retiros parciales o extraordinarios, salvo excepciones mínimas.
- Condicionamiento de la pensión mínima a la renuncia de derechos previamente reconocidos.

Estas medidas, contenidas en el Decreto Supremo N.º 189-2025-EF, vulneran principios constitucionales como la libertad individual, el derecho de propiedad sobre los fondos y la progresividad de los derechos sociales.

4. Regulación y supervisión – SBS y MEF

La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) es la encargada de regular el SPP, mientras que el MEF dicta la política previsional. Ambos organismos han promovido la modernización del sistema, pero no han logrado resolver la insatisfacción social con el modelo previsional.

La Defensoría del Pueblo ha señalado, en múltiples pronunciamientos, que el sistema no garantiza jubilaciones suficientes y que los retiros masivos han dejado a millones de afiliados sin fondos previsionales, evidenciando la debilidad del marco normativo vigente.

5. Conflictos con la Constitución y estándares internacionales

El marco legal actual genera tensiones con los artículos 10, 11 y 12 de la Constitución, al imponer obligaciones regresivas y restringir derechos adquiridos. Asimismo, incumple compromisos internacionales asumidos por el Perú, como el Convenio 102 de la OIT, el PIDESC (art. 9) y la CADH (art. 26), que exigen sistemas previsionales suficientes, progresivos y no regresivos.

Conclusión del análisis normativo actual

El marco vigente ha consolidado un sistema previsional inequitativo y regresivo, donde:

- Los trabajadores asumen pérdidas y restricciones a sus derechos.
- Las AFP aseguran utilidades y protección normativa.
- El Estado se convierte en garante indirecto de un esquema que no asegura pensiones dignas, pero que sí incrementa la desconfianza ciudadana.

Por ello, la derogación de la Ley N.º 32123 y su reglamento es un paso imprescindible para restituir coherencia constitucional, recuperar derechos vulnerados y construir un nuevo modelo previsional basado en la solidaridad y la universalidad.

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Costos de mantener la Ley N.º 32123

- Pérdidas millonarias: entre 2022 y 2024 los afiliados vieron disminuir sus fondos en más de S/ 18,000 millones, reduciendo directamente sus futuras pensiones.
- Carga fiscal: al no garantizar pensiones mínimas sostenibles, el Estado deberá asumir un mayor gasto en subsidios previsionales para los adultos mayores en pobreza.
- Aumento de la informalidad: obligar a los trabajadores independientes a aportar en un contexto de precariedad laboral (80% de informalidad según la OIT) empujará a muchos hacia la evasión o la exclusión del sistema formal.

Beneficios de la derogatoria

- Restitución de derechos: los trabajadores recuperan la libertad de decidir sobre sus fondos y el derecho a retiros extraordinarios cuando las circunstancias lo requieran.
- Liquidez económica: la devolución de fondos a los afiliados permitiría dinamizar el consumo, el pago de deudas y la inversión en emprendimientos familiares, favoreciendo la reactivación económica.
- Reducción de desigualdades: al corregir un sistema que beneficia desproporcionadamente a las AFP, se avanza hacia un modelo más justo y solidario.
- Confianza ciudadana: la derogación de una norma percibida como regresiva refuerza la legitimidad de las instituciones y la confianza de la población en el Congreso y el Estado.

V. LOS EFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La derogación de la Ley N.º 32123 y de su reglamento (DS N.º 189-2025-EF) producirá efectos positivos y necesarios en el ordenamiento jurídico peruano, pues elimina

disposiciones regresivas y restituye la coherencia del sistema previsional con la Constitución y los compromisos internacionales del Estado peruano.

1. Eliminación de normas regresivas e inconstitucionales

- Se eliminan disposiciones que imponían la afiliación obligatoria desde los 18 años y el aporte forzoso a trabajadores independientes, medidas que vulneraban la libertad de decisión y desconocían la realidad laboral del país.
- Se suprimen los artículos que condicionaban el acceso a la pensión mínima a la renuncia de derechos previamente adquiridos, restableciendo la igualdad ante la ley (art. 2 de la Constitución).

2. Restitución del principio de intangibilidad y finalidad social de los fondos previsionales

- La derogatoria reafirma que los fondos de la seguridad social son intangibles y deben gestionarse en beneficio exclusivo de los afiliados (art. 12 de la Constitución).
- Se abre la posibilidad de establecer mecanismos de retiros parciales o extraordinarios, reconocidos en normas anteriores y utilizados por millones de peruanos como medio de sobrevivencia en tiempos de crisis.

3. Reafirmación de la supremacía constitucional y del bloque de convencionalidad

- La eliminación de la Ley N.º 32123 alinea la legislación nacional con los artículos 10 y 11 de la Constitución, que consagran el derecho a la seguridad social como progresivo y universal.
- Asimismo, armoniza el marco interno con obligaciones internacionales como el Convenio 102 de la OIT y el PIDESC (art. 9), evitando la vigencia de una norma regresiva contraria a tratados de derechos humanos ratificados por el Perú.

4. Revisión integral del rol de la SBS y fortalecimiento institucional

- La derogatoria obligará a revisar las funciones de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, especialmente en lo relativo a los procedimientos de afiliación, devoluciones y supervisión de comisiones, evitando vacíos legales y prácticas abusivas.
- Se genera la necesidad de debatir y aprobar una nueva Ley Marco de Seguridad Social, que sienta las bases de un sistema previsional público, solidario y sostenible.

5. Reducción de la conflictividad judicial y constitucional

- La imposición de aportes a independientes y la afiliación obligatoria ya había motivado la preparación de acciones de amparo y demandas de inconstitucionalidad por vulneración de derechos fundamentales.
- Con la derogación se previene la proliferación de litigios, se protege la seguridad jurídica y se reduce la carga procesal del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional.

6. Fortalecimiento de la seguridad jurídica y protección de los derechos ciudadanos

- Al eliminarse una norma regresiva, se garantiza que la legislación previsional vuelva a estar al servicio de los trabajadores y no de intereses privados.
- Se sientan las bases para un proceso legislativo orientado a la construcción de un sistema previsional justo, eficiente y sostenible, en concordancia con las demandas sociales y las políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

VI. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La derogación de la Ley N.º 32123 y su reglamento se encuentra estrechamente vinculada con diversas Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, ya que responde a compromisos estratégicos del país en materia de justicia social, reducción de desigualdades y fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

1. Política 14: Reducción de la pobreza

El 29% de la población peruana vive en pobreza monetaria y más de 3 millones en pobreza extrema (INEI, 2024). Mantener un sistema previsional que expone a los afiliados a pérdidas millonarias y restringe el acceso a sus propios fondos incrementa la vulnerabilidad social.

La derogatoria, al restituir liquidez a las familias y evitar que los trabajadores pierdan sus ahorros previsionales, contribuye a la reducción directa de la pobreza y la desigualdad, generando un impacto positivo en la economía familiar y comunitaria.

2. Política 15: Igualdad de oportunidades y acceso a servicios básicos

La Ley N.º 32123 introdujo disposiciones discriminatorias, como condicionar el acceso a una pensión mínima a la renuncia de derechos (retiros extraordinarios), lo cual vulnera la igualdad ante la ley.

Su derogación asegura que todos los afiliados reciban un trato equitativo, restableciendo la confianza en que la seguridad social es un derecho para todos y no un privilegio condicionado.

3. Política 19: Estado democrático y de derecho

La aprobación de normas regresivas que benefician a intereses privados en detrimento de los derechos ciudadanos debilita la legitimidad de las instituciones. Al derogar la Ley N.º 32123, el Congreso reafirma el principio constitucional de progresividad de los derechos sociales y fortalece la confianza ciudadana en el sistema democrático, asegurando que la legislación responda al bien común y no a intereses corporativos.

4. Política 13: Acceso universal a la seguridad social

La Constitución y el Acuerdo Nacional establecen como prioridad garantizar que toda persona acceda a una pensión suficiente y sostenible. La derogatoria abre el camino hacia la construcción de un sistema previsional público, solidario y universal, alineado con estándares internacionales (OIT, PIDESC, CADH) y con el mandato del Acuerdo Nacional de garantizar acceso efectivo a la seguridad social para todos los peruanos.