

República del Perú



**Defensoría  
del Pueblo**

# **El reajuste de las pensiones como un mandato exigible y como parte del derecho fundamental a la pensión**

Hacia una regulación coherente y  
prioritaria de los derechos de las  
personas adultas mayores en el Perú

**Informe Defensorial n.º 253**





# **El reajuste de las pensiones como un mandato exigible y como parte del derecho fundamental a la pensión**

**Hacia una regulación coherente y prioritaria de los derechos de las personas adultas mayores en el Perú**

Informe Defensorial n.º 253-2025-DP/AAESP

Lima, septiembre de 2025



Defensoría del Pueblo  
Jirón Ucayali 394-398  
Lima-Perú  
Teléfono: (511) 311-0300  
Correo electrónico: [consulta@defensoria.gob.pe](mailto:consulta@defensoria.gob.pe)  
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>  
Línea gratuita: 0800-15170

Informe Defensorial N° 253 El reajuste de las pensiones como un mandato exigible y como parte del derecho fundamental a la pensión.

Primera edición: Lima, Perú, septiembre del 2025  
Hecho el Depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2025-10538

El presente informe fue elaborado bajo la dirección de Josué Gutiérrez Córdor, Defensor del Pueblo.

El presente documento fue elaborado por José Antonio Ordinola Dedios, jefe del Área de Administración Pública. La revisión y corrección estuvieron a cargo de José Luis Agüero Lovatón, Defensor Adjunto para la Administración Estatal y Servicios Públicos.

Asimismo, el documento fue aprobado por Rina Karen Rodríguez Luján, Primera Adjunta.

# Índice

<b>I. Antecedentes</b>	5
<b>II. Análisis</b>	6
1. El reajuste de las pensiones es una medida connatural y propia de los sistemas de pensiones	6
2. En el Perú, el mandato de reajuste de las pensiones no es una cuestión en duda	7
3. La segunda disposición final y transitoria es una norma y por lo tanto demanda su ejecución	8
4. No es coherente que solo se regule el reajuste anual de las pensiones en el régimen del Decreto Ley n° 20530	10
5. Un ejemplo de reajuste en otro ámbito: La negociación colectiva	11
6. El sentido de la limitación al mandato de reajuste referida a los “arreglos” relativos a las “previsiones presupuestarias” y a las posibilidades de la “economía nacional”	12
7. Las obligaciones internacionales del Estado incluye el reajuste de las pensiones	13
8. El incumplimiento de más 8 meses del reajuste de las pensiones prescrito por la Ley n° 32123	14
<b>III. Conclusiones</b>	18
<b>IV. Recomendaciones</b>	19





# Antecedentes

Mediante Oficio n° 09-2025-CNT-SNP/AFP, el presidente de la Coordinadora Nacional de Ex Trabajadores Jubilados en el Sistema Nacional de Pensiones D.L. N° 19990 y AFP, solicita la intervención de la Defensoría del Pueblo, con la finalidad de que la Presidencia de la República brinde audiencia a los dirigentes de su representa para exponer su propuesta de otorgamiento de una bonificación mensual extraordinaria de S/ 1,000.00 dirigida a los pensionistas del D.L. n.° 19990, Ley n.° 30003 y del Sistema Privado de Pensiones (AFP), teniendo en cuenta el alto costo de vida que enfrentan y la necesidad de garantizar una pensión digna. Asimismo, dicha solicitud incluye un petitorio para el reajuste general de las pensiones.

El pedido presentado por el citado colectivo ciudadano de personas adultas mayores, a la Presidencia de la República, fue derivado al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)<sup>1</sup>, para la correspondiente evaluación y coordinación.

Al respecto, debemos señalar que la petición del colectivo saca a relucir el constante reclamo relativo al problema de la suficiencia de las pensiones del régimen del Decreto Ley n° 19990, que es un régimen solidario, propio de la seguridad social. El problema se actualiza mes a mes, año a año, ya que las exiguas pensiones que otorga el sistema pierden valor, periódicamente, frente a la inflación.

Las expectativas de solución de este problema, por parte de la población, usualmente sobredimensionan las posibilidades reales de un sistema público de pensiones como el peruano; sin embargo, dicho sobredimensionamiento conlleva que se pierda de vista los derechos y mandatos que ya existen, pero que no se cumplen y son parte del problema.

El presente informe centra el abordaje del problema vinculado al reclamo a la suficiencia de las pensiones en las normas jurídicas vigentes y no en las expectativas que, aunque legítimas, tendrían primero que recorrer el largo camino de su inclusión en la agenda pública y el posterior diseño e implementación de una medida correctiva; situación poco probable dada la lentitud y escasa prioridad otorgada a la reforma previsional durante las últimas décadas y que culminó, por lo menos en lo que respecta al presente informe, de modo imperfecto, con la emisión de la Ley n° 32123, como se verá a continuación.

---

1 Mediante Oficio n.° 000926-2025-PCM-SC1.



# Análisis

## 1. El reajuste de las pensiones es una medida connatural y propia de los sistemas de pensiones que inspiraron el modelo peruano de seguridad social, la cual busca conservar el valor de las prestaciones periódicas (mensuales)

Cuando una autoridad administrativa determina el monto de la pensión (prestación periódica) que corresponde a una persona afiliada a un sistema de la seguridad social, aplica una serie de parámetros y cálculos matemáticos que terminan arrojando un **monto fijo o definitivo de la prestación**.

Así, por ejemplo, para personas que se “jubilan” en el año 2020, la pensión de la persona “X” podría ser determinada en S/. 600, la de la persona “Y” en S/ 700 y la de la persona “Z” en S/ 800.

Sin embargo, los meses y los años transcurren y dichos montos fijos pierden poder adquisitivo, pierden su valor, frente o a causa de fenómenos activos o dinámicos de la economía, como la inflación. Por ello, los sistemas de pensiones, desde su origen, contemplan mecanismos de “reajuste” o “revalorización” de las pensiones, que buscan entregar o sumar a la pensión un monto nominal adicional, que permita **“compensar” o “paliar” los fenómenos económicos adversos como la inflación**.

De este modo, por ejemplo, si la pensión de “X” de S/. 600, la pensión de “Y” de S/ 700 y la pensión de “Z” de S/ 800, todas determinadas en el año 2020, al 2024 han tenido que afrontar una hipotética inflación acumulada del 10% de los precios, y por lo tanto han perdido su capacidad de compra (poder adquisitivo), podría concedérseles un reajuste equivalente al 10% del monto nominal de las mismas, con lo cual sus pensiones quedarían fijadas del siguiente modo: la pensión de “X” en S/ 660 (S/ 600 + S/ 60), la pensión de “Y” en S/ 770 (S/ 700 + S/ 70) y la pensión de “Z” en S/ 880 (S/ 800 + S/ 80).

Como puede apreciarse, de no adoptarse la medida de reajuste o actualización, al 2024, “Z” que es una persona jubilada seguiría teniendo S/. 80 menos para gastar en alimentos, medicinas y transporte. Dicho resultado sería contrario a la idea de “seguridad”, que debe brindar precisamente la “seguridad social”.

**El reajuste de las pensiones no busca el aumento de las pensiones**, por el contrario, es una medida que busca mantener el valor de las mismas, evitar que aquellas se reduzcan por fenómenos exógenos como la inflación. El reajuste hace que las pensiones se actualicen **siguiendo el comportamiento del fenómeno de la economía que se usa de referente**, generalmente asociado a la inflación.

Lo anterior nos permite entender que, si bien medidas como el reajuste o actualización de las pensiones sin duda exigen la erogación de recursos adicionales, sin embargo, la inflación también trae aparejada, usualmente, aumentos en las remuneraciones en los trabajadores. Dichos incrementos de las remuneraciones también se perciben por los fondos de la seguridad social, ya que **los aportes de la seguridad se basan en un porcentaje de las remuneraciones** y no un monto fijo.

Es por ello que el Convenio n° 102, Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), de 1952, de la Organización Internacional del Trabajo, en su modelo de sistema de pensiones establece expresamente que:

“Parte XI. Cálculo de los Pagos Periódicos

**Artículo 65**

(...)

**10. Los montos de los pagos periódicos en curso atribuidos para la vejez, para los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales (a excepción de los que cubran la incapacidad de trabajo), para la invalidez y para la muerte del sostén de familia serán revisados cuando se produzcan variaciones sensibles del nivel general de ganancias que resulten de variaciones, también sensibles, del costo de la vida” (Énfasis agregado).**

De hecho, en la actualidad, economistas expertos en reformas de pensiones señalan que:

*“Lo que está claro es que el valor real de la pensión de una persona no debería variar de forma irregular con el nivel de inflación, tanto más cuando las tasas de inflación pueden variar significativamente a lo largo de los años, incluso en años consecutivos”<sup>2</sup>.*

**2. En el Perú, el mandato de reajuste de las pensiones no es una cuestión en duda. Lo que se debe definir es la forma concreta en que se debe ejecutar el mandato.**

La segunda disposición final y transitoria de la Constitución Política es muy clara al disponer expresamente que:

*“El Estado **garantiza** (...) **el reajuste periódico** de las pensiones que administra, con arreglo a las previsiones presupuestarias que éste destine para tales efectos, y a las posibilidades de la economía nacional” (Énfasis agregado).*

Es decir que, en el Perú, no queda duda de la existencia de una norma jurídica que establece el deber jurídico del Estado de garantizar el reajuste periódico de las pensiones que administra. **Lo que queda por definir es la forma de su cumplimiento.**

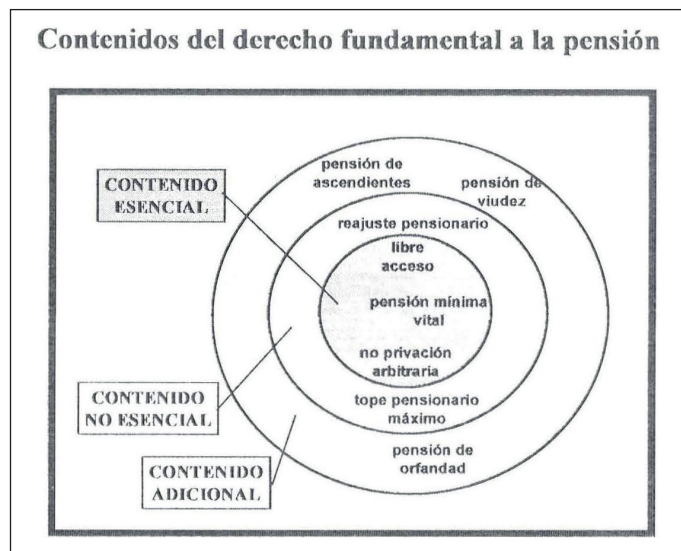
Es necesario tener presente que dicho deber se inserta en el marco normativo del derecho a la seguridad social en el Perú, el cual está previsto en el artículo 10 de la Constitución Política, así como en el derecho a la pensión, que forma parte del primero, y que está previsto en el artículo 11 de la Carta Magna.

En particular, el Tribunal Constitucional, en sentencia recaída en el Expediente n° 50-2004-AI/TC, ha señalado que, el reajuste de las pensiones forma parte del contenido del derecho fundamental a la pensión, conforme se puede apreciar de la siguiente figura, elaborada por el propio colegiado:

---

2 Barr, N. y Diamond, P. (2008). Reforming Pensions: Principles and Policy Choices. Oxford University Press. La cita original corresponde al idioma inglés: “What is clear is that the real value of a person’s pension benefit should not vary erratically with the level of inflation, all the more because inflation rates can vary significantly across years, even consecutive years”.

Figura n° 1



Elaboración: Tribunal Constitucional  
Fuente: Sentencia recaída en el Expediente n° 50-2004-AI/TC

Asimismo, es necesario tener en cuenta que el derecho a la seguridad social está contemplado en diversos tratados de derechos Humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 9), el Convenio n° 102, Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), y el artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador". En particular, el Convenio n° 102, en sus artículos 65 y 66 estipula el reajuste de las pensiones.

### 3. La segunda disposición final y transitoria es una norma y por lo tanto demanda su ejecución. Su carácter de principio no puede ser usado como una excusa para retrasar su incumplimiento.

El Tribunal Constitucional ha señalado, en reiteradas ocasiones, que la Constitución Política del Perú contiene tanto "normas regla" como "normas principio"<sup>3</sup>.

Las primeras "se identifican con mandatos concretos de carácter autoaplicativo y (...) las segundas constituyen mandatos de optimización, normas abiertas de eficacia diferida, que requieren de la intermediación de la fuente legal, para alcanzar plena concreción (...)" (Subrayado agregado)<sup>4</sup>.

La distinción resulta relevante ya que permite establecer que si bien existen normas que contienen mandatos claros, precisos y concretos cuyo cumplimiento es relativamente más sencillo determinar, también existen normas de contornos menos definidos y que, por tanto, presentan una mayor dificultad para la determinación de su cumplimiento.

**En ambos casos, al encontrarnos ante normas jurídicas, los mandatos contenidos en ellas deben ser cumplidos.** Así, siguiendo a Robert ALEXEY debe quedar claro que en el caso de las normas-principio, no nos encontramos ante mandatos irrelevantes o que toleran su incumplimiento, sino que por el contrario nos encontramos ante "(...) normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes" (Subrayado agregado)<sup>5</sup>.

En este orden de ideas, el mandato contenido en la segunda disposición final y transitoria de la Constitución Política en el sentido de que "El Estado garantiza (...) el reajuste periódico de las pensiones que administra", es un deber por concretar, pero dicha concreción debe realizarse "en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes"<sup>6</sup>.

Dicho mandato no puede ser interpretado como una disposición de excepción o de extraordinario

3 Tribunal Constitucional, Sentencia recaída en el Expediente 8-2003-AI/TC, FJ. 4.

4 Tribunal Constitucional (2005), Sentencia recaída en el Expediente 1417-2005-PA/TC, FJ. 11.

5 Alexy, R. (2007). Teoría de los derechos fundamentales (p. 67). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

6 *Ibidem*.

cumplimiento, en función a la voluntad discrecional de los gobiernos de turno o de factores exógenos que no están plenamente acreditados. **Por el contrario, la segunda disposición final y transitoria de la Constitución Política es, un mandato de maximización.**

Esta garantía constitucional es la misma que se otorga a los ciudadanos y ciudadanas de los diversos países. En dichos Estados es impensable que las pensiones no se reajusten anualmente. Así, la Comisión Europea y el Comité de Protección Social de la Unión Europea dejan constancia que:

*“Casi todos los Estados miembros de la UE y Noruega aplican la indexación de frecuencia fija, que suele realizarse una vez al año en un mes específico, generalmente enero. Croacia, Hungría y los Países Bajos indexan dos veces al año, y Chipre tiene un segundo momento de indexación si el IPC aumenta más del 1 % en el primer semestre del año” (Subrayado agregado)<sup>7</sup>.*

Un ejemplo concreto y accesible, lo encontramos en la Constitución española, la cual en su artículo 50 señala:

*“Los poderes públicos **garantizarán**, mediante pensiones adecuadas y **periódicamente actualizadas**, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad” (Énfasis agregado).*

Más allá de las precisiones normativas correspondientes a cada momento histórico, de acuerdo a la siguiente tabla, que abarca un periodo de más de 15 años, se puede verificar que el Gobierno español, aún en momentos de crisis, **prácticamente, de modo ininterrumpido, ha revalorizado o actualizado, las pensiones contributivas:**

**Tabla nº 1**  
**Revalorización de las pensiones en España**

<b>Año</b>	<b>Dispositivo</b>	<b>Porcentaje de la pensión que se incrementa</b>
2007	Real Decreto 1578/2006	2 %
2008	Real Decreto 1764/2007	2 %
2009	Real Decreto 2127/2008	2 %
2010	Real Decreto 2007/2009	1 %
2011	Real Decreto 1794/2010	0 %
2012	Real Decreto 20/2011	1 %
2013	Real Decreto-ley 28/2012	1 %
2014	Real Decreto 1045/2013	0.25 %
2015	Real Decreto 1107/2014	0.25 %
2016	Real Decreto 1170/2015	0.25 %
2017	Real Decreto 746/2016	0.25 %
2018	Real Decreto 1079/2017	0.25 %
2019	Real Decreto-ley 28/2018	1.6 %

7 European Commission & Social Protection Committee (2024). Pension Adequacy Report: Current and future income adequacy in old age in the EU (p. 49). Publications Office of the European Union. Consultado el 9 de julio de 2025 en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c854e35f-2eb1-11ef-a61b-01aa75ed71a1/language-en>  
La cita es una traducción libre de: “Almost all EU Member States and Norway apply fixed-frequency indexation, typically indexing once per year in a specific month, most often January. Croatia, Hungary and the Netherlands index twice per year and Cyprus has a second indexation moment if the CPI increased by more than 1 % in the first half of the year”.

Año	Dispositivo	Porcentaje de la pensión que se incrementa
2020	Real Decreto-ley 1/2020	0.9 %
2021	Real Decreto 46/2021	0.9 %
2022	Real Decreto 65/2022,	2.5 %
2023	Real Decreto 1058/2022	8.5 %
2024	Real Decreto-ley 8/2023	3.8 %
2025	Real Decreto 316/2025	2.8 %

Elaboración: Propia  
Fuente: Boletín Oficial del Estado (España)

Por lo expuesto, la conclusión insoslayable es que el Estado peruano, en particular el Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Normalización Previsional, deben partir de la premisa de actuación (principio) de **que tienen un deber permanente de reajustar** o actualizar el valor de las pensiones que fueron otorgadas en un determinado momento, a todos y cada uno de los pensionistas del Sistema Nacional de Pensiones. La experiencia de los países desarrollados es que dicho ajuste se debe realizar anualmente, por razones bastante lógicas y acordes a un enfoque de derechos humanos.

#### 4. No es coherente que solo se regule el reajuste anual de las pensiones en el régimen del Decreto Ley n° 20530.

Tan evidente es la lógica del reajuste de las pensiones, expuesta en los tres apartados anteriores, que el Perú de hecho la aplica, pero lo hace solo en casos excepcionales, como sucede en el **régimen pensionario del Decreto Ley n° 20530**, régimen cerrado, dirigido a ex servidores públicos.

Es claro que el régimen del Decreto Ley n° 20530 tiene muchos defectos, lo que incluso necesitó de una reforma constitucional en el año 2004<sup>8</sup> para poder “frenar”, en parte, el perjuicio que generaba al interés público y beneficiaba excesivamente a muy pocos.

Una de las cosas que se eliminó con la reforma constitucional de 2004 es el mecanismo de reajuste de las pensiones vía equiparación o nivelación con las remuneraciones de los servidores públicos en actividad. Según dicho método de reajuste las pensiones debían ser iguales que las remuneraciones, algo que es improbable de poder ser sustentado desde una lógica financiera.

Dicho mecanismo de reajuste fue sustituido por uno nuevo, técnicamente adecuado, a través del artículo 4 de la Ley n° 28449, de diciembre de 2004, según el cual:

*a) Las pensiones percibidas por beneficiarios que hayan cumplido (...) (65) años (...) cuyo valor no exceda (...) (2) Unidades Impositivas Tributarias vigentes en cada oportunidad, serán reajustadas al inicio de cada año mediante decreto supremo (...) teniendo en cuenta (...) el costo de vida anual y la capacidad financiera del Estado.*

*b) Las pensiones percibidas por beneficiarios menores de sesenta y cinco (65) años de edad se ajustarán periódicamente, teniendo en cuenta las previsiones presupuestales y las posibilidades de la economía nacional”.*

Dicho artículo evidencia, que las personas mayores de 65 años del régimen pensionario del Decreto Ley n° 20530, es decir aquellas que alcanzan la edad de jubilación usual en el Perú, son una prioridad y por ende se determina que **el reajuste debe hacerse en un periodo determinado o fijo: un año**.

En contraste con ello, en el caso del régimen pensionario del Decreto Ley n° 19990, **la Ley n° 32123, Ley de modernización del sistema previsional peruano, no ha establecido ninguna medida sobre el reajuste periódico de las pensiones**, como ocurre en el régimen del Decreto Ley n° 20530, según se ha señalado. Ello a pesar de que el Proyecto de Ley n° 6120/2023-PE del Poder Ejecutivo<sup>9</sup>, en el numeral 1 de la sexta disposición complementaria final, preveía la revisión de las pensiones cada

8 Mediante Ley n° 28389.

9 <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/6120>

3 años. Esta propuesta del Poder Ejecutivo fue descartada en el debate congresal que dio origen a la referida Ley n° 32123.

Ahora bien, es claro que existen diferencias saltantes entre los regímenes pensionarios, como cuando se confronta el régimen del Decreto Ley n° 20530 y el régimen del Decreto Ley n° 19990. El primero es un régimen cerrado y especial, es decir que no ingresa un miembro más desde la reforma constitucional del 2004. Dicho régimen al 2024, contaba con 165,605 pensionistas registrados/as en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP)<sup>10</sup>, todos básicamente ex servidores públicos. El segundo es un régimen abierto a toda la población, en el cual al 2024 existían 674,634 pensionistas<sup>11</sup>. Así, no será lo mismo otorgar un reajuste anual de S/ 30<sup>12</sup> a 165,605 pensionistas, que otorgar un monto similar a 674,634 personas.

No obstante, las citadas diferencias, **no pueden justificar que un mandato constitucionalmente previsto deje de aplicarse** o, lo que es peor, que se aplique solo para algunos segmentos de la población, sin una justificación objetiva y suficiente.

En este sentido, corresponde que el Poder Ejecutivo, en cuanto “guardián” técnico-especializado de la “Hacienda Pública” (recursos públicos), modifique su actitud frente al mandato contenido en la segunda disposición final y transitoria de la Constitución Política y lidere la transformación de la regulación existente, con la finalidad de acercar, equiparar o maximizar sus niveles de cumplimiento. Máxime si en los últimos años se han venido dictando “medidas” que cumplen similar finalidad y función en otros ámbitos, como se verá a continuación.

##### **5. Un ejemplo de reajuste en otro ámbito: La negociación colectiva (en particular la del sector público)**

Siguiendo la lógica señalada en el numeral 1 sobre los ingresos fijos que pierden valor por el transcurso de los meses y de los años ante fenómenos económicos como la inflación, es necesario hacer notar que las remuneraciones de los trabajadores y trabajadoras en actividad también se determinan usualmente en “montos fijos”. Ello facilita los cálculos financieros de la entidad empleadora, conociendo de antemano el monto de las remuneraciones que debe pagar, puede organizarse para planificar la gestión de la empresa.

Sin embargo, el problema es que la economía es dinámica y está sometida a diversos factores como la inflación. De este modo, usualmente, los ingresos fijos de los trabajadores y trabajadoras pierden valor y sirven para adquirir cada vez menos bienes y servicios.

Frente a dicha situación, el párrafo final del artículo 24 de la Constitución Política ha reconocido el derecho a percibir una remuneración mínima, la cual es fijada por el Estado. Dicha remuneración es constantemente “actualizada” o “reajustada”, precisamente teniendo en cuenta fenómenos como la inflación.

Asimismo, en un ámbito más general, no solo el perteneciente a la remuneración mínima, el artículo 28 de la Constitución Política reconoce a los trabajadores y trabajadoras, el derecho a la negociación colectiva. A través del mismo, periódicamente, los sindicatos pueden negociar mejoras en sus condiciones remunerativas. **Cada vez que los sindicatos logran una mejora remunerativa, ello se ve reflejado en los fondos de la seguridad social, pues al aumentar la remuneración aumenta el aporte proporcional que se efectúa sobre la misma.**

En el ámbito del sector público, recientemente se ha habilitado, mediante Ley n° 31188, la negociación colectiva como un procedimiento reglado. El resultado ha sido que, durante los años de vigencia de estas nuevas reglas, las remuneraciones se han visto incrementadas para los trabajadores del régimen laboral especial de la contratación administrativa de servicios, en los siguientes montos:

10 Según la Exposición de Motivos del Decreto Supremo n° 3-2025-EF. Consultada en: <https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2025/Enero/19/EXP-DS-003-2025-EF.pdf>

11 Según: <https://onpvirtual.pe/OnpDatos/#/Pensionistas>

12 Monto otorgado por el Decreto Supremo n° 3-2025-EF.

**Tabla n° 2**  
**“Incrementos” remunerativos aprobados por**  
**negociación colectiva en el sector público en el Perú**  
**Decreto Legislativo n° 1057**

<b>Año de inicio de efectos</b>	<b>Dispositivo</b>	<b>Monto que se incrementa a la remuneración</b>
2023	Decreto Supremo n° 311-2022-EF	64.19
2024	Decreto Supremo n° 313-2023-EF	50.00
2024	Decreto Supremo n° 265-2024-EF	50.00
2025	Decreto Supremo n° 279-2024-EF	100.00
2026	Recientemente acordado	100.00

Elaboración: Propia  
Fuente: Diario Oficial El Peruano

El hecho de que el incremento sea bajo, pero con una periodicidad prácticamente fija, permite inferir que el mismo tiene por finalidad hacer frente a la inflación. De este modo, lo que en realidad se hace es preservar el valor de las remuneraciones frente a la inflación.

En este orden de ideas, si el Estado como empleador reconoce la necesidad anual de incrementar los ingresos fijos (remuneraciones) de los trabajadores y trabajadoras, no puede si no tener el mismo razonamiento para los ingresos fijos (pensiones) de los pensionistas (A igual razón igual derecho).

En este sentido, la conclusión no puede ser otra que **existe la necesidad de que se emitan normas que establezcan una periodicidad para evaluar y de ser el caso efectuar el reajuste de las pensiones, la misma que deberá ser similar a la prevista para situaciones similares.**

**6. El sentido de la limitación al mandato de reajuste referida a los “arreglos” relativos a las “previsiones presupuestarias” y a las posibilidades de la “economía nacional”**

Habiendo puesto el énfasis en el mandato contemplado en la segunda disposición final y transitoria de la Constitución Política, según el cual el Estado debe garantizar el reajuste de las pensiones, toca referirse a los límites o modulaciones impuestos al mismo por la propia norma suprema, la cual señala que:

*“El Estado garantiza (...) el reajuste periódico de las pensiones que administra, **con arreglo a las previsiones presupuestarias** que éste destine para tales efectos, **y a las posibilidades de la economía nacional**” (Énfasis agregado).*

De acuerdo al Tribunal Constitucional los “derechos fundamentales, no son absolutos”<sup>13</sup>, por ende, ciertamente, el reajuste de las pensiones, como componente del derecho fundamental a una pensión tampoco lo es.

Sin embargo, como ya se ha señalado en el numeral 2, ninguna interpretación normativa de un claro mandato puede significar que el mismo resulte anulado, ya sea en teoría (en abstracto) o en la práctica (en concreto).

Entonces, el sentido de la prescripción “con arreglo a las previsiones presupuestarias que (...) destine (...) y a las posibilidades de la economía nacional”, es la imposición de un límite lógico y hasta “natural” al mandato de reajuste. Y es que si el derecho a la pensión es un derecho económico (también social), y el reajuste es parte de ese derecho, aquellos no se podrán cumplir si no existen

13 Tribunal Constitucional (2016). Sentencia de fecha 26 de abril de 2016 recaída Expediente n° 25-2013-PI/TC (FJ. 130).

los fondos para costearlos.

Sin embargo, en la línea de lo señalado, la lectura del enunciado constitucional contenido en la segunda disposición final y transitoria de la Constitución Política **no puede significar que el reajuste no forma parte del derecho a la pensión y, por ende, su efectividad, queda sujeta a la libre discrecionalidad del Estado de decidir cuándo procede a efectuar la actualización de las pensiones.**

En este sentido, compartimos plenamente lo señalado por el Tribunal Constitucional en el sentido:

*“(…) que **la sostenibilidad financiera** del Estado sea un criterio que debe ser considerado al momento de realizar el reajuste periódico de las pensiones (…) no significa que tal criterio pueda impedir que el reajuste tenga lugar. **Se trata tan sólo de un factor que condiciona el quantum del reajuste, pero no la obligatoriedad de su realización periódica**, la cual no podrá extenderse por intervalos de tiempo irrazonable, máxime si la Primera Disposición (…) ordena que el ahorro presupuestal que provenga de la aplicación de las nuevas reglas pensionarias sea destinado a incrementar las pensiones más bajas” (Expediente n° 50-2004-PI/TC, FJ. 141, énfasis agregado).*

## **7. Las obligaciones internacionales del Estado exigen que se de cumplimiento al derecho humano a la seguridad social, el cual incluye el reajuste de las pensiones**

Como se ha señalado, el Convenio n° 102 de la OIT, Norma mínima de seguridad social, suscrito por el Perú, recoge el deber de reajuste de las pensiones que se otorgan. Por lo que, el Estado peruano tiene la obligación de cumplir dicha norma mínima.

En efecto, todos los tratados sobre derechos humanos imponen, por lo menos, tres tipos de obligaciones a los Estados: obligación de respetar, obligación de proteger y obligación de cumplir. Interesa en este momento la obligación de cumplimiento.

La Observación General n° 19 sobre “El derecho a la seguridad social (artículo 9)” del Comité de Derechos, Económicos y Sociales, señala:

*“47. La obligación de cumplir exige a los Estados Partes que adopten las medidas necesarias, incluido el establecimiento de un sistema de seguridad social dirigido a la plena realización del derecho a la seguridad social. Esta obligación de cumplir se puede subdividir en las obligaciones de facilitar, promover y garantizar.*

*48. La obligación de facilitar exige a los Estados Partes que adopten medidas positivas para ayudar a las personas y a las comunidades a ejercer el derecho a la seguridad social. Esta obligación incluye, entre otras cosas, la de reconocer debidamente este derecho en el ordenamiento político y jurídico nacional, preferiblemente aprobando leyes para su aplicación (…)” (Subrayado agregado).*

La doctrina es clara en ese sentido, Abramovich & Courtis (2004), han señalado que *“las obligaciones positivas no se agotan (…)* en disponer de reservas presupuestarias a efectos de ofrecer una prestación”, sino que, por ejemplo, *“algunos derechos se caracterizan por la obligación del Estado de establecer algún tipo de regulación, sin la cual el ejercicio de un derecho no tiene sentido”<sup>14</sup>* (Subrayado agregado).

Los autores aclaran que *“resulta difícilmente imaginable la situación en la cual el Estado incumpla total y absolutamente con toda obligación positiva vinculada con un derecho económico, social y cultural”,* por lo que *“(…) cumplida en parte la obligación de tomar medidas tendientes a garantizar estos derechos (…)* queda siempre la posibilidad de plantear judicialmente la violación

14 ABRAMOVICH, V. & COURTIS, C. (2004). Los derechos sociales como derechos exigibles (p. 32-33). Trotta. Los autores señalan que “[e]n estos casos, la obligación del Estado no siempre está vinculada con la transferencia de fondos hacia el beneficiario de la prestación, sino más bien con el establecimiento de normas que concedan relevancia a una situación determinada, o bien con la organización de una estructura que se encargue de poner en práctica una actividad determinada” (Idem, pp. 33-34).

de obligaciones del Estado<sup>15</sup>, ya sea por exceso u omisión (Subrayado agregado).

En este sentido, en lo atinente al reajuste de las pensiones, y consonancia con lo ya señalado, el Estado peruano está obligado internacionalmente a aprobar una ley que establezca con total claridad, no solo el plazo, sino también el modo en que se llevará a cabo la “revalorización” de las pensiones, así como las formalidades que se deberán cumplir para acreditar que aquella no es posible en casos excepcionales, vinculados a restricciones fácticas arduamente acreditados en materia presupuestal y de economía nacional.

La doctrina señala que *“Para el no cumplimiento de un deber prima facie, tienen que existir, desde el punto de vista del derecho, razones aceptables”*<sup>16</sup>.

Consideramos pertinente recordar lo que en su momento sentenció la Corte Constitucional Colombiana, para rechazar las pretensiones del Estado que pretendían sostener que era imposible materializar, en Colombia, el derecho a la negociación colectiva en el sector público, debido a la necesidad de “proteger” la institución del presupuesto público:

*“(…) el problema del ejercicio del derecho de los sindicatos de empleados públicos a la negociación colectiva radica en que no existen mecanismos legales apropiados para hacer cumplir este derecho. Es más, el legislador no ha desarrollado el procedimiento (…)*

*Por consiguiente (…)* el legislador debe reglamentar el procedimiento encaminado a reglamentar, en un plazo prudencial (…) el derecho a la negociación colectiva de estos servidores, de conformidad con el artículo 55 de la Constitución y con los Convenios 151 y 154 de la OIT debidamente ratificados<sup>17</sup>.

## 8. El incumplimiento de más 8 meses del reajuste de las pensiones prescrito por la Ley n° 32123

A tenor de lo hasta aquí señalado, **resultará clara y evidente la situación de incumplimiento actual del mandato constitucional y convencional de reajuste** de las pensiones por parte del Poder Ejecutivo, concretizado en la quinta disposición complementaria transitoria de la **Ley n° 32123**, Ley de modernización del sistema previsional peruano, publicada en setiembre de 2024, la cual dispone que:

*c) El Ministerio de Economía y Finanzas **reajusta** mediante decreto supremo las pensiones del Sistema Nacional de Pensiones a que se refiere el Decreto Ley 19990, que actualmente resulten inferiores al monto de S/ 1000,00 (mil y 00/100 soles), de conformidad con las previsiones presupuestarias y a las posibilidades de la economía nacional. Asimismo, puede disponer la consolidación de las actuales pensiones en un monto único, con fines de simplificación administrativa.*

*d) El incremento del monto de las pensiones, señaladas en la presente disposición, **rige a partir del mes de enero de 2025**, y los reintegros son abonados en el mes de febrero de 2025, de corresponder.*

*e) La aplicación de lo establecido en esta norma se financia con cargo al presupuesto institucional del pliego ONP”.*

Como se puede apreciar todos los literales o apartados de la quinta disposición complementaria transitoria, se encuentran ubicados en el mismo nivel, por lo cual no se puede inferir que alguno de ellos, en particular, esté vinculado o supeditado a otro.

En este sentido, a pesar de que existe de un mandato claro y expreso de que, “a partir del mes de enero de 2025” se incremente el monto de las pensiones, señaladas en la presente disposición, lo cual abarca a las pensiones que actualmente resulten inferiores al monto de S/ 1 000,00 (mil y 00/100 soles)”, **a la fecha, no se ha procedido a reajustar el monto de las pensiones indicadas en el**

15 Ídem., pp. 42-43

16 Alexy, R. (1993). Teoría de los derechos fundamentales (p. 500). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

17 Sentencia C-1234/05 recaída en proceso de inconstitucionalidad interpuesto contra el artículo 416° del Código Sustantivo de Trabajo (el subrayado es nuestro).

**literal c)**, es decir, no se ha aprobado el decreto supremo que efectiviza lo dispuesto expresamente por la Ley n° 32123.

Es importante aclarar que la vinculación efectuada por el literal c) de la quinta disposición complementaria transitoria de la Ley n° 32123 a la *"conformidad con las previsiones presupuestarias y a las posibilidades de la economía nacional"*, es una repetición o reiteración de lo dispuesto en la segunda disposición final y transitoria de la Constitución Política, con la finalidad de reafirmar los límites constitucionales ya existentes al reajuste discrecional ordenado por la Ley n° 32123, ya que para el mismo no se ha fijado un monto en particular. Tal y como lo hemos hecho notar, el Tribunal Constitucional (Expediente n° 50-2004-PI/TC) ha señalado que: *"(...) la sostenibilidad financiera del Estado (...) Se trata (...) de un factor que condiciona el quantum del reajuste, pero no la obligatoriedad de su realización periódica (...)"*.

Como ya se ha señalado, el reajuste de las pensiones forma parte del contenido constitucional del derecho a la pensión (sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente n° 50-2004-PA/TC). La segunda disposición final y transitoria de la Constitución Política, que regula el mandato de reajuste, es una norma-principio, por lo que para su permanente cumplimiento y maximización requiere de una "configuración legal", lo cual precisamente adquiere relevancia en el marco de las obligaciones de cumplimiento y facilitación del Estado peruano, las cuales devienen de la consideración del derecho de acceso a una pensión como parte del derecho humano a la seguridad social.

El último reajuste general a las pensiones se efectuó en el año 2019, mediante el Decreto Supremo n° 139-2019-EF, de mayo de 2019. Es decir, que han transcurrido más de 6 años desde que se produjo la última actualización. Cabe relevar que antes de dicho reajuste general no hubo otro de ese alcance (general, es decir para todos los pensionistas) por lo menos desde el año 2002; únicamente se realizaron ajustes muy aislados a grupos determinados de pensionistas. De hecho, para actualizar el monto de la pensión mínima fijada por la Ley n° 27617, de enero de 2002, tuvieron que transcurrir 17 años (Ley n° 30970, de junio de 2019).

Esta situación claramente indica que, para el Estado peruano, en particular para el Poder ejecutivo y el Ministerio de Economía y Finanzas, el reajuste de las pensiones del Decreto Ley n° 19990 no es una prioridad, a pesar de ser un mandato consignado expresamente en la Constitución Política. En esto, el Perú, difiere mucho de los países desarrollados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), conglomerado al que aspira incorporarse.

En el caso de la Ley n° 32123, esta situación negativa se replica a pesar de que, claramente, según la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley n° 6120/2023-PE, **fue el propio Poder Ejecutivo el que propuso la medida y esta fue debidamente costeadada**, conforme se puede apreciar en el cuadro n° 5 y el Gráfico n° 18 de la iniciativa legislativa:

**Tabla n° 3**  
**Extracto del Proyecto de ley del Poder Ejecutivo (1)**

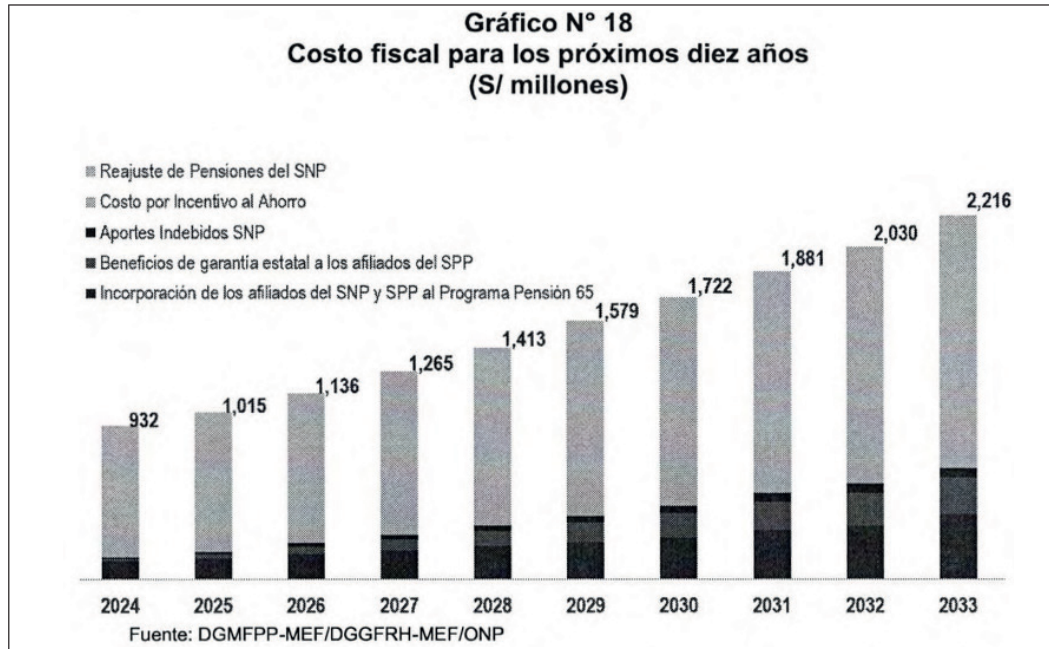
Cuadro N° 5		
Incremento de la planilla y la reserva actuarial		
Indicadores de Resultado	Escenario base	Propuesta
Beneficiarios <sup>1/</sup>	665,738	658,698
Planilla anual	6,187	6,969
Reserva Actuarial	179,544	224,380

<sup>1/</sup> Los no beneficiarios de la propuesta son principalmente pensionistas que perciben montos de pensión por encima del tope máximo propuesto (S/ 1,000).

Elaboración: Poder Ejecutivo.

Fuente: Exposición de motivos del Proyecto de Ley n° 6120/2023-PE

**Figura n° 2**  
**Extracto del Proyecto de ley del Poder Ejecutivo (2)**



Elaboración: Poder Ejecutivo.  
Fuente: Exposición de motivos del Proyecto de Ley n° 6120/2023-PE

Sobre el costeo, el proyecto de ley indicaba que *“La propuesta beneficiará a 658,698 pensionistas”,* esto es prácticamente la totalidad de pensionistas del régimen del Decreto Ley n° 19990 a la fecha de formulación de la propuesta normativa. En consonancia con ello, en una nota del Cuadro n° 5 se señalaba que *“Los no beneficiarios de las propuestas son principalmente pensionistas que percibe montos de pensión por encima del tope máximo propuesto (1,000)”*.

En efecto, del Cuadro n° 4 del Proyecto de Ley n° 6120/2023-PE, se evidencia con claridad las proyecciones que se efectúan respecto de las personas cuyas pensiones máximas serán reajustadas de S/ 893 a S/ 1000:

**Tabla n° 4**  
**Extracto del Proyecto de ley del Poder Ejecutivo (3)**

**Cuadro N° 4**  
**Propuestas de pensiones mínimas y máximas**

Régimen	Parámetros	Vigente	Propuesta
Régimen General	Mínima Titular	500.00	600.00
	Mínima Derivado	385.00	400.00
	Máxima Titular	893.00	1,000.00
Régimen Proporcional	Proporcional S/ 250	250.00	300.00
	Proporcional S/ 350	350.00	400.00

Elaboración: Poder Ejecutivo.  
Fuente: Exposición de motivos del Proyecto de Ley n° 6120/2023-PE

Debe recordarse que la claridad de las previsiones del Proyecto de Ley n° 6120/2023-PE es tal, que en el siguiente cuadro se establece el costo del primer año de la medida propuesta:

**Tabla n° 5**  
**Extracto del Proyecto de ley del Poder Ejecutivo (4)**

<b>Cuadro N° 6</b>	
<b>Resumen del Impacto Fiscal</b>	
<b>Medidas</b>	<b>Costo Fiscal</b>
Reajuste de pensiones del SNP	Primer año: S/ 782 millones Décimo año: S/ 1,018 millones Promedio anual: S/904 millones (en los primeros 10 años) Trigésimo año: S/ 1,907 millones Costo Actuarial: S/ 44,837 millones
Fuente: DGP/DGGFRH-MEF	

Elaboración: Poder Ejecutivo.  
Fuente: Exposición de motivos del Proyecto de Ley n° 6120/2023-PE

Respecto de la financiación de dicho primer año de aplicación de la medida, el proyecto de ley señalaba que:

*“La aplicación de lo previsto se financiará con cargo al presupuesto institucional de ONP correspondiente en la fuente Recursos Determinados desde 2024 hasta el primer trimestre del 2026 (27 meses). Posterior al plazo señalado, Tesoro Público solventaría el costo complementario para financiar la propuesta”.*

Es decir que se previó que durante los dos primeros años de la medida el financiamiento provendría de la Oficina de Normalización Previsional. En efecto, conforme indica la quinta disposición complementaria transitoria de la Ley n° 32123 se dispuso que: *“La aplicación de lo establecido en esta norma se financia con cargo al presupuesto institucional del pliego ONP”.* Ello permite que, **inicialmente, para la aplicación de la medida de reajuste, no se tenga que acudir a transferencias del Tesoro Público**, el recurso a los fondos de éste último será recién a partir del tercer año de aplicación de la medida.

Como es sabido, el régimen pensionario del Decreto Ley n° 19990, es deficitario, por lo cual es el Tesoro Público el que debe cubrir, finalmente, el mayor déficit que, de ser el caso, y en su momento, se pueda presentar a causa de la medida de reajuste dispuesta. En este caso, se estimó por parte del propio Ministerio de Economía y Finanzas que el Tesoro Público entre a “tallar” a partir del tercer año de vigencia de la norma.

Portanto, teniendo en cuenta las previsiones y proyecciones efectuadas por el Ministerio de Economía y Finanzas, en su iniciativa legislativa, **no se puede argumentar que no existe disponibilidad presupuestaria o que las condiciones de la economía no son propicias**. Corresponde a la Oficina de Normalización Previsional asumir el costo del reajuste de las pensiones durante los dos primeros años de entrada en vigencia de la quinta disposición complementaria transitoria de la Ley n° 32123.

En cualquier caso, se debe tomar en consideración que continuamente se vienen aprobando mayores y cuantiosos gastos para diversas actividades no previstas en la ley anual del presupuesto, situación que, como es usual, se supera a través de las periódicas leyes de créditos suplementarios que propone el citado ministerio.



# Conclusiones

- 3.1 El reajuste de las pensiones es una medida connatural y propia de los sistemas de pensiones que inspiraron el modelo peruano de seguridad social, la cual tiene por finalidad conservar el valor de las prestaciones mensuales.
- 3.2 En el Perú, el mandato de reajuste de las pensiones está consignado claramente en la segunda disposición final y transitoria de la Constitución Política.
- 3.3 La segunda disposición final y transitoria es una norma principio y por lo tanto demanda su ejecución. Frente a una norma-principio, lo que resta definir es la forma concreta en que se debe ejecutar el mandato, conforme señala la doctrina y la jurisprudencia comparada en materia de derechos económicos, sociales y culturales.
- 3.4 No resulta coherente que, en el Perú, se regule el reajuste anual de las pensiones del Decreto Ley n° 20530, así como el reajuste anual de las remuneraciones de los servidores civiles a través de la negociación colectiva y no se guarde la misma lógica elemental para los pensionistas del Decreto Ley n° 19990.
- 3.5 El sentido de la limitación al mandato de reajuste de las pensiones, contenida en la misma segunda disposición final y transitoria de la Constitución Política, consistente en la necesidad de efectuar arreglos relativos a las previsiones presupuestarias y a las posibilidades de la "economía nacional, *“se trata tan sólo de un factor que condiciona el quantum del reajuste, pero no la obligatoriedad de su realización periódica”* (Expediente n° 50-2004-Pi/TC, FJ. 141).
- 3.6 De este modo, el reajuste de las pensiones es la norma y el "no reajuste" es la excepción; el sentido de la segunda disposición final y transitoria de la Constitución Política no puede ser el inverso, en el cual el "no reajuste" sea la regla y el reajuste la excepción. Este es el sentido que el mandato de reajuste tiene en los países cuyos sistemas de pensiones sirvieron de modelo al Perú.
- 3.7 En este sentido, teniendo en cuenta la obligación internacional del Estado peruano de dar cumplimiento al derecho humano a la seguridad social en materia de pensiones, y habiéndose estipulado el mandato de reajuste de las pensiones en la segunda disposición final y transitoria de la Constitución Política, lo que corresponde es la elaboración de una norma legal que regule el plazo y el "modo" en el cual se efectuarán los reajustes periódicos de las pensiones del régimen del Decreto Ley n° 19990, así como los requisitos que deberán cumplir los informes técnicos que sustenten el mismo, en particular cuando no sea factible realizar la actualización de las pensiones.
- 3.8 Finalmente, en este marco jurídico, el Ministerio de Economía y Finanzas viene incumpliendo por más de 8 meses el mandato de reajuste general de las pensiones contenido en quinta disposición complementaria transitoria de la Ley n° 32123, a pesar de que consta en el Proyecto de Ley n° 6120/2023-PE que se realizaron los cálculos pertinentes, así como las previsiones respectivas, debiendo asumir el financiamiento de la medida por los dos primeros años, la Oficina de Normalización Previsional.

# IV

## Recomendaciones

### **Al Ministerio de Economía y Finanzas**

- 4.1 Realizar las gestiones necesarias para la elaboración, aprobación y publicación del decreto supremo necesario para efectivizar el reajuste a las pensiones, al que alude la quinta disposición complementaria transitoria de la Ley n° 32123.
- 4.2 Elaborar una iniciativa legislativa que regule los plazos y el modo en que, en adelante, se realizará el reajuste de las pensiones del régimen del Decreto Ley n° 19990 y de los otros regímenes pensionarios que administra el Estado, así como los requisitos esenciales de los informes que justifiquen la implementación concreta de la medida o su excepcional no adopción.

República del Perú



**Defensoría  
del Pueblo**

**#EnDefensaDeTusDerechos**

Síguenos a través de nuestras redes sociales:

