



Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

COMISIÓN DE MUJER Y FAMILIA
Período Anual de Sesiones 2024-2025

DICTAMEN 08

Señor presidente:

Han sido remitidos para estudio y dictamen de la Comisión de la mujer y Familia, de conformidad con los artículos 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República las siguientes iniciativas legislativas:

- El Proyecto de Ley 7794/2023-CR¹, presentado por el grupo parlamentario Podemos Perú, a iniciativa² del congresista Juan Bartolomé Burgos Oliveros, mediante el cual se propone la Ley que modifica el artículo 8 y 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado incorporando la modalidad de voluntariado corporativo.
- El Proyecto de Ley 7946/2023-CR³, presentado por el grupo parlamentario Perú Libre, a iniciativa⁴ del congresista Isaac Mita Alanoca, mediante el cual se propone la Ley que modifica los artículos 8, 14, 15, 16, 17 y 23 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado

Luego del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Mujer y Familia, en su Séptima Sesión Ordinaria del 18 de noviembre de 2024, realizada en la modalidad mixta, en la Sala "Francisco Bolognesi", Palacio Legislativo, y en la sala de reuniones de la plataforma⁵ de videoconferencia del Congreso de la República [virtual], acordó por MAYORÍA aprobar⁶ el dictamen de NO APROBACIÓN de los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado, y su correspondiente envío al archivo.

¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTgzNDAw/pdf>

² Y en su condición de coautores: Luna Gálvez, José León; Juárez Calle, Heidy Lisbeth; Paredes Castro, Francis Jhasmina; Picón Quedo, Luis Raúl; y, Wong Pujada, Enrique.

³ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTg5ODY1/pdf>

⁴ Y en su condición de coautores los señores congresistas: Bermejo Rojas, Guillermo; Paredes Piqué, Susel Ana María; Cutipa Ccama, Víctor Raúl; Echeverría Rodríguez, Hamlet; y Cortez Aguirre, Isabel.

⁵ Según lo establecido en los artículos 27-A y 51-A del Reglamento del Congreso de la República. Se utilizó la herramienta de Microsoft Teams.

⁶ Se solicitó autorización para la ejecución de los acuerdos, aprobándose por UNANIMIDAD, considerando la dispensa del trámite de aprobación del acta y de su lectura.

Dictamen de **NO APROBACIÓN** recaído en los **Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR**, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

Con el **voto A FAVOR (09) los congresistas:** *Portero López, Hilda Marleny (AP); Alcarraz Agüero, Yorel Kira (PP); Pablo Medina, Flor Aidee (NA); Vázquez Vela, Lucinda (BMCN); Jáuregui de Aguayo, Milagros (RP); Infantes Castañeda, Mery Eliana (FP); López Morales, Jeny Luz (FP); Santisteban Suclupe, Magally (FP); y, Córdova Lobatón, María Jessica (RP).* Con el **voto EN CONTRA (01)** del señor congresista *Cerrón Rojas, Valdemar José (PL).* Con el **voto EN ABSTENCIÓN (01)** de las señoras congresistas: *Limachi Quispe, Nieves Esmeralda (JPP).* **No estuvo presente (01)** durante el proceso de votación la señora congresista: *Barbarán Reyes, Rosangella Andrea (FP).* Presentaron **licencia (02)** la señora congresista *Taipe Coronado, María Elizabeth (PL)* y el señor congresista *Muñante Barrios, Alejandro (RP).*

I. SITUACIÓN PROCESAL

a. Antecedentes procedimentales

El **Proyecto de Ley 7794/2023-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario el 9 de mayo de 2022 y fue decretado el 10 del mismo mes a la Comisión de Mujer y Familia, como única comisión dictaminadora.

El **Proyecto de Ley 7946/2023-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario el 27 de mayo de 2024 y fue decretado el 28 del mismo mes a las comisiones de Mujer y Familia y Relaciones Exteriores, como primera y segunda comisión dictaminadora, respectivamente.

b. Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

Los **Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR**, que son materia de evaluación y pronunciamiento, han sido remitidos a esta Comisión de conformidad con el artículo 77 y cumplen con los requisitos formales señalados en el artículo 75 del Reglamento del Congreso.

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

2.1. PROYECTO DE LEY 7794/2023-CR

El **Proyecto de Ley 7794/2023-CR** cumple con los requisitos formales señalados en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República y propone la *Ley que modifica el artículo 8 y 12 de la ley 28238, ley general del voluntariado incorporando la modalidad de voluntariado corporativo.*

El **Proyecto de Ley 7794/2023-CR** en su fórmula legal, cuenta con dos artículos y cuatro Disposiciones Complementarias.

El objeto de la ley es modificar el artículo 8 y 12 de la Ley 28238, Ley general del voluntariado, incorporando la modalidad de voluntariado corporativo (**Art.1**). Considera la modificación de los artículos refiere los impedimentos para acceder a

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

modificación de los artículos 8 y 12 de la Ley 28238, Ley General del voluntariado (**Art.2**). Establece la creación de la plataforma digital de registro y coordinación de proyectos de voluntariado corporativo, a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (**Disposición Complementaria Final Primera**). Instituye la promoción del voluntariado corporativo a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (**Disposición Complementaria Final Segunda**). Instaura la asistencia técnica y recursos no financiero, a través de las empresas o instituciones que promuevan actividades de voluntariado corporativo, las mismas que podrán solicitar asistencia técnica y recursos no financieros al Estado para la planificación, implementación y seguimiento de los proyectos relacionados con dichas actividades (**Disposición Complementaria Final Tercera**). Propone la adecuación del Reglamento de la Ley 28238, a través del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en el plazo de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la publicación (**Disposición Complementaria Final Cuarta**).

2.2. PROYECTO DE LEY 7946/2023-CR

El Proyecto de Ley 7946/2023-CR cumple con los requisitos formales señalados en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República y propone *Ley que modifica los artículos N°8, 14, 15, 16, 17 y 23 de la Ley N°28238, ley general del voluntariado*.

El Proyecto de Ley 7946/2023-CR en su fórmula legal, cuenta con tres artículos y una Disposición Complementaria Única

Tiene por objeto modificar la Ley 28238, Ley General del Voluntariado, a fin de regular, promover y fortalecer, la participación de los ciudadanos peruanos bajo la modalidad del servicio de voluntariado consular (**Art.1**). Infiere como finalidad el fortalecimiento del servicio del voluntariado de peruano residentes en el exterior (**Art. 2**). Establece la modificación de los artículos 8, 14, 15, 16, 17 y 23 de la Ley 28238, Ley general del voluntariado (**Art. 3**). Instituye su implementación, encargando al Poder Ejecutivo y al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, adecuar su normativa interna, a lo previsto en la presente Ley (**Disposición Complementaria Final Única**).

III. MARCO NORMATIVO

El análisis de los proyectos de ley se sustenta en el siguiente marco normativo:

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

- Ley 29357, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y modificatorias.
- Decreto Legislativo 1098, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
- Decreto Supremo 135-2010-RE, que aprueba el Reglamento de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Decreto Supremo 003-2015-MIMP, Reglamento de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado y modificatorias.
- Decreto Supremo 032-2023-RE, que aprueba el nuevo Reglamento Consular del Perú y que modifica el Reglamento de la Ley del Servicio Diplomático de la República en los que corresponda a los cargos de los funcionarios consulares.
- Resolución Ministerial 136-2021-MIMP, Crean el Reconocimiento Nacional de Buenas Prácticas de Voluntariado y aprueban los "Lineamientos para otorgar el Reconocimiento Nacional de Buenas Prácticas de Voluntariado".
- Resolución Ministerial 145-2021-MIMP, Aprueban los "Lineamientos para la Supervisión del Voluntariado en el marco de la Ley General de Voluntariado y su Reglamento.

IV. OPINIONES SOBRE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

4.1. Opiniones solicitadas

En cuanto al Proyecto de Ley 7794/2023-CR se solicitó las siguientes opiniones:

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
22. MAY.2024	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)	Oficio 1004-2023-2024-CMF/CR	SÍ
22. MAY.2024	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)	Oficio 1005-2023-2024-CMF/CR	SÍ
22. MAY.2024	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)	Oficio 1006-2023-2024-CMF/CR	NO
22. MAY.2024	Sistema Nacional de Voluntariado (SINAVOL)	Oficio 1007-2023-2024-CMF/CR	NO

En cuanto al Proyecto de Ley 7946/2023-CR se solicitó las siguientes opiniones:

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
30.MAY.2024	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)	Oficio 1071-2023-2024-CMF/CR	SÍ
30.MAY.2024	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)	Oficio 1072-2023-2024-CMF/CR	SÍ
30.MAY.2024 15.JUL.2024	Ministerio de Relaciones Exteriores (RR.EE.)	Oficio 1073-2023-2024-CMF/CR	NO SÍ

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

		Oficio 710-2023-2024-CRREE-AAR ⁷	
30.MAY.2024	Sistema Nacional de Voluntariado (SINAVOL)	Oficio 1074-2023-2024-CMF/CR	NO

4.2. Opiniones recibidas

4.2.1. En cuanto al Proyecto de Ley 7794/2023-CR se han recibido y considerado las siguientes opiniones de las entidades e instituciones especializadas:

DEL MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, mediante Oficio N°D001210-2024-MIMP-SG⁸, de fecha 25 de julio de 2024, suscrito por la entonces secretaria general, señora **Tábita Dulce Vivanco del Castillo**, adjunta el Informe D000427-2024-MIMP-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica y el Informe N°D000010-2024-MIMP-DV-BGMV, elaborado por la Dirección de Voluntariado, manifestando su opinión **NO VIABLE**, con las siguientes consideraciones y conclusión:

"2.7 En el marco de la función antes mencionada, esta Oficina General manifiesta su coincidencia con lo opinado por el DVMPV, a través del Informe N°D000010-2024-MIMP-DV-BGMV de la DGPDV, el cual, luego de la evaluación técnica correspondiente, ha considerado no viable el Proyecto de Ley, debido que el voluntariado corporativo y su reconocimiento ya se encuentra regulado por la normativa vigente sobre la materia, específicamente en los artículos 2 y 3A de la Ley N°28238, Ley General del Voluntariado; el numeral 13.4 de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N°003-2015-MIMP; y, el numeral 7.1.3 de los "Lineamientos para otorgar el Reconocimiento Nacional de Buenas Prácticas de Voluntariado", aprobados por Resolución Ministerial N°136-2021-MIMP.

2.8 En ese sentido, corresponde tener en consideración que toda iniciativa legislativa que busca introducirse al ordenamiento jurídico debe estar alineada a los derechos y preceptos constitucionales y, además, debe guardar concordancia o coherencia con las disposiciones que ya forman parte del marco normativo vigente, con el propósito que

⁷ Oficio N°712-2023-2024-CRREE-AAR, emitido durante el periodo parlamentario 2023-2024 bajo la gestión del congresista Alejandro Aguinaga Recueno, en su calidad de presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, la cual actúa como segunda comisión dictaminadora

⁸ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjA5OTA3/pdf>

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

su aplicación sea viable y permita la implementación de sus medidas; de lo contrario sería inoficiosa.

III. CONCLUSIÓN:

Por lo anteriormente expuesto, y en concordancia con lo señalado por el Despacho Viceministerial de Poblaciones Vulnerables, esta Oficina General emite opinión no favorable al Proyecto de Ley 7794/2023-CR, que propone la “Ley que modifica el artículo 8 y 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado incorporando la modalidad de voluntariado corporativo.”

[Resaltado y subrayado es nuestro]

DEL MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, mediante Oficio N°D000480-2024-MIDIS-DM⁹, de fecha 26 de junio de 2024, suscrito por su ministro, el señor **Julio Javier Demartini Montes**, adjunta el Informe N°D000264-2024-MIDIS-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, manifestando su opinión **INVIABLE**, con las siguientes observaciones y conclusión y recomendación:

“3.3.3 No obstante ello, se debe considerar que el artículo 8 de la Ley N°28238, Ley General del Voluntariado, al cual el Proyecto de Ley pretende modificar para incorporar como nueva modalidad al “Voluntariado corporativo”, determina en sus literales a) y b) los dos tipos de voluntariado que se dan, como son el altruista y el de autoayuda. Con relación al altruista, se le define como aquel “realizado por aquellas personas que actúan de forma espontánea en actividades dedicadas a la lucha contra enfermedades específicas, al bienestar de determinados sectores sociales o, en general, a cualquier actividad en la que el beneficiario sea exclusivamente una tercera persona.” Como se aprecia, este tipo de voluntariado altruista no diferencia entre personas naturales y jurídicas, por lo que podría considerarse que comprende también al corporativo realizado por las empresas, que propone el presente proyecto de ley.

[...]

3.3.5 Asimismo, se debe tener en cuenta que el literal c) del citado artículo 8 de la Ley N°28238 dispone que “otras modalidades de voluntariado” deben ser clasificadas por la Comisión Nacional de Voluntariado. Precisamente, el artículo 5 del Reglamento de la citada Ley N°28238, establece que: “Las modalidades clasificadas por la

⁹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjAwNzQ0/pdf>

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

Comisión Nacional de Voluntariado (CONVOL), en virtud de lo previsto por el artículo 8, literal c) de la Ley General del Voluntariado, son aprobadas e incorporadas a las existentes mediante Resolución Ministerial del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP.

3.3.6 Por lo expuesto, no se apreciaría una necesidad que justifique modificar el artículo 8 de la Ley N°28230, a fin de incluir como nueva tipología de voluntariado al “corporativo”, pues podría estar este comprendido en la modalidad de “voluntariado altruista”, regulada en el literal a) del referido artículo 8. Además, en caso se requiera incorporar una nueva tipología, la Ley N°28230 ya contempla un mecanismo, a nivel del Poder Ejecutivo, para determinarla, de así corresponder.

[...]

3.3.9 Finalmente, se debe advertir que el Proyecto de Ley podría generar gastos al tesoro público, pues propone incorporar el artículo 12-A a la Ley N°28238, a fin de que las empresas “...reciban reconocimientos públicos, promoviendo así, una cultura de responsabilidad empresarial”, así como dispone, en su Tercera Disposición Complementaria Final, que las empresas o instituciones que promueven actividades de voluntariado corporativo puedan solicitar asistencia técnica y recursos no financieros al Estado para la planificación, implementación y seguimiento de los proyectos relacionados con dichas actividades. En ese sentido, podría contravenir el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, el cual señala que los representantes del Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar los gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

[...].

4. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

4.1. Por los fundamentos expuestos en el numeral 3 del presente informe, teniendo en cuenta las opiniones técnicas emitidas por la Dirección General de Políticas y Estrategias, la Dirección General de Calidad de la Gestión de las Prestaciones Sociales, las conformidades del Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social y de Prestaciones Sociales, respectivamente; se concluye que el Proyecto de Ley N°7794/2023-CR, “Ley que modifica el artículo 8 y 12 de la Ley N°28238, Ley General del Voluntariado incorporando la modalidad de voluntariado corporativo”, no es viable.”

[Resaltado y subrayado es nuestro]

4.2.2. En cuanto al Proyecto de Ley 7946/2023-CR se han recibido y considerado las siguientes opiniones de las entidades e instituciones especializadas:

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

DEL MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, mediante Oficio N°D001016-2024-MIMP-SG¹⁰, de fecha 19 de junio de 2024, suscrito por la entonces secretaria general, señora **Tabata Dulce Vivanco del Castillo**, adjunta el Informe N°D000366-2024-MIMP-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica y el Informe N°D000013-2024-MIMP-DV-BGMV, elaborado por la Dirección de Voluntariado del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, manifestando su opinión **NO VIABLE**, con las siguientes conclusiones:

“III. Conclusiones

3.1 Por lo expuesto, la modalidad de “voluntariado consular”, propuesta en la modificación del artículo 8 de la LGV del proyecto evaluado, es una modalidad propia del Ministerio de Relaciones Exteriores en su calidad de organización de voluntariado, inscrita en el Registro de Voluntariado que administra el MIMP, razón por la que no es necesaria su inclusión en la LGV.

3.2 La modalidad de “voluntariado consular” no amerita la inclusión del MRE como miembro de la Convol, propuesta en la modificación del artículo 14 de la LGV del proyecto evaluado, en tanto es una modalidad circunscrita al ámbito de competencia del propio sector. Además, el MRE ya tiene una participación asignada en relación con las acciones de la Convol, vinculada al acceso a fuentes nacionales y extranjeras de recursos a favor del servicio de voluntariado; sin embargo, el Ministerio de Relaciones Exteriores puede ser invitado a participar en las sesiones de la Convol en el marco de sus competencias.

3.3 La LGV tiene alcance nacional, por lo que las acciones de la Convol deben ser estar subordinadas a dicho alcance. La inclusión de acciones de alcance internacional en la Convol, propuesta en la modificación del inciso a) del artículo 15 de la LGV propuesta en el proyecto evaluado, implicaría la modificación del alcance de la LGV.

3.4. La modificación del inciso a) del artículo 16 de la LGV, propuesta en el proyecto evaluado, no es necesaria dado que “embajadas” está incluida en la

¹⁰ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTk4MTY5/pdf>

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

categoría “entre otras” como un área de la acción de promoción y difusión del servicio de voluntariado de la Convól, señalada en dicho artículo.

3.5 La obtención de fuentes de ayuda nacionales y extranjeras no se circunscribe al fortalecimiento de un servicio o modalidad de voluntariado en particular. Por tanto, la modificación del inciso c) del artículo 16 de la LGV, propuesta en el proyecto evaluado, carece de sustento.

3.6 No es necesario incluir el servicio consular como un área de actividad de la Convól, en tanto las funciones de dicho servicio, relacionadas a voluntariado, están incluidas en las actividades definidas en el artículo 2 de la LGV. Por tanto, la modificación del artículo 17 de la LGV, propuesta en el proyecto evaluado, carece de sustento.

3.7 El MRE es una organización de voluntariado inscrita en el Registro de Voluntariado que administra el MIMP, razón por la cual tiene como obligación expedir la certificación respectiva a sus voluntarios. En tal sentido, no es necesario incluir la modificación del artículo 23 de la LGV, propuesta en el proyecto evaluado.

3.8 Por las consideraciones descritas en los numerales precedentes, se considera no viable el proyecto de Ley N°7946/2023-CR, mediante el cual se formula la “Ley que modifica el artículo 8, 14, 15, 16, 17 y 23 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

[Resaltado y subrayado es nuestro]

DEL MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, mediante Oficio N°D000506-2024-MIDIS-DM¹¹, de fecha 8 de julio de 2024, suscrito por su ministro, el señor **Julio Javier Demartini Montes**, adjunta el Informe N°D000269-2024-MIDIS-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, manifestando su opinión de **ABSTENCIÓN** por no corresponder a su sector emitir pronunciamiento, con las siguientes consideraciones, conclusión y recomendación:

¹¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjAzMDMy/pdf>

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

“3.22 De lo expuesto, se colige que, teniendo en cuenta el objeto y acciones a implementar, como la adecuación de normas de gestión internas de los sectores involucrados, correspondería al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables así como al Ministerio de Relaciones Exteriores emitir opinión técnica en el marco de sus competencias con relación al proyecto de Ley, debido a que el objeto de la propuesta legislativa se vincula con las competencias rectoras de los citados Ministerios y además contempla responsabilidades a ejecuta.

[...]

3.24 Por consiguiente, teniendo en cuenta las opiniones técnicas emitidas por la Dirección General de Políticas y Estrategias, la Dirección General de Calidad de la Gestión de las Prestaciones Sociales, las conformidades del Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social y de Prestaciones Sociales, respectivamente; y la normativa expuesta, se concluye que no corresponde a este sector emitir pronunciamiento con relación al objeto y efectos legales del Proyecto de Ley N°7946-2023-CR, “Ley que modifica los artículos 8, 14, 15, 16, 17 y 23 de la Ley N°28238, Ley General del Voluntariado”.

3. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

4.1. Por los fundamentos expuestos en el numeral 3 del presente informe, teniendo en cuenta las opiniones técnicas emitidas por la Dirección General de Políticas y Estrategias, la Dirección General de Calidad de la Gestión de las Prestaciones Sociales, las conformidades del Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social y de Prestaciones Sociales, respectivamente; y la normativa expuesta, se concluye que no corresponde a este sector emitir pronunciamiento con relación al objeto y efectos legales del Proyecto de Ley N°7946- 2023-CR, “Ley que modifica los artículos 8, 14, 15, 16, 17 y 23 de la Ley N°28238, Ley General del Voluntariado”.

4.2. Se recomienda remitir el presente informe a la Secretaria General, asimismo, se adjunta un proyecto de Oficio dirigido a la Comisión Congresal solicitante a fin de continuar con el trámite de respuesta.”

[Resaltado y subrayado es nuestro]

DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES¹²

El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del entonces ministro de Estado, señor **Javier Gonzáles-Olaechea Franco**, mediante OF. RE (MIN) N°3-0-A/329¹³, de fecha 22 de julio de 2024, remite copia del Informe (ASN) N°050-2024 que

¹² Se considera la Opinión técnica legal de Ministerio de Relaciones Exteriores en atención al documento de solicitud Oficio N° 710-2023-2024-CRREE-AAR, emitido durante la gestión del periodo parlamentario 2023-2024, a cargo del señor congresista Alejandro Aguinaga Recuenco, en su calidad de presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, dado que dicha comisión actúa como segunda comisión dictaminadora.

¹³ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjExODAz/pdf>

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

consolida la opinión técnica legal emitida por la Oficina General de Asuntos Legales y la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional de la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares de esta Cancillería, el cual emite opinión **NO VIABLE**, con la siguiente fundamentación y conclusión:

Fundamentación:

“Al respecto, es de tener en cuenta que, la hipótesis de “servicio de voluntariado consular” se interpretaría ligado eventualmente a ámbitos especiales fuera del territorio de la República, siendo que la potestad de legislar del Congreso de la República, empero, se circunscribe el territorio de la República, no pudiendo la actividad regulatoria abarcar el plano extraterritorial.

En efecto, es de observar que la iniciativa legal para el desarrollo de la acción voluntaria, limitada en principio al territorio nacional, atendiendo a lo previsto en el texto primigenio de la Ley General, incidiría en el ámbito espacial donde otros Estados cuentan con competencia para regular las actividades a desarrollarse dentro de sus territorios, conforme al ordenamiento jurídico de cada Estado.

En esa misma línea, a través, del Informe N° LEGO 1521/2024 enlistado en el numeral 1.2 de la presente Opinión Técnica Legal, la Oficina General de Asuntos Legales de Cancillería indica “Habiéndose revisado la propuesta normativa del Proyecto de Ley N°07946/2023-CR y su exposición de motivo, corresponde señalar que la Ley 28238, ley General del Voluntariado (en adelante, Ley del Voluntariado), tiene por objeto reconocer, facilitar y promover la acción de las personas peruanas y extranjeras en servicios voluntarios y señalar las condiciones jurídicas bajo las cuales tales actividades se realizan dentro del territorio nacional.

[...]

En tal sentido, conforme a la ley y al reglamento de la Ley General del Voluntariado, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) tiene en la actualidad la condición de ente rector del Sistema Nacional de Voluntariado (SINAVOL), a nivel del territorio nacional.

[...] se han provisionado recursos para el MIMP y el MIDIS para financiar:

- 1) Iniciativas de voluntariado a favor de poblaciones vulnerables en zonas de crisis humanitaria en departamentos priorizados, implementadas por organizaciones de voluntariado (En el caso del MIDIS).
- 2) Los gastos administrativos que genera el proceso de selección y la supervisión de la implementación de las iniciativas de voluntariado en el marco del numeral anterior, a favor de poblaciones vulnerables en zonas de crisis humanitaria, en departamentos priorizados (En el caso del MIMP).

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

Se resalta a partir de ello, el foco de atención al nivel del territorio nacional, como espacio natural para el desarrollo del voluntariado, en el marco de nuestro ordenamiento público.

[...]

El P.L. busca en este punto modificar el art. 8 de la Ley de Voluntariado, incorporando entre las modalidades de voluntariado, la facilitación de voluntariado consular en las sedes de los consulados del Perú, el cual será realizado en favor de los peruanos residente en el exterior, es decir, llevándose a cabo en el extranjero.

A partir de ello, a guisa de ejemplo, las disposiciones del ordenamiento jurídico extranjero aplicable podrían proscribir el ejercicio de actividades sin un justiprecio, estipendio o remuneración; entre otros casos, se podría desnaturalizar la esencia de alguna labor altruista sujetándola a un régimen legal y cargas que asumir, no previstas por parte del Estado.

[...]

A partir de lo antes analizado, las disposiciones modificatorias establecidas en el Proyecto de Ley 7946/2023/CR "Ley que modifica los artículos 8,14,15,16,17 y 23 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado" no guardarían coherencia sistémica con las disposiciones que se buscarían modificar.

[...]

Desde otro orden de ideas, se observa que la alusión a la "Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración, aprobada el 22 de julio de 2002", de la Exposición de Motivos al parecer no tendría, necesariamente, directa vinculación para la fórmula legal que se propone.

V. CONCLUSIÓN

En virtud ello, se concluye que el PL objeto de análisis resultaría inviable a partir del análisis y consideraciones plasmadas en el presente informe.

[Resaltado y subrayado es nuestro]

4.2.3 Opiniones ciudadanas

Respecto al Proyecto de Ley 7794/2023-CR, hasta la fecha de aprobación de este dictamen, no se ha recibido ninguna opinión ciudadana en el Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República.

Respecto al Proyecto de Ley 7946/2023-CR, hasta la fecha de aprobación de este dictamen, no se ha recibido ninguna opinión ciudadana en el Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

V. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1. Justificación de la acumulación de las iniciativas legislativas 7794/2023-CR y 7946/2023-CR

Se han derivado a la Comisión de Mujer y Familia los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, considerando que el objetivo principal de ambas iniciativas es modificar la Ley 28298, Ley General del Voluntariado.

En vista de la coincidencia en sus finalidades, resulta pertinente acumular ambas iniciativas legislativas para su estudio y dictamen conjunto. Esta acumulación permitirá un análisis integral y coherente, evitando duplicidades y asegurando que las medidas propuestas sean efectivas, pertinentes y claras en nuestro ordenamiento jurídico; con el fin de prevenir la inseguridad jurídica que podría derivarse de múltiples modificaciones previstas a la misma norma.

La acumulación de estas iniciativas legislativas se justifica por las siguientes consideraciones:

- **Coherencia normativa:** La acumulación permitirá elaborar un marco legal coherente y armonizado, evitando la duplicación de esfuerzos y asegurando que las medidas propuestas sean complementarias y no contradictorias.
- **Eficiencia legislativa:** Al discutir y dictaminar estos proyectos de ley en conjunto, se optimiza el uso del tiempo y los recursos del Congreso, permitiendo un proceso más ágil y eficiente.
- **Visión integral:** La acumulación facilita un análisis integral de las propuestas, considerando todas las perspectivas y enfoques, y asegurando que se aborden todas las dimensiones en favor de los niños y adolescentes.
- **Mayor impacto normativo:** Una normativa unificada y comprehensiva tendrá un mayor impacto positivo en la sociedad, al implementar estrategias y políticas públicas de manera coordinada y efectiva.

En ese sentido, dada la coincidencia de los objetivos de los **Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR**, la Comisión de Mujer y Familia, concordante al Reglamento del Congreso de la República y a la práctica parlamentaria que establece que, cuando dos [o más] iniciativas legislativas tienen elementos comunes estos deben acumularse en un solo pronunciamiento de la Comisión, por lo que se ha decidido acumularlos para un estudio y dictamen conjunto. Esta medida no solo optimiza el proceso legislativo, sino que también asegura una respuesta más efectiva y coherente a las necesidades previstas en ambas iniciativas legislativas.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

Asimismo, como respaldo de esta decisión cabe citar el Acuerdo de Consejo Directivo, Acuerdo 686-2002-2003/CONSEJO-CR que señala en su primera disposición lo siguiente:

“Solo se admitirá la acumulación de proyectos de ley y de resolución legislativa con otra en trámite, siempre que éstos se encuentren en la etapa de estudio en Comisiones y el dictamen no haya sido aprobado por la Comisión informante.

Dentro de este plazo, las Comisiones podrán hacer la acumulación de oficio sobre los proyectos de ley y de resolución legislativa que reciban por la vía regular mediante decreto de Oficialía Mayor, elaborado luego de la consulta previa de la Primer Vicepresidencia, de acuerdo con las normas reglamentarias”.

En esa línea, el “Manual de Proceso Legislativo” señala:

“(…) la finalidad de las acumulaciones responde a un criterio de consolidación temática, que busca integrar materialmente propuestas legislativas, temática y procesalmente conexas, con un criterio uniforme y coherente, en un dictamen que consolida las iniciativas en una sola propuesta de acto legislativo ante el Pleno; y, a un criterio de economía procesal, que permite tratar de manera más simple y directa lo semejante con lo semejante en el mismo acto, evitando la innecesaria duplicación o reproducción de tareas”.

Por consiguiente, la acumulación de las propuestas legislativas bajo análisis es reglamentaria debido a la concordancia de los temas que abordan respectivamente.

5.1 Materia legible de las iniciativas legislativas

Uno de los principios generales de la técnica legislativa es el principio de necesidad. En ese sentido, toda propuesta legislativa presupone la existencia de un problema que se debe enfrentar e intentar solucionar. “La idea es que la comprensión del hecho o problema deje en claro cuál es el estado de necesidad que se pretende superar. En realidad, de lo que se trata es que, ubicada la necesidad de un determinado grupo humano, se presuma con fundamento que dicha necesidad puede ser abordada y superada mediante una ley”¹⁴. Es decir, existe materia legible cuando se determina que, del análisis del hecho o problema, se puede implicar que hay materia por legislar.

¿Cuál es el hecho o problema que se pretende resolver con las iniciativas legislativas?

¹⁴ Curso de Redacción de Proyectos de Ley, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

Proyecto de Ley 7794/2023-CR

El hecho que se pretende afrontar con el Proyecto de Ley 7794/2023-CR, según su exposición de motivos, es **impulsar el voluntariado corporativo como un mecanismo adicional para abordar las crecientes problemáticas sociales y comunitarias que enfrenta el Perú**, promoviendo de ese modo el desarrollo humano y la inclusión social. Asimismo, para reforzar su fundamentación refiere la cita: Lemoche (2011) *“la implementación del voluntariado corporativo se fundamenta en la necesidad de fortalecer el tejido social y económico del Perú a través de la colaboración activa entre el sector empresarial y el Estado [...]”*.

Aspectos que considera el Proyecto de Ley 7794/2023-CR, respecto del voluntariado corporativo que deberían ser aprovechados:

- i. **Aprovechamiento del potencial del voluntariado corporativo:** Según el autor de la iniciativa se necesita un marco normativo que incentive y organice el voluntariado corporativo para maximizar su impacto positivo en comunidades y empresas.
- ii. **Fortalecimiento de la conexión entre sector empresarial y social:** Se refiere que es necesario mejorar la colaboración entre empresas, Estado y comunidades para fortalecer el desarrollo social y económico del país.
- iii. **Potencial no aprovechado del voluntariado corporativo:** Desde la perspectiva del autor el voluntariado corporativo no está suficientemente incentivado ni organizado, limitando su impacto tanto en las empresas como en las comunidades.
- iv. **Conexión insuficiente entre sector empresarial y social:** La colaboración entre empresas, Estado y comunidades es limitada, lo que impide un mayor fortalecimiento del tejido social y económico.
- v. **Beneficios mutuos no promovidos adecuadamente:** El voluntariado corporativo tiene el potencial de generar beneficios tanto para empresas como comunidades, pero no se ha impulsado suficientemente su adopción masiva.
- vi. **Descoordinación en situaciones de emergencia:** La falta de un marco regulatorio y mecanismos claros para canalizar la ayuda corporativa en emergencias, como durante el Fenómeno del Niño Costero de 2017, reveló la necesidad de mejorar la coordinación entre empresas, gobierno y organizaciones sociales.

Proyecto de Ley 7946/2023-CR

El problema que se pretende resolver con el Proyecto de Ley 7946/2023-CR, según su exposición de motivos, es la **insuficiente infraestructura y falta de recursos**

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

humanos en las oficinas consulares de Relaciones Exteriores, lo que dificulta su capacidad para atender el crecimiento y transformación de las comunidades peruanas en el extranjero. Además, se considera obsoleto el paradigma del “Cónsul-Prefecto”, por lo que se propone un cambio hacia un modelo de “Cónsul-Servidor Público”, que responda de manera más eficiente a las demandas de servicio público y vocación social de los peruanos en el exterior.

Aspectos que considera el Proyecto de Ley 7946/2023-CR, respecto del voluntariado consular que deberían ser aprovechados:

- i. **Crecimiento de las comunidades peruanas en el exterior:** El aumento significativo de peruanos en el extranjero, especialmente en grandes ciudades, ha generado una mayor demanda de servicios consulares.
- ii. **Falta de infraestructura y recursos humanos:** Según el autor de la iniciativa, las oficinas consulares carecen de la infraestructura y personal necesario para atender eficientemente a la creciente población migrante.
- iii. **Mayor presión sobre los servicios consulares:** Se hace referencia en la exposición de motivos que, el aumento de la población migrante ha generado una sobrecarga en los consulados, que no cuentan con los recursos suficientes para satisfacer estas demandas.
- iv. **Necesidad de un nuevo enfoque “Cónsul-Servidor Público”:** Para el autor, se requiere reemplazar el modelo tradicional por uno más orientado al servicio público, alineado con los principios de un Estado democrático.
- v. **Democratización de los servicios consulares:** Es necesario hacer los servicios consulares más accesibles, priorizando la atención y protección de los derechos de los peruanos en el extranjero, bajo una filosofía de servicio público.

5.2 Propuestas normativas

Proyecto de Ley 7794/2023-CR

El Proyecto de Ley 7794/2023-CR, propuesto por el congresista **Juan Bartolomé Burgos Oliveros**, busca modificar el artículo 8 y 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado, incorporando el voluntariado corporativo, a fin de fomentar la participación de las empresas en proyectos sociales y comunitarios, y promoviendo una cultura de compromiso con la responsabilidad social empresarial

El Proyecto de Ley 7794/2022-CR propone lo siguiente:

1. Tiene por objeto modificar los artículos 8 y 12 de la Ley 28238 para incorporar el voluntariado corporativo, promoviendo la participación activa de las

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

empresas en iniciativas sociales y comunitarias y fomentando una cultura de responsabilidad social empresarial.

2. Establece la modificación de los artículos 8 y 12 de la Ley 28238. Ley General del Voluntariado.

- **Modificación del artículo 8.- Modalidades**

Se incluye el voluntariado corporativo como una nueva modalidad, promovida por empresas para que empleados, jubilados, fundadores, entre otros, participen en actividades sociales.

El voluntariado corporativo puede ser:

1. Por campañas: Actividades específicas y limitadas en el tiempo.
2. One shot: Actividades de medio día o un día máximo.
3. De larga duración: Proyectos de largo plazo.
4. Virtual: Actividades a través de tecnologías digitales.

Las empresas deberán informar sobre las actividades realizadas, resultados obtenidos y el impacto social, garantizando la transparencia.

- **Modificación del artículo 12-A (Reconocimiento):**

Las empresas que promuevan el voluntariado corporativo podrán recibir reconocimientos públicos, incentivando una cultura de responsabilidad social empresarial.

3. **Disposiciones Complementarias Finales:**

- Primera: Creación de una plataforma digital para el registro y coordinación de proyectos de voluntariado corporativo, a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- Segunda: El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo promoverán el voluntariado corporativo mediante la creación de alianzas, programas de capacitación y desarrollo profesional.
- Tercera: Las empresas podrán solicitar asistencia técnica y recursos no financieros al Estado para la planificación, implementación y seguimiento de los proyectos de voluntariado corporativo, así como herramientas de gestión y asesoría en la medición del impacto social.
- Cuarta: El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables deberá adecuar el Reglamento de la Ley 28238 en un plazo de 60 días hábiles.

Proyecto de Ley 7946/2023-CR

El Proyecto de Ley 7946/2023-CR, propuesto por el congresista Isaac Mita Alanoca, busca fortalecer el servicio de voluntariado de peruanos residentes en el exterior para promover y fortalecer los vínculos sociales, culturales, económicos, ambientales e institucionales de manera bilateral en beneficio de los usuarios.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

En ese contexto, el Proyecto de Ley 7946/2023-CR propone lo siguiente:

1. Tiene por objeto modificar la Ley 28238, Ley General del Voluntariado, para regular, promover y fortalecer el **voluntariado consular** entre los ciudadanos peruanos residentes en el exterior,
2. Propone modificar los artículos 8, 14, 15, 16, 17 y 23 de la Ley 28238, Ley general del voluntariado, en los siguientes términos:
 - **Artículo 8. Modalidades.** c) Facilitación del voluntariado consular en las sedes de los consulados del Perú, en el país que corresponda, puesta al servicio de peruanos residentes en el exterior. d) Otras modalidades clasificadas por la Comisión Nacional de Voluntariado.
 - **Artículo 14. Composición de la Comisión Nacional de Voluntariado:** Un representante el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), quien la predecirá. - Un representante del Ministerio de Salud - Un representante del Ministerio de Educación - **Un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores** - Un representante del de la Cruz Roja Peruana - Un representante del Instituto Nacional de Defensa Civil - Un representante del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú - Un representante del de las Organizaciones de Voluntarios
 - **Artículo 15. Objetivos de la Comisión Nacional de Voluntariado:** Promover el voluntariado a nivel nacional e internacional, mejorar la calidad de los servicios voluntarios, incentivar la solidaridad y la responsabilidad social, y fomentar la vocación de servicio en la ciudadanía.
 - **Artículo 16. Acciones de la Comisión:** Establecer mecanismos de promoción del voluntariado en diversas áreas, respetar el trabajo de las organizaciones de voluntarios, y colaborar en la obtención de recursos nacionales e internacionales para fortalecer el voluntariado consular y otros vínculos bilaterales.
 - **Artículo 17. Áreas de actividad:** Las actividades de la Comisión se enfocarán en áreas como salud, educación, cultura, deportes, medio ambiente y **servicio consular**, con especial énfasis en apoyar a grupos vulnerables como niños desvalidos, madres, adultos mayores en abandono, personas indigentes y personas con discapacidad.
 - **Artículo 23. Programas de formación y reconocimiento:** El Estado fomentará programas de formación y reconocimiento de las actividades de voluntariado, y el **voluntariado consular** será certificado por el Ministerio de Relaciones Exteriores.
3. **Disposición complementaria única:** El Poder Ejecutivo y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables deben adecuar su normativa interna para

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

implementar esta ley, asegurando que las entidades competentes tomen las medidas necesarias para ejecutar lo dispuesto.

5.3 Análisis técnico sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

Habiéndose determinado que las iniciativas presentadas contienen materia legislable, referido a la modificación de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado, para incorporar el voluntariado corporativo y el consular. El voluntariado, tanto a nivel nacional (mediante el voluntariado corporativo) como internacional (a través del voluntariado consular), como un recurso para maximizar su impacto en la resolución de problemáticas sociales y mejorar la eficiencia de los servicios públicos. En este contexto, es fundamental analizar las opiniones emitidas por las entidades especializadas, con el fin de evaluar la necesidad, viabilidad y oportunidad de las propuestas normativas para abordar los problemas identificados.

Análisis de la NECESIDAD

PROYECTO DE LEY 7794/2023-CR

En relación con el Proyecto de Ley 7794/2023-CR, se han recibido opiniones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). A continuación, se procederá a un análisis de cada una de estas opiniones, con el propósito de evaluar la pertinencia y relevancia del proyecto legislativo.

Se ha enunciado que el Proyecto de Ley 7794/2023-CR propone regular los siguientes aspectos:

1. Modificar los artículos 8 y 12 de la Ley 28238 para **incorporar el voluntariado corporativo** como una nueva modalidad, fomentando la participación de las empresas en iniciativas sociales y comunitarias, y promoviendo la responsabilidad social empresarial.
2. Se establecen diversas **modalidades** de voluntariado: por campañas, One shop, larga duración, y virtual. Las empresas deberán reportar sus actividades resultados e impacto social, garantizando transparencia.
3. Recibirán **reconocimiento público** por su participación.
4. Se propone la creación de una **plataforma digital** gestionada por MIMP, para coordinar los proyectos, junto con asistencia técnica estatal y programas de capacitación, promovidas por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

En relación con la propuesta del Proyecto de Ley 7794/2023-CR, surge la siguiente interrogante:

¿ES NECESARIO MODIFICAR LA LEY 28238, LEY GENERAL DE VOLUNTARIADO, PARA INCORPORAR EL VOLUNTARIADO CORPORATIVO?

Al respecto, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) expresa su oposición de la propuesta planteada en el Proyecto de Ley 7794/2023-CR, que busca la modificación de los artículos 8 y 12 de la Ley 28328, Ley General del Voluntariado, señalando que, *"el voluntariado corporativo y su reconocimiento ya se encuentra regulado por la normativa vigente"*, específicamente en los artículos 2 y 3A de la Ley 28238, así como en el numeral 13.4 de su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 003-2015-MIMP, y el numeral 7.1.3 de los *"Lineamientos para otorgar el Reconocimiento Nacional de Buenas Prácticas de Voluntariado"*, aprobados por Resolución Ministerial N°136-2021-MIMP."

En ese sentido, fundamenta su oposición al proyecto de ley basándose en los siguientes puntos:

- **Sobre la necesidad de modificar el artículo 8, inciso c) de la Ley 28238:** La definición de voluntariado corporativo como modalidad de voluntariado, ya se encuentra incluida en el inciso d) de la clasificación propuesta por la LGV en su artículo 2. Asimismo, el inciso 13.4 del Reglamento de la LGV señala que es obligación de las organizaciones de voluntariado *"Determinar... los mecanismos de participación..."* de los voluntarios en la organización; razón por la que no es necesario incluir, en una norma de mayor jerarquía, propuestos por el proyecto de Ley.
- **Sobre la necesidad de modificar el artículo 12 de la Ley 28238:** El reconocimiento del voluntariado, se encuentra previsto en el artículo 3A de la LGV, que establece el Rol Promotor del Estado *"El Estado cumple los roles de promoción, reconocimiento y facilitación de la labor voluntaria y de las organizaciones que la desarrollan"*; cuya clasificación de las organizaciones propuestas por la LGV incluye al voluntariado corporativo; razón que determina que no es necesario incluir un reconocimiento específico a un tipo de voluntariado en particular.
- **Sobre el reconocimiento:** La Resolución Ministerial 136-2021-MIMP crea el Reconocimiento Nacional de Buenas Prácticas de Voluntariado y aprueban los *"Lineamientos para otorgar el Reconocimiento Nacional de Buenas Prácticas de"*

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

Voluntariado”; cuyo lineamiento, en su numeral 7.1.3 describe las categorías del reconocimiento, entre las cuales se incluye el Voluntariado Corporativo, definido como aquel implementado por personas jurídicas con fines de lucro, en el marco de sus políticas de responsabilidad social, a través de programas, proyectos o mecanismos de planificación o gestión del voluntariado. Dado que esta categoría ya contempla el voluntariado corporativo; por lo que se infiere que no es necesario una implementación adicional para su reconocimiento formal.

A su turno, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), resalta al igual que su par el MIMP, que no existirían fundamentos que sustenten la modificación de los artículos 8 y 12 de la Ley 28238, y, por ende, la ejecución de lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria Final del proyecto de ley, *“debido a que, en la actualidad, la Ley 28238, Ley General del Voluntariado regula las figuras legales que se pretende incorporar con la dación del proyecto de Ley.*

Conforme a ello, resalta su postura, considerando los siguientes puntos:

- El literal a) y b) del artículo 8 de la Ley 28238, regula el voluntariado altruista y de autoayuda sin restringir su ejecución por parte de personas naturales o jurídica por lo que comprende de forma tácita al voluntariado corporativo realizado por las empresas.
- El literal d) de la definición de “Organizaciones de voluntariado” del artículo 2 de la Ley 28238, establece que: “Las Organizaciones de voluntariado pueden clasificarse de la siguiente manera: (...) d) Otras organizaciones con programas o proyectos de voluntariado: entidades públicas, privadas, o de perfil académico, que implementan acciones de voluntariado convocando a los integrantes de su entidad para el apoyo a poblaciones vulnerables en el marco de un programa o proyecto”¹⁵
- El literal c) del artículo 8 de la Ley 28238 dispone que “otras modalidad de 28238, voluntariado” deben ser clasificadas por la Comisión Nacional de Voluntariado; concordante a ello, el artículo 5 del Reglamento¹⁶ de la Ley 28238, establece que: “*Las modalidades clasificadas por la Comisión Nacional de Voluntariado (CONVOL), en virtud de lo previsto por el artículo 8, literal c) de la Ley General del Voluntariado, son aprobadas e incorporadas a las existentes mediante Resolución Ministerial del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP.*”

¹⁵ Definición incorporada por el artículo 2 del Decreto Legislativo N°1294.

¹⁶ Aprobado por Decreto Supremo N°003-2015-MIMP.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

- Respecto, a la propuesta de incorporar el artículo 12-A en la Ley 28238 señala que el proyecto de ley podría generar gastos al Tesoro Público, ya que propone que las empresas reciban reconocimientos públicos y puedan solicitar asistencia técnica y recursos no financieros al Estado para actividades de voluntariado corporativo. Esto podría contravenir el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que prohíbe a los congresistas proponer iniciativas que creen o aumenten gastos públicos, salvo en lo referente al presupuesto del Congreso.

De lo expuesto, la Comisión de Mujer y Familia concordante con las opiniones recibidas, reafirma su **oposición al Proyecto de Ley 7794/2023-CR, considerando que el voluntariado corporativo ya está regulado y reconocido en la normativa actual**, su reglamento y normas conexas, considerando que el proyecto de no aporta innovaciones o cambios significativos que justifiquen la modificación de la Ley 28238, por lo que es razonable concluir que la pregunta sobre la pertinencia de la modificación resulta innecesaria. La normativa vigente ya cumple con los objetivos de fortalecimiento y reconocimiento del voluntariado corporativo. Modificar la ley sin una necesidad clara podría generar redundancias y complicar la gestión normativa, afectando la claridad y eficiencia del marco regulatorio existente.

Por lo tanto, la Comisión de Mujer y Familia considera no viable el Proyecto de Ley 7794/2023-CR, ya que no se ha identificado ningún vacío normativo ni insuficiencia en el reconocimiento del voluntariado corporativo que justifique nuevas modificaciones legislativas, consecuentemente, propone un pronunciamiento negativo y su correspondiente envío al archivo.

PROYECTO DE LEY 7946/2023-CR

En relación con el Proyecto de Ley 7946/2023-CR, se han recibido opiniones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). A continuación, se procederá a formular una interrogante a fin de analizar los aspectos fundamentales señalados por los sectores y organismos consultados, con el fin de evaluar la pertinencia de la iniciativa legislativa.

Para ello, tomaremos como referencia lo establecido en el Proyecto de Ley 7946/2023-CR, que propone modificar la Ley 28238, Ley General del Voluntariado, con el fin de regular, promover y fortalecer el voluntariado consular entre los peruanos en el exterior. Las principales modificaciones incluyen:

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

1. Introducción del voluntariado consular en las sedes diplomáticas del Perú (Artículo 8).
2. Ajuste en la composición de la Comisión Nacional de Voluntariado, incorporando diversos ministerios e instituciones (Artículo 14).
3. Definición de los objetivos de la Comisión, enfocándose en la promoción del voluntariado a nivel nacional e internacional (Artículo 15).
4. Detalle de las acciones de la Comisión para fomentar el voluntariado y obtener recursos (Artículo 16).
5. Ampliación de las áreas de actividad de la Comisión, incluyendo el apoyo a grupos vulnerables y el servicio consular (Artículo 17).
6. Programas de formación y certificación del voluntariado consular por el Ministerio de Relaciones Exteriores (Artículo 23).
7. La disposición final encarga al Poder Ejecutivo y al Ministerio de la Mujer la adecuación de la normativa interna para implementar estas medidas.

En relación con la propuesta del Proyecto de Ley 7946/2023-CR, surge la siguiente interrogante:

¿ES NECESARIO MODIFICAR LA LEY 28238, LEY GENERAL DEL VOLUNTARIADO, PARA INCORPORAR EL VOLUNTARIADO CONSULTAR?

Sobre este planteamiento, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) resalta que el Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentra inscrito en el Registro de Voluntariado que administra el MIMP y, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley General del Voluntariado [LGV], el artículo que clasifica a las organizaciones de voluntariado es considerada como una entidad *“con apoyo de voluntarias/os”*, categoría que incluye a *“entidades públicas, privadas legalmente constituidas u organizaciones sociales de base que convocan voluntarias/os para fortalecer sus objetivos sociales”*. En tal sentido, la modalidad “voluntariado consular” propuesta por el proyecto normativo, podría ser implementada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en su calidad de organización de voluntariado, orientada a fortalecer sus objetivos sociales, en razón de ello no resulta necesario su inclusión en la LGV.

Adicionalmente, el MIMP cuestiona la necesidad del proyecto de ley por las siguientes consideraciones:

- **Alcance nacional de la LGV:** La Ley General del Voluntariado tiene un alcance nacional, por lo que la propuesta de incluir acciones internacionales en la Convól implicaría modificar el alcance de la LGV, lo cual no es necesario, ni viable, puesto que las normas solo aplican dentro del territorio nacional.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

- **Embajadas ya incluidas:** No es necesario modificar el artículo 16 de la LGV para incluir embajadas, ya que estas están cubiertas bajo la categoría "entre otras" como áreas de acción del voluntariado en la promoción y difusión.
- **Fuentes de ayuda no específicas:** La obtención de ayuda nacional e internacional no se limita a un tipo particular de voluntariado, por lo que modificar el inciso c) del artículo 16 para este fin no está justificado.
- **Servicio consular ya cubierto:** No es necesario incluir el servicio consular como área de actividad de la Convol, ya que sus funciones relacionadas al voluntariado están cubiertas por el artículo 2 de la LGV, lo que hace innecesaria la modificación del artículo 17.
- **Certificación del Ministerio de Relaciones Exteriores:** Dicho ministerio ya está inscrito en el Registro de Voluntariado del MIMP, por lo que está obligado a certificar a sus voluntarios, en el caso los implemente. Por tanto, no es necesario modificar el artículo 23 de la LGV.

En esa misma línea, el **Ministerio de Relaciones Exteriores** refiere que, *"la idea de un "servicio de voluntariado consular" estaría inevitablemente vinculada a actividades fuera del territorio nacional, mientras que la facultad legislativa del Congreso de la República se limita exclusivamente al ámbito territorial de la República"*. **Por tanto, la regulación de actividades en un contexto extraterritorial no entra dentro de su competencia.** En efecto, la Comisión de Mujer y Familia coincide con esta afirmación, conforme a nuestro marco jurídico las leyes tienen un alcance dentro del territorio nacional, en Perú, y las actividades realizadas fuera del territorio nacional, específicamente en las sedes consulares del Perú en el extranjero, están directamente vinculadas a contextos internacionales y rigen el marco jurídico internacional. Por tanto, **la gestión del "voluntariado consular" podría resultar inapropiada, ya que presenta el riesgo de generar conflictos normativos al exceder la competencia territorial y jurisdiccional del Estado peruano.**

Asimismo, el **Ministerio de Relaciones Exteriores** señala que *"las disposiciones del ordenamiento jurídico extranjero aplicable podrían prohibir la realización de actividades sin una compensación económica, estipendio o remuneración. Esto, en ciertos casos, podría desnaturalizar el carácter altruista de las labores voluntarias, al someterlas a un régimen legal y a obligaciones no contempladas por el Estado"*. En este sentido, se advierte sobre las implicancias de que las normativas extranjeras puedan comprometer la esencia voluntaria y altruista de las actividades realizadas en el exterior, al imponer requisitos legales que distorsionen su naturaleza.

El sector también señala que, en las Oficinas del Servicio Exterior del Perú, **los funcionarios consulares desarrollan sus actividades de acuerdo con lo establecido en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, el Reglamento Consular del Perú y las disposiciones emitidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores.**

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

Entre sus funciones prioritarias se encuentra la asistencia a los connacionales en el exterior, sin importar su situación migratoria o el tiempo que hayan permanecido fuera del país. En este contexto, la Comisión de Mujer y Familia resalta que, aunque los agentes consulares actúan en representación del Estado peruano, deben operar dentro de los límites impuestos por las leyes locales y el marco normativo internacional, garantizando el respeto mutuo y la cooperación entre Estados; es decir, su actuación demanda una alta especialización y conocimiento para desarrollar dichas funciones, que podrían ser desnaturalizadas por la implementación del voluntariado.

En virtud de lo expuesto, la Comisión de Mujer y Familia coincide y subraya la doctrina consolidada por el Tribunal Constitucional, que en múltiples sentencias ha reafirmado que el principio de territorialidad es una manifestación directa de la soberanía nacional. Este principio otorga a cada Estado la facultad exclusiva de dictar y hacer cumplir sus leyes dentro de los límites de su territorio. Su fundamento se basa en el respeto mutuo entre los Estados, y establece límites claros a la aplicación de normativas nacionales fuera del ámbito territorial. En particular, en la Sentencia N°05761-2009-PHC/TC¹⁷, el Tribunal Constitucional precisa que *[...cada uno de los Estados debe hacer prevalecer su soberanía respetando la de los demás países, evitando la imposición de leyes extranjeras en el territorio nacional]*¹⁸. En ese contexto, el Estado peruano puede legislar y aplicar sus leyes únicamente dentro de su territorio, salvo las excepciones previstas por el derecho internacional. Por ello, cualquier intento de aplicar leyes peruanas, como la Ley General del Voluntariado, en otros países podría vulnerar este principio de territorialidad y generar conflictos normativos con las legislaciones locales, afectando la soberanía de dichos Estados. Por tanto, la potestad de cada Estado debe preservarse, garantizando el respeto irrestricto a su independencia y la no injerencia en sus asuntos internos.

En ese contexto, la Ley 28238 está diseñada para regular las actividades voluntarias dentro del territorio peruano, donde el Estado tiene plena jurisdicción y puede garantizar el cumplimiento de las leyes. Sin embargo, ampliar su aplicación al extranjero implicaría enfrentar las regulaciones de otros países, que pueden tener normativas específicas sobre el voluntariado; estas diferencias podrían generar conflictos normativos que dificulten la labor voluntaria peruana en el exterior.

En virtud de lo expuesto, la Comisión de Mujer y Familia colige que no se justifica la necesidad de modificar la Ley 28238, Ley General del Voluntariado, para

¹⁷ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/05761-2009-HC.pdf>

¹⁸ Fundamento 29 de la Sentencia N°05761-2009-PHC/TC.

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

incorporar el “voluntariado consular”, considerando que tales modificaciones sugeridas podrían generar desafíos significativos, especialmente en relación con una posible expansión de la ley más allá de las fronteras nacionales.

Consecuentemente, la Comisión de Mujer y Familia, después de analizar las opiniones recibidas, reafirma su oposición a los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, por las siguientes consideraciones:

Oposición al Proyecto de Ley 7794/2023-CR:

1. **Voluntariado corporativo ya se encuentra regulado:** El voluntariado corporativo está adecuadamente regulado en la Ley 28238 y su reglamento, por lo que la propuesta resulta redundante y no aporta soluciones nuevas.
2. **Modificación innecesaria del artículo 8:** La inclusión del voluntariado corporativo ya está contemplada en el artículo 2 de la Ley, lo que hace innecesaria la modificación propuesta.
3. **Reconocimiento ya cubierto:** El reconocimiento formal del voluntariado corporativo ya está abordado en el artículo 3-A de la Ley 28238 y la Resolución Ministerial 136-2021-MIMP.
4. **Duplicación normativa:** Las modificaciones propuestas generarían duplicidad en la legislación existente, sin añadir valor sustancial.

Oposición al Proyecto de Ley 7946/2023-CR:

1. **Voluntariado consular ya regulado:** El voluntariado consular ya está regulado y registrado en el MIMP, por lo que no es necesario modificar el artículo 8 de la ley.
2. **Innecesaria inclusión del Ministerio de Relaciones Exteriores en la Convol:** El MRE ya participa en las actividades de la Convol sin necesidad de modificar la ley.
3. **Alcance nacional suficiente:** No es necesario incluir acciones internacionales en la Convol, lo que podría generar conflictos normativos de ámbito internacional.
4. **Embajadas ya incluidas:** Las embajadas ya están contempladas en las áreas de acción del voluntariado bajo la ley vigente.
5. **Fuentes de ayuda:** No se requiere especificar fuentes de ayuda en la Ley, ya que no se limitan a un tipo específico de voluntariado.
6. **Servicio consular ya cubierto:** Las actividades voluntarias consulares ya están incluidas en la legislación vigente, en el caso se quisiera implementar, pero en el territorio nacional.
7. **Certificación del Ministerio de Relaciones Exteriores:** El MRE ya está registrado en el MIMP y está habilitado para certificar a sus voluntarios, por

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

lo que no se necesita modificar el artículo 23.

Finalmente, al no superar el análisis a la necesidad, resulta innecesario analizar la viabilidad y oportunidad de la aprobación de los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR.

VI. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Mujer y Familia de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 7794/2023-CR que propone la *Ley que modifica el artículo 8 y 12 de la ley 28238, ley general del voluntariado incorporando la modalidad de voluntariado corporativo* y del Proyecto de Ley 7946/2023-CR, que propone la *Ley que modifica los artículos 8, 14, 15, 16, 17 y 23 de la ley N°28238, Ley general del voluntariado* y, por consiguiente, su envío al archivo.

Dese cuenta

Sala de Sesiones del Congreso de la República.

Lima, 18 de noviembre de 2024



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/11/2024 18:29:43-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/11/2024 14:32:12-0500



Firmado digitalmente por:
CORDOVA LOBATON Maria
Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/11/2024 12:51:07-0500



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/11/2024 16:54:12-0500



Firmado digitalmente por:
PABLO MEDINA Flor Aidee
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2024 09:38:14-0500



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Eliana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/11/2024 15:58:37-0500



Firmado digitalmente por:
SANTISTEBAN SUCLUPE
Magally FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2024 15:13:22-0500



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2024 10:19:06-0500



Firmado digitalmente por:
ALCARRAZ AGUERO Yorel
Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2024 10:39:07-0500

Dictamen de NO APROBACIÓN recaído en los Proyectos de Ley 7794/2023-CR y 7946/2023-CR, que proponen modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

[Siguen firmas ...]



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/11/2024 18:21:32-0500