

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9377/2024-CR, mediante el cual se propone modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.



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

DICTAMEN 39

Señor presidente:

Ha sido remitido 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, el Proyecto de Ley 9377/2024-CR¹, presentado por el grupo parlamentario Perú Libre, a iniciativa² del congresista Segundo Toribio Montalvo Cubas, mediante el cual se propone la *Ley que reconoce el trabajo de voluntariado como prácticas pre profesionales y experiencia curricular de los estudiantes de educación superior universitaria y no universitaria a nivel nacional*.

Luego del análisis y debate correspondiente la Comisión de la Mujer y familia en su Décima Séptima Sesión Ordinaria, del 12 de mayo de 2025, realizada en la modalidad mixta, en la sala "Francisco Bolognesi", Palacio Legislativo [presencial] y en la sala de reuniones de la plataforma³ de videoconferencia del Congreso de la República [virtual], acordó por UNANIMIDAD aprobar⁴ el dictamen que recomienda INHIBIRSE en el estudio del Proyecto de Ley 9377/2024-CR, por no tener competencia en la materia de la proposición, con el voto A FAVOR (12) de los congresistas: Alcarraz Agüero, Yorel Kira (PP); Córdova Lobatón, María Jessica (RP); Infantes Castañeda, Mery Eliana (FP); Jáuregui de Aguayo, Milagros (RP); Limachi Quispe, Nieves Esmeralda (JPP); López Morales, Jeny Luz (FP); Pablo Medina, Flor Aidee (NA); Santisteban Suclupe, Magally (FP); Cerrón Rojas, Waldemar José (PL); Portero López, Hilda Marleny (AP); Vázquez Vela, Lucinda (BMCN)⁵ y Taipe Coronado, María Elizabeth (PL).

No estuvo presente (01) durante el proceso de votación la señora congresista: Barbarán Reyes, Rosangella Andrea (FP)⁶. Presentó licencia (01) para esta sesión el señor congresista: Valer Pinto, Héctor (SP).

¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjl5NDY1/pdf>

² Y en su condición de coautores: Cruz Mamani, Flavio; Portalatino Ávalos, Kelly Roxana; Gonza Castillo, Américo; Cerrón Rojas, Waldemar José; Agüero Gutiérrez, María Antonieta; y, Mita Alanoca, Isaac.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ Culminado el proceso de votación, la congresista Lucinda Vázquez Vela solicitó se registre su voto a favor para que sea consignada en el acta.

⁶ Se excusó de seguir participando de la sesión de la Comisión de Mujer y Familia para participar en la Comisión de Ética.

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9377/2024-CR, mediante el cual se propone modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

I. SITUACIÓN PROCESAL

a. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 9377/2024-CR ingresó al Área de Trámite Documentario el 31 de octubre de 2024 y fue decretado el 4 de noviembre del mismo año a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte y a la Comisión de Mujer y Familia, como primera y segunda comisión dictaminadora, respectivamente.

En el Sistema de Proyectos de Ley se ha identificado en el presente período parlamentario las siguientes iniciativas legislativas con el mismo propósito jurídico, de modificar la Ley 28238:

- El Proyecto de Ley 5664/2023-CR⁷, presentado por el grupo parlamentario **Acción Popular**, a iniciativa⁸ del congresista **Luis Ángel Aragón Carreño**, mediante el cual se propone modificar la Ley 28238. Ley general del voluntariado, para reconocer el servicio de voluntariado como experiencia laboral.
- El Proyecto de Ley 5768/2023-CR⁹, presentado por el grupo parlamentario **Fuerza Popular**, a iniciativa¹⁰ del congresista **Raúl Huamán Coronado**, mediante el cual se propone la Ley que reconoce la labor de voluntariado como experiencia laboral e incorpora el artículo 12-A a la Ley 28238, Ley general del voluntariado.
- El Proyecto de Ley 5999/2023-CR¹¹, presentado por el grupo parlamentario **Unidad y Diálogo Parlamentario**, a iniciativa¹² de la congresista **Jhakeline Katy Ugarte Mamani**, mediante el cual se propone modificar el artículo 11 de la Ley 28238, Ley general del voluntariado, para reconocer como experiencia laboral o prácticas preprofesionales el servicio de voluntariado.

Respecto de estas tres iniciativas legislativas la Comisión de Mujer y Familia en su Sexta Sesión Ordinaria, del 17 de noviembre de 2023, acordó por UNANIMIDAD

⁷ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTI0NTE0/pdf>

⁸ Y en su condición de coautores: Espinoza Vargas, Jhaec Darwin; Arriola Tueros, José Alberto; Flores Ancachi, Jorge Luis; Mori Celis, Juan Carlos; y, Paredes Fonseca, Karol Ivett.

⁹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTI1MjA5/pdf>

¹⁰ Y en su condición de coautores: Infantes Castañeda, Mery Eliana; Guerra García Campos, Hernando; Ramírez García, Tania Estefany; Moyano Delgado, Martha Lupe; Revilla Villanueva, César Manuel; López Morales, Jeny Luz; y, Morante Figari, Jorge Alberto.

¹¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTMwMjE4/pdf>

¹² Y en su condición de coautores: Burgos Oliveros, Juan Bartolomé; Acuña Peralta, Segundo Héctor; y, Medina Minaya, Esdras Ricardo.

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9377/2024-CR, mediante el cual se propone modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

aprobar¹³ el dictamen respectivo, con texto sustitutorio, mediante el cual se propone la Ley que modifica el Decreto Legislativo 1401, Decreto Legislativo que aprueba el régimen especial que regula las modalidades formativas de servicios en el sector público, a fin de convalidar los certificados del voluntariado como prácticas preprofesionales y profesionales.

Por otro lado, la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, en su Novena Sesión Ordinaria realizada el 4 de marzo de 2025, aprobó el dictamen favorable, con texto sustitutorio, recaído en los **Proyectos de Ley 5395/2022-CR y 9377/2024-CR**, por **MAYORÍA**. Votaron a favor (13) los señores congresistas: Segundo Toribio Montalvo Cubas, Alex Antonio Paredes Gonzales, Roberto Enrique Chiabra León, Paúl Silvio Gutiérrez Ticona, Jorge Alfonso Marticorena Mendoza, Elizabeth Sara Medina Hermosilla, Juan Carlos Morí Celis, Alfredo Pariona Sinche, Segundo Teodomiro Quiroz Barboza, Janet Milagros Rivas Chacara, Nivardo Edgar Tello Montes, Lucinda Vásquez Vela y Carlos Javier Zeballos Madariaga. Un (01) voto en contra de la congresista: Flor Aidee Pablo Medina; y once (11) votos en abstención de los congresistas: María de los Milagros Jackeline Jáuregui Martínez de Aguayo, Carlos Enrique Alva Rojas, Guido Bellido Ugarte, Eduardo Enrique Castillo Rivas, Víctor Seferino Flores Ruiz, Raúl Huamán Coronado, Mery Eliana Infantes Castañeda, Esdras Ricardo Medina Minaya, Tania Estefany Ramírez García, Rosio Torres Salinas y José Enrique Jeri Oré.

b. Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

El Proyecto de Ley 9377/2024-CR que es materia de evaluación y pronunciamiento, ha sido remitido 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 LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El Proyecto 9377/2024-CR propone reconocer el “trabajo” [sic] de voluntariado realizado por los estudiantes de educación superior universitaria y no universitaria como prácticas preprofesionales y experiencia curricular válida. Para tal fin, plantea la modificación del artículo 11 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado, a fin de otorgar a los certificados de voluntariado una equivalencia formal que permita ser considerados tanto para la formación de la hoja de vida del estudiante como para la obtención del grado de bachiller, siempre que las actividades desarrolladas guarden relación con la carrera o especialidad del voluntario.

El Proyecto 9377/2024-CR tiene como finalidad promover el desarrollo humano, la formación integral y el reconocimiento a la labor solidaria de los jóvenes, resaltando

¹³ 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 que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9377/2024-CR, mediante el cual se propone modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

el valor del voluntariado como una herramienta de crecimiento personal y profesional. En este sentido, se reconoce el potencial del voluntariado como un medio para fortalecer las capacidades interpersonales de los estudiantes, mejorar su empleabilidad y facilitar su acceso al mercado laboral, especialmente en un contexto donde la falta de experiencia profesional representa una de las principales barreras para el ingreso al empleo formal.

El **Proyecto 9377/2024-CR** está amparada en fundamentos constitucionales y normativos relevantes. Se cita el artículo 13 de la Constitución Política del Perú, que consagra la educación como un derecho cuyo fin es el desarrollo integral de la persona humana; el artículo 14, que establece que la educación prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad; y el artículo 18, que reconoce la autonomía universitaria. Asimismo, se invoca la Ley Universitaria (Ley 30220), la Ley General de Educación (Ley 28044) y la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación (Ley 31224), como marcos complementarios que avalan la pertinencia de la propuesta.

Desde una perspectiva fáctica, el **Proyecto 9377/2024-CR** señala que, pese al incremento sostenido en la matrícula de estudiantes de educación superior, una gran parte de los jóvenes enfrenta dificultades para acceder a prácticas preprofesionales debido a exigencias curriculares adicionales impuestas por sus universidades, muchas veces no contempladas de forma expresa en la ley. Del mismo modo, una vez egresados, estos jóvenes se enfrentan a una alta informalidad laboral y a exigencias de experiencia profesional que no logran acreditar, lo cual limita seriamente sus oportunidades de inserción laboral y desarrollo profesional.

Ante esta realidad, el **Proyecto 9377/2024-CR** reconoce el valor del voluntariado como una actividad que, si bien no es remunerada, representa un esfuerzo significativo que debe ser reconocido institucionalmente como experiencia válida en el proceso de formación profesional. Se subraya, además, que esta medida no genera un gasto adicional para el Estado, y se alinea con los principios de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que promueve la participación ciudadana mediante el voluntariado como motor para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Finalmente, el **Proyecto 9377/2024-CR** encuentra sustento en la Política de Estado 11 del Acuerdo Nacional, que promueve la igualdad de oportunidades sin discriminación y reconoce el rol del Estado en garantizar el acceso equitativo al empleo y a los recursos productivos, especialmente para los jóvenes. Por tanto, la iniciativa busca corregir una situación de desigualdad al brindar una alternativa real y accesible para que los estudiantes puedan cumplir con los requisitos formativos y, al mismo tiempo, fortalecer su desarrollo profesional a través del voluntariado.

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9377/2024-CR, mediante el cual se propone modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

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.**
- **Ley 28518, Ley sobre Modalidades Formativas Laborales.**
- **Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.**
- **Ley 31396, Ley que reconoce las prácticas preprofesionales y prácticas profesionales como experiencia laboral y modifica el Decreto Legislativo 1401.**
- **Decreto Legislativo 1401, Decreto Legislativo que aprueba el régimen especial que regula las modalidades formativas de servicios en el sector público.**
- **Decreto Supremo 007-2005-TR, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 28518, Ley sobre Modalidades Formativas Laborales.**
- **Decreto Supremo 003-2015-MIMP, Reglamento de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado y modificatorias.**
- **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 LA INICIATIVA LEGISLATIVA

4.1. Opiniones solicitadas

En cuanto al Proyecto de Ley 9377/2024-CR se solicitó las siguientes opiniones:

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
06.NOV.2024	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)	Oficio 0455-2024-2025-CMF/CR	SÍ
06.NOV.2024	Ministerio de Educación (MINEDU)	Oficio 0456-2024-2025-CMF/CR	SÍ
06.NOV.2024	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)	Oficio 0459-2024-2025-CMF/CR	SÍ
06.NOV.2024	Asociación de Universidades Públicas del Perú	Oficio 0458-2024-2025-CMF/CR	NO
06.NOV.2024	Asociación de Universidades del Perú	Oficio 0457-2024-2025-CMF/CR	NO

4.2. Opiniones recibidas

En cuanto al Proyecto de Ley 9377/2024-CR se han recibido y considerado las siguientes opiniones de las entidades e instituciones especializadas:

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9377/2024-CR, mediante el cual se propone 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°D001966-2024-MIMP-SG¹⁴, de fecha 29 de noviembre de 2024, suscrito por la entonces secretaria general, señora **Tábata Dulce Vivanco del Castillo**, adjunta el Informe N° D000644-2024-MIMP-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica y el Informe N° D000025-2024-MIMP-DV-SSMT, elaborado por la Dirección de Voluntariado del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, manifestando su opinión **NO VIABLE**, con las siguientes consideraciones y conclusión:

“2.2.6 Teniendo en consideración el marco que regula las competencias del MIMP, el DVMPV remite el Informe Técnico N° D000025-2024-MIMP-DV-SSMT, a través del cual se señala que la iniciativa legislativa desnaturaliza el voluntariado (en su modalidad de voluntariado altruista); toda vez que, las prácticas pre profesionales, tanto para el sector público como privado, tienen como finalidad aplicar los conocimientos, habilidades y aptitudes del estudiante mediante el desempeño en una situación real de trabajo o actividades en el sector privado y público, mientras que el voluntariado tiene por finalidad promover y fortalecer la solidaridad, responsabilidad y conciencia social del estudiante voluntario.”

Además de lo expresado, advierte que el Registro de Voluntariado es administrado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, y no por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, como erróneamente señala el Proyecto de Ley en su artículo 4.

En tal sentido, se concluye que el Proyecto de Ley no es viable.

[...].

2.2.8 En ese contexto, debe tenerse en cuenta que los artículos 22 y 23 de la Constitución Política del Perú, reconocen al trabajo como un deber y derecho fundamental, disponiendo que nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento.

2.2.9 En congruencia con dicho marco constitucional, el artículo 2 de la Ley N° 28238 define el voluntariado como la labor o actividad realizada sin fines de lucro, en forma gratuita y sin vínculos ni responsabilidades contractuales; precisando que el voluntariado comprende actividades de interés general para la población, como: actividades asistenciales, sanitarias, de servicios sociales, cívicas, de capacitación, culturales, científicas, deportivas, de cooperación al desarrollo, de

¹⁴ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjM4MzE4/pdf>

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9377/2024-CR, mediante el cual se propone modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

defensa del medio ambiente, de saneamiento, vivienda, urbanismo, de defensa de la economía o de la investigación, de desarrollo de la vida asociativa, de promoción del voluntariado entre otras de naturaleza análoga, tendientes al bien común y agrega que en ningún caso dicha actividad es realizada en forma remunerada ni sustituye al trabajo que se realiza en forma remunerada.

2.2.10 En consideración del marco legal antes señalado, no podría reconocerse similitud entre la relación laboral y el voluntariado. Por cuanto aceptar ello, desnaturalizaría la concepción del voluntariado, como ha sido expresado por el órgano competente del MIMP en dicha materia (Informe Técnico N° D000025-2024-MIMP-DV-SSMT).

[...].

III. CONCLUSIÓN:

Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal, esta Oficina General de Asesoría Jurídica emite opinión no favorable respecto del Proyecto de Ley N° 9377/2024- CR, "Ley que reconoce el trabajo de voluntariado como prácticas pre profesionales y experiencia curricular de los estudiantes de educación superior universitaria y no universitaria a nivel nacional".

[Resaltado y subrayado es nuestro]

DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

El Ministerio de Educación, mediante Oficio N°00397-2025-MINEDU/SG¹⁵, de fecha 19 de febrero de 2025, suscrito por su secretaria general, la señora Doris Gavilano Iglesias, adjunta el Informe N°00248-2025-MINEDU/SG-OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Educación, manifestando su opinión **NO VIABLE**, con las siguientes consideraciones y conclusión:

"2.11 Al respecto, el artículo 13 de la Ley N° 28518, establece que las prácticas profesionales buscan consolidar los aprendizajes adquiridos a lo largo de la formación profesional. Asimismo, el numeral 5.1 del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1401, señala que las prácticas preprofesionales pueden ser realizadas por estudiantes universitarios a partir del último o los dos últimos años de estudios. A numeral 5.2 del mencionado artículo, así como su numeral 10.2 del artículo 10, establece que las practicas preprofesionales y profesionales, permiten tanto al estudiante como al egresado, aplicar sus conocimientos, habilidades y aptitudes mediante el desempeño en una situación real de desarrollo de las actividades en el sector público.

¹⁵ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjcyMTg4/pdf>

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9377/2024-CR, mediante el cual se propone modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

2.12 De lo expuesto, se observa que el voluntariado puede ser prestado por una persona natural, el cual comprende acciones de interés general para la población, buscando el bien común, es decir, coadyuva para el desarrollo de la vida en sociedad. Asimismo, el voluntariado no tiene una finalidad formativa no está sujeto a supervisión, control, asignación de responsabilidades, derechos y obligaciones, no se puede determinar cuándo su actividad es afín a una carrera profesional. Por el contrario, las prácticas profesionales y las EFSRT, tienen como finalidad contribuir en la formación y desarrollo de capacidades de los estudiantes y egresados de universidades, IES, EES y CETPRO, además, promueve el conocimiento de las actividades que realizan las entidades del sector público, por lo cual, se advierte que las prácticas profesionales, así como las EFSRT, complementan la formación superior adquirida y consolidan el desarrollo de habilidades en el ámbito laboral. Por tanto, las practicas preprofesionales, las EFSRT y el voluntariado persiguen objetivos diferentes, tienen regulaciones jurídicas distintas y no tienen los mismos efectos en los estudiantes; no es posible equiparar la certificación otorgada por la realización del servicio de voluntariado, como si se tratara de prácticas preprofesionales o EFSRT.

2.13 En ese sentido, conforme a lo expuesto, por la DIGESU, DIFOID y DISERTPA, se concluye que el Proyecto de Ley, no es viable, ya que el voluntariado no contempla las particularidades que contienen las prácticas pre profesionales y las EFSRT, por lo que generaría un efecto adverso en la formación profesional de los estudiantes, debido que el trabajo de voluntariado, no lograría consolidar los aprendizajes, ni ejercitaría el desempeño de los estudiantes en una situación real de trabajo.

III. CONCLUSIÓN:

A partir de lo expuesto y en virtud de lo señalado por la DIGESU, DIFOID y DISERTPA se concluye que el Proyecto de Ley no resulta viable".

[Resaltado y subrayado es nuestro]

DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante Oficio N°000130-2025-MTPE/4¹⁶, de fecha 17 de enero de 2025, suscrito por su secretaria general, la señora **Teresa Angélica Velásquez Bracamonte**, adjunta el Informe N° 00007-2025-MTPE/4/8-MPR elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica de dicho ministerio, manifestando su opinión VIABLE CON OBSERVACIONES, con la siguiente conclusión:

¹⁶ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjcyMTg5/pdf>

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9377/2024-CR, mediante el cual se propone modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

"V. CONCLUSIÓN

5.1. La Presidenta de la Comisión de Mujer y Familia del Congreso de la República remite el Proyecto de Ley 9377/2024-CR, Ley que reconocer el trabajo de voluntariado como prácticas preprofesionales y experiencia curricular de los estudiantes de educación superior universitaria y no universitaria a nivel nacional para opinión del Sector.

5.2. El Proyecto de ley tiene por objeto que se reconozca al voluntariado como experiencia laboral o prácticas pre profesionales.

5.3. En atención a ello, esta Oficina General formula las siguientes observaciones:

- No se cuenta con algún estudio o evaluación del mercado laboral peruano que determine la viabilidad técnica y social del reconocimiento del voluntariado como experiencia laboral y prácticas pre profesionales, como solución al problema público del desempleo juvenil o baja empleabilidad juvenil.
- Es necesario determinar que la implementación de lo propuesto no promueva la precarización del trabajo y de las relaciones de prácticas pre profesionales.
- Se debe definir claramente las actividades de voluntariado comprendidas (ámbito objetivo de la norma).
- Se recomienda establecer límites a la realización del voluntariado, tales como máximo de horas o meses de voluntariado que pueden ser contabilizados como experiencia laboral, a efectos de no desnaturalizarlo.
- Se sugiere que el legislador considere establecer pautas más claras y detalladas sobre la supervisión del voluntariado. Para ello, se sugiere requerir opinión técnica del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Voluntariado

5.4. Por lo expuesto, esta Oficina General, en la misma línea de lo señalado por la Dirección de Formación para el Empleo y Capacitación Laboral, considera que el proyecto de ley es viable con observaciones".

[Resaltado y subrayado es nuestro]

4.3 Opiniones ciudadanas

Respecto del Proyecto de Ley 9377/2024-CR, hasta la fecha de aprobación del presente dictamen, no se ha recibido ninguna opinión ciudadana en el Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República.

V. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1 Materia legible de las iniciativas legislativas

Uno de los principios generales de la técnica legislativa es el principio de

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9377/2024-CR, mediante el cual se propone modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

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”*¹⁷. 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 la iniciativa legislativa?

El Proyecto de Ley 9377/2024-CR busca resolver el problema que enfrentan miles de estudiantes de educación superior universitaria y no universitaria en el país, quienes encuentran serias dificultades para acceder a prácticas preprofesionales o acreditar experiencia curricular, las cuales son exigidas –formal o informalmente– por muchas instituciones educativas como requisito para la obtención del grado de bachiller o para su inserción en el mercado laboral.

Desde la perspectiva del autor de la iniciativa legislativa, la normativa actual (Ley 28238 - Ley General del Voluntariado) reconoce el valor del servicio voluntario y establece que debe certificarse, pero no le otorga carácter académico o profesional. Como resultado, el voluntariado –aunque enriquecedor y formativo– no es reconocido por muchas instituciones educativas como parte del proceso formativo oficial del estudiante. Esta falta de reconocimiento impide que los jóvenes puedan aprovechar su servicio voluntario como parte de su hoja de vida académica y profesional.

Además, este problema se ha visto agravado por la baja calidad de la educación remota durante la pandemia y la creciente informalidad laboral juvenil, que deja a muchos egresados sin posibilidades de adquirir experiencia profesional formal. A ello se suma la carga económica y emocional que genera esta situación, llevando incluso a la migración forzada de jóvenes que, pese a haber concluido sus estudios, no pueden insertarse adecuadamente en el ámbito laboral nacional.

Frente a esta problemática, el Proyecto de Ley 9377/2024-CR propone modificar el artículo 11 de la Ley General del Voluntariado para que los certificados de voluntariado, cuando las actividades desarrolladas sean afines a la carrera profesional o técnica del estudiante, sean reconocidos como prácticas preprofesionales y experiencia curricular. Con ello se busca facilitar la acreditación

¹⁷ Curso de Redacción de Proyectos de Ley, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9377/2024-CR, mediante el cual se propone modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

de estos esfuerzos y contribuir a mejorar la empleabilidad de los jóvenes peruanos.

Entonces, el Proyecto de Ley 9377/2024-CR propone reconocer la labor voluntaria realizada por estudiantes de educación superior universitaria y no universitaria como prácticas preprofesionales y experiencia curricular, siempre que las actividades desarrolladas guarden relación con su formación académica. Esta medida busca brindar una alternativa formativa y de acreditación profesional a miles de jóvenes que actualmente enfrentan barreras para cumplir con los requisitos exigidos para la obtención del grado de bachiller o para acceder al mercado laboral.

En ese sentido, la materia legíslable puede definirse como la modificación e incorporación de disposiciones en la Ley 28238, orientadas a reconocer y fortalecer los principios, alcances y efectos formativos del voluntariado en el Perú.

5.2 Propuesta normativa

El Proyecto de Ley 9377/2024-CR para resolver los problemas identificados proponen modificar la Ley 28238, en los siguientes términos:

Ley 28238, Ley General del Voluntariado Reglamento	Proyectos de Ley
Artículo 11.- Certificación Los voluntarios recibirán un certificado por los servicios prestados de parte de las organizaciones de voluntarios donde realicen sus actividades o de las instituciones beneficiarias de los servicios. Los certificados a que se refiere el párrafo anterior deberán ser tomados en cuenta para la formación de su hoja de vida.	Artículo 11.- Certificación Los voluntarios recibirán un certificado por los servicios prestados de parte de las organizaciones de voluntarios donde realicen sus actividades o de las instituciones beneficiarias de los servicios, en el cual se consignará, la identificación del personal que ejerció el voluntariado, e/ inicio y el término del voluntariado, detalle de sus actividades, el total de horas acumuladas y el reconocimiento como certificado de prácticas pre profesionales y experiencia curricular, siempre que los servicios prestados sean afines a su carrera universitaria y/o técnica superior no universitaria. Los certificados a que se refiere el párrafo anterior deberán ser tomados en cuenta para la formación de su hoja de vida, así como para la obtención del bachillerato emitido por las instituciones superiores universitarias y no universitarias públicas o privadas a nivel nacional. [...]. [PL9377]

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9377/2024-CR, mediante el cual se propone modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

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

Habiéndose determinado que las iniciativas presentadas contienen materia legible, referido a la modificación e incorporación de disposiciones en la Ley 28238, orientadas a reconocer los alcances y efectos formativos del voluntariado en el Perú. 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

En relación con la propuesta del Proyecto de Ley 9377/2024-CR, surge la siguiente interrogante:

¿ES NECESARIO MODIFICAR EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 28238 PARA RECONOCER EL SERVICIO DE VOLUNTARIADO COMO PRÁCTICAS PREPROFESIONALES Y EXPERIENCIA CURRICULAR?

Luego de analizar de manera integral el contenido del Proyecto de Ley 9377/2024-CR, así como las opiniones técnicas remitidas por los sectores competentes, se concluye que no resulta necesaria la modificación del artículo 11 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado, en tanto dicha propuesta presenta serias deficiencias jurídicas, pedagógicas y laborales, las cuales comprometen la coherencia del ordenamiento jurídico vigente y podrían generar efectos contrarios a los que se busca remediar.

En primer lugar, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)¹⁸, entidad rectora del Sistema Nacional del Voluntariado, ha emitido opinión técnica no favorable, advirtiendo que la propuesta desnaturaliza la esencia del voluntariado como actividad altruista, gratuita y sin fines de lucro. Según el artículo 2 de la Ley 28238 y su reglamento, el voluntariado no puede ni debe generar ningún tipo de contraprestación directa o indirecta. El Proyecto de Ley 9377/2024-CR, al proponer que la certificación de voluntariado tenga validez como prácticas preprofesionales o experiencia curricular, introduce un incentivo académico que distorsiona el carácter no contractual del voluntariado, incurriendo en una forma encubierta de beneficio que contradice su naturaleza esencial.

¹⁸ Mediante Oficio N°D001966-2024-MIMP-SG, de fecha 29 de noviembre de 2024, suscrito por la entonces secretaria general, señora Tábata Dulce Vivanco del Castillo, emitió opinión adjuntando el Informe N° D000644-2024-MIMP-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica y el Informe N° D000025-2024-MIMP-DV-SSMT, elaborado por la Dirección de Voluntariado del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9377/2024-CR, mediante el cual se propone modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

En segundo lugar, el Ministerio de Educación (MINEDU)¹⁹ también ha manifestado su oposición técnica al Proyecto de Ley 9377/2024-CR, señalando que las prácticas preprofesionales, en los distintos niveles de educación superior (universitaria, pedagógica y tecnológica), están debidamente normadas como modalidades formativas supervisadas, cuyo objetivo es aplicar competencias específicas dentro de un marco curricular aprobado por cada institución educativa, en el ejercicio de su autonomía universitaria (artículo 40 de la Ley Universitaria 30220). El voluntariado, al carecer de estructura curricular, evaluación, seguimiento y control pedagógico, no puede sustituir ni equivaler académicamente a una modalidad formativa reglada, sin afectar gravemente la calidad educativa y la seguridad jurídica de los procesos de egreso, titulación o bachillerato.

A ello se suma que el MINEDU advierte que la iniciativa invade la autonomía universitaria al imponer un reconocimiento automático del voluntariado como experiencia curricular, sin establecer mecanismos de validación por parte de las propias casas de estudio, lo cual contraviene principios constitucionales y debilita el rol de las instituciones educativas en la formación profesional integral.

En tercer lugar, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)²⁰ ha emitido una opinión de viabilidad con observaciones, resaltando que, si bien la intención de ampliar oportunidades para los jóvenes es loable, la propuesta presenta riesgos significativos de precarización laboral y uso inadecuado del voluntariado como sustituto del trabajo remunerado o de las prácticas preprofesionales debidamente reguladas. El MTPE advierte que el Proyecto de Ley 9377/2024-CR carece de estudios técnicos que respalden la equivalencia planteada y no define parámetros claros para evitar el abuso de esta figura por parte de instituciones públicas o privadas que busquen reducir costos laborales.

Asimismo, el MTPE remarca la necesidad de delimitar el ámbito objetivo de la norma, establecer un límite máximo de horas reconocibles y precisar el tipo de actividades que podrían, eventualmente, ser homologadas. Nada de esto se encuentra contenido en el texto del Proyecto de Ley 9377/2024-CR. Además, se omite considerar el rol técnico del MIMP como ente rector, cuyas funciones son ignoradas en la exposición de motivos y en el articulado, evidenciando un defecto estructural en el diseño normativo.

¹⁹ Mediante Oficio N°00397-2025-MINEDU/SG, de fecha 19 de febrero de 2025, suscrito por su secretaria general, la señora Doris Gavilano Iglesias, emitió opinión adjuntando el Informe N°00248-2025-MINEDU/SG-OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Educación.

²⁰ Mediante Oficio N°000130-2025-MTPE/4, de fecha 17 de enero de 2025, suscrito por su secretaria general, la señora Teresa Angélica Velásquez Bracamonte, emitió opinión adjuntando el Informe N° 00007-2025-MTPE/4/8-MPR elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica de dicho ministerio.

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9377/2024-CR, mediante el cual se propone modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

Por todo lo anterior, las opiniones técnicas mayoritarias coinciden en que la problemática identificada en la exposición de motivos del proyecto –relacionada con el desempleo juvenil y la falta de experiencia profesional– no se resuelve adecuadamente mediante la modificación del artículo 11 de la Ley General del Voluntariado. Más aún, se corre el riesgo de afectar el marco legal vigente en materia de voluntariado, educación y empleo formal, debilitando tanto el principio de gratuidad y no retribución del voluntariado como el régimen formativo de las prácticas preprofesionales reguladas por la Ley 28518 y la Ley Universitaria.

Sin perjuicio de lo analizado hasta esta sección, cabe señalar que la Comisión de Mujer y Familia ya se ha pronunciado previamente sobre el objeto de la materia contenida en el Proyecto de Ley 9377/2024-CR, al haber aprobado por unanimidad el dictamen²¹ recaído en los Proyectos de Ley 5664/2023-CR, 5768/2023-CR y 5999/2023-CR, mediante el cual se propuso –con texto sustitutorio– modificar el Decreto Legislativo 1401, que regula las modalidades formativas en el sector público, a fin de reconocer los certificados emitidos por las organizaciones de voluntariado como equivalentes a prácticas preprofesionales y profesionales, siempre que las actividades realizadas guarden correspondencia con la formación académica del voluntario. En dicha oportunidad, se desestimó la posibilidad de considerar el servicio de voluntariado como experiencia laboral, por cuanto ello resultaría incompatible con su naturaleza altruista, no remunerada y sin vínculo contractual, según lo establece expresamente la Ley 28238 –Ley General del Voluntariado– y su reglamento. El texto aprobado es el siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA:

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1401, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA EL RÉGIMEN ESPECIAL QUE REGULA LAS MODALIDADES FORMATIVAS DE SERVICIOS EN EL SECTOR PÚBLICO, A FIN DE EQUIPARAR EL SERVICIO DE VOLUNTARIADO CON LAS PRÁCTICAS PREPROFESIONALES Y PROFESIONALES

Artículo único. Modificación de los artículos 5 y 10 del Decreto Legislativo 1401, Decreto Legislativo que aprueba el régimen especial que regula las modalidades formativas de servicios en el sector público

Se modifican los artículos 5 –incorporando el párrafo 5.3– y 10 –incorporando el párrafo 10.3– del Decreto Legislativo 1401, Decreto Legislativo que aprueba el régimen especial que regula las modalidades formativas de servicios en el sector público, en los siguientes términos:

²¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTQ3ODcx/pdf>

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9377/2024-CR, mediante el cual se propone modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

"Artículo 5. Prácticas preprofesionales

[...]

- 5.3. Los servicios prestados por los voluntarios, que son certificados de acuerdo con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado, pueden ser equivalentes a una práctica preprofesional. Esta equivalencia procede siempre y cuando los servicios prestados de voluntariado guarden correspondencia directa con la formación académica del voluntario, sea en el ámbito de universidades, institutos de Educación Superior, escuelas de Educación Superior o en Centros de Educación Técnico-Productiva (Cetpro).

Artículo 10. Prácticas profesionales

[...]

- 10.3. Los servicios prestados por los voluntarios, que son certificados de acuerdo con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado, pueden ser equivalentes a una práctica profesional. Esta equivalencia procede siempre y cuando los servicios prestados estén directamente vinculados con los conocimientos y habilidades adquiridos por el voluntario en su calidad de egresado de universidades, institutos de Educación Superior, escuelas de Educación Superior o Centros de Educación Técnico-Productiva (Cetpro)".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación del reglamento

El Poder Ejecutivo adecuará el Reglamento del Decreto Legislativo 1401, Decreto Legislativo que aprueba el régimen especial que regula las modalidades formativas de servicios en el sector público, aprobado por el Decreto Supremo 083-2019-PCM, conforme con las modificaciones previstas en la presente ley, en un plazo no mayor de noventa días calendario contados a partir de su entrada en vigor.

Es decir, al haberse pronunciado la Comisión de Mujer y Familia sobre la materia legible del Proyecto de Ley 9377/2024-CR se produce una sustracción de la materia, puesto que se propone regular un tema del que la Comisión ya hizo su pronunciamiento.

Se presenta esta figura, toda vez que, la **sustracción de la materia** es un término jurídico y parlamentario que se refiere a la situación en la que el objeto del proyecto legislativo queda **sin efecto o pierde vigencia**, por haber desaparecido las circunstancias o condiciones que justificaban originalmente su discusión, debate o decisión.

En el contexto legislativo peruano, la sustracción de la materia ocurre cuando:

- El **supuesto o contexto** que dio lugar a una iniciativa legislativa ya no existe, se modificó sustancialmente o **perdió vigencia**, como es el caso del Proyecto de Ley 9377/2024-CR.

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9377/2024-CR, mediante el cual se propone modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

- La norma que se pretendía modificar o derogar ya ha sido derogada o modificada previamente.
- La situación jurídica que se pretendía solucionar o atender mediante una propuesta legislativa deja de existir antes de ser aprobada la propuesta.

Consecuentemente, el Proyecto de Ley 9377/2024-CR, al haber perdido su razón jurídica, no es necesario su evaluación, en razón a ello la Comisión de Mujer y Familia ya no tiene competencia para pronunciarse sobre la iniciativa legislativa en cuestión.

Asimismo, considerando que el Proyecto de Ley 9377/2024-CR fue presentado con posterioridad al pronunciamiento formal de esta comisión sobre la misma materia legislativa, y en virtud del artículo 77-A del Reglamento del Congreso de la República —el cual impide la acumulación de proyectos de ley cuando ya existe un dictamen aprobado sobre una iniciativa que aborda el mismo objeto—, no resulta procedente acumular el Proyecto de Ley 9377/2024-CR al dictamen anteriormente aprobado. Adicionalmente, debe advertirse que el mecanismo jurídico idóneo ya ha sido definido por esta comisión, al establecerse que la vía normativa adecuada para el reconocimiento condicionado del voluntariado como práctica preprofesional o profesional es el Decreto Legislativo 1401, y no la modificación del artículo 11 de la Ley 28238, como plantea el proyecto materia de análisis.

En tal sentido, la Comisión de Mujer y Familia concluye que ya no tiene competencia para pronunciarse sobre el Proyecto de Ley 9377/2024-CR, por lo tanto debe inhibirse de emitir un pronunciamiento, asimismo, tampoco puede acumularlo al dictamen recaído en los Proyectos de Ley 5664/2023-CR, 5768/2023-CR y 5999/2023-CR, mediante el cual se propuso —con texto sustitutorio— modificar el Decreto Legislativo 1401, que regula las modalidades formativas en el sector público, a fin de reconocer los certificados emitidos por las organizaciones de voluntariado como equivalentes a prácticas preprofesionales y profesionales, siempre que las actividades realizadas guarden correspondencia con la formación académica del voluntario. En razón a ello, al no haberse superado la necesidad de la iniciativa legislativa, resulta innecesario realizar el análisis de la viabilidad y de la oportunidad.

VI. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, la Comisión de Mujer y Familia ya no tiene competencia en la materia que regula el Proyecto de Ley 9377/2024-CR, mediante el cual se propone la *Ley que reconoce el trabajo de voluntariado como prácticas pre profesionales y experiencia curricular de los estudiantes de educación superior universitaria y no universitaria a nivel nacional*, sin que ello constituya un pronunciamiento favorable sobre la viabilidad o no de la propuesta legislativa.

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9377/2024-CR, mediante el cual se propone modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

VII. RECOMENDACIÓN

Por las razones expuestas, la Comisión de Mujer y Familia, de conformidad con el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda **INHIBIRSE** en el estudio del Proyecto de Ley 9377/2024-CR, por no tener competencia en la materia de la proposición.

Dase cuenta

Sala de Sesiones del Congreso de la República.

Lima, 12 de mayo de 2025.



Firmado digitalmente por:
PABLO MEDINA Flor Aidee
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2025 10:18:03-0500



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2025 16:30:53-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2025 10:24:58-0500



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Biana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2025 15:48:31-0500



Firmado digitalmente por:
ALCARRAZ AGUERO Yorel
Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2025 10:54:43-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2025 10:25:05-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2025 09:05:34-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2025 11:18:40-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2025 10:58:33-0500



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2025 16:12:12-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2025 12:42:20-0500



Firmado digitalmente por:
CORDOVA LOBATON Maria
Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/05/2025 16:38:12-0500



Firmado digitalmente por:
SANTISTEBAN SUCLUPE
Magally FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/05/2025 13:08:53-0500

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 9377/2024-CR, mediante el cual se propone modificar diversos artículos de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado.

[Siguen firmas ...]