

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

COMISIÓN DE MUJER Y FAMILIA
Período Anual de Sesiones 2025-2026
DICTAMEN 28



Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Mujer y Familia, de conformidad con los artículos 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, el **Proyecto de Ley 3281/2022-CR**¹, presentado por el grupo parlamentario **Podemos Perú**, a iniciativa² de la congresista **Digna Calle Lobatón**, mediante el cual se propone la *Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado*.

Luego del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Mujer y Familia en su Décima Sexta Sesión Ordinaria, del 18 de mayo de 2026, realizada en la modalidad **virtual**, en la sala de reuniones de la plataforma³ de videoconferencia del Congreso de la República [**virtual**], acordó por **UNANIMIDAD** aprobar⁴ el dictamen negativo recaído en el **Proyecto de Ley 3281/2022-CR**, mediante el cual se propone la *Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado*, con el **voto A FAVOR (11) de los congresistas**: Infantes Castañeda, Mery Eliana (FP); Jáuregui de Aguayo, Milagros (RP); Limachi Quispe, Nieves Esmeralda (JPP-VP-BM); López Morales, Jeny Luz (FP); Martínez Talavera, Pedro Edwin (AP); Muñante Barrios, Alejandro (RP); Portero López, Hilda Marleny (AP); Rivas Chacara, Janet Milagros (PL); Santisteban Suclupe, Magaly (FP); Trigozo Reátegui, Cheryl (RP); y, Flores Ruiz, Víctor Seferino (FP)⁵.

Solicitaron **licencia (03)** para la presente sesión los señores congresistas: Cerrón Rojas, Waldemar José (PL); Barbarán Reyes, Rosángella Andrea (FP) y Camones Soriano, Lady Mercedes (APP).

I. SITUACIÓN PROCESAL

a. Antecedentes procedimentales

El **Proyecto de Ley 3281/2022-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario el 12 de octubre de 2022 y fue decretado el 14 del mismo mes a la Comisión de Mujer y Familia como única comisión dictaminadora.

¹ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NTlwMjg=/pdf>

² En la condición de coautores: Luna Gálvez, José León; Wong Pujada, Enrique; y, Zea Choquechambi, Oscar.

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 Congresista accesitario que participó en reemplazo de la congresista Barbarán Reyes, Rosángella Andrea (FP).

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

b. Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

El **Proyecto de Ley 3281/2022-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 de Ley 3281/2022-CR** propone modificar el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General de Voluntariado, con la finalidad de unificar en una disposición legal los beneficios a los que pueden acceder las personas voluntarias inscritas en el Registro Nacional de Voluntariado. La iniciativa legislativa plantea sustituir la actual denominación del artículo 12, referido a la “*Ayuda a voluntarios*”, por una nueva regulación bajo el título “*Beneficios del voluntario/a inscrito/a en el Registro*”, **ampliando el contenido de dicho artículo e incorporando beneficios diferenciados según la cantidad de jornadas de voluntariado realizadas.**

En primer término, la propuesta mantiene la regla general conforme a la cual los voluntarios pueden recibir capacitación, ayuda alimentaria, médica, de infraestructura, entre otras facilidades que contribuyan al mejor desempeño de su servicio, ya sea por parte de la organización de voluntarios o de las instituciones beneficiarias. Asimismo, conserva la previsión según la cual, tratándose de instituciones beneficiarias pertenecientes al Estado, toda ayuda que implique gasto solo podrá atenderse siempre que se cuente con el financiamiento correspondiente para tal efecto.

Luego, el proyecto incorpora un primer grupo de beneficios aplicable a las personas voluntarias cuya prestación sea mayor a ciento ochenta jornadas. En estos casos, el voluntario podrá acceder, siempre que cumpla con los requisitos establecidos en la normativa correspondiente, a por lo menos uno de los beneficios previstos en la propuesta. Entre ellos se encuentra el **acceso a puntaje adicional cuando postule a becas nacionales e internacionales administradas por el Ministerio de Educación, a través del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo** –PRONABEC– o la entidad que haga sus veces; correspondiendo a dicha entidad establecer el valor del puntaje adicional.

Asimismo, para los voluntarios que superen las ciento ochenta jornadas, la iniciativa propone el **acceso a puntaje adicional cuando postulen a programas promovidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para el acceso a viviendas de interés social**, correspondiendo a dicho sector determinar el valor del puntaje. De igual modo, se plantea que las horas de voluntariado acreditadas **puedan ser canjeadas por créditos académicos de cursos electivos**

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

durante los estudios de pregrado, la formación técnico-productiva o la educación superior tecnológica, conforme a los reglamentos académicos o de estudios que cada institución educativa haya establecido en el marco de su autonomía.

La propuesta también contempla, dentro de este mismo grupo de beneficios, el **acceso a vacantes preferenciales en universidades públicas y privadas nacionales**, en el mismo número y cantidad a las que se refiere el segundo párrafo del artículo 98 de la Ley 30220, Ley Universitaria. Además, incorpora **una bonificación del diez por ciento en el puntaje final obtenido en los concursos públicos de méritos convocados por entidades públicas, independientemente del régimen laboral aplicable**, precisando que dicha bonificación comprende la etapa de evaluación, incluida la entrevista personal.

En segundo término, el proyecto establece un grupo adicional de beneficios para las personas voluntarias cuya prestación sea mayor a dos jornadas y que se encuentren inscritas en el Registro. En este supuesto, **se prevé la cobertura a cargo del Seguro Integral de Salud – SIS – cuando el voluntario sufra una enfermedad, accidente o fallezca como consecuencia del ejercicio del voluntariado** independiente, sin requerir clasificación socioeconómica por el Sistema de Focalización de Hogares – SISFOH – y siempre que no cuente con un seguro de salud. Para estos casos, se señala que, ante una enfermedad o accidente comprendidos en la norma, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables comunicará al SIS la ocurrencia para la incorporación respectiva, y que la cobertura de sepelio se otorgará al fallecimiento del voluntario que se encuentre incorporado al SIS.

La iniciativa también establece que, para acreditar que la enfermedad, accidente o fallecimiento se produjo como consecuencia del ejercicio de la actividad de voluntariado, bastará la declaración jurada del voluntario o, de ser el caso, del familiar o acompañante al momento de su atención. Adicionalmente, reconoce como beneficios la posibilidad de **contar con una identificación que acredite la condición de voluntario, otorgada por la organización de voluntariado o por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, así como recibir una certificación o acreditación de las actividades realizadas en el servicio de voluntariado**, con especificación de las actividades desarrolladas, la cantidad de jornadas realizadas y las capacitaciones adquiridas, de corresponder.

De igual manera, el proyecto incorpora como parte del contenido del artículo 12 la asistencia técnica que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables brindaría a las organizaciones de voluntariado, conforme a la programación que realice dicho ministerio y a solicitud de parte, con el objeto de que dichas organizaciones

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

desarrollen protocolos de intervención según la naturaleza y el riesgo de la acción voluntaria a realizar.

Finalmente, la fórmula legal del **Proyecto de Ley 3281/2022-CR** establece que, para hacer efectivos los beneficios previstos en el artículo propuesto, se requerirá un documento oficial emitido por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, mediante la plataforma virtual del Sistema Nacional de Voluntariado, que acredite el cumplimiento del requisito correspondiente al momento de postular a la vacante. Asimismo, dispone que serán nulas las convocatorias a concursos públicos de méritos para el acceso a la función pública que no observen la norma propuesta, sin perjuicio del deslinde de responsabilidades correspondiente.

III. MARCO NORMATIVO

El análisis del proyecto de ley se sustenta en el siguiente marco normativo:

- **Constitución Política del Perú.**
- **Reglamento del Congreso de la República.**
- **Ley 28238**, Ley General de Voluntariado.
- **Ley 28518**, Ley sobre modalidades formativas laborales.
- **Ley 29158**, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- **Ley 29344**, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud.
- **Ley 30220**, Ley Universitaria.
- **Ley 32396**, Ley que modifica el artículo 10 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado, e incorpora el artículo 42-A en la Ley 30220, Ley Universitaria, a fin de reconocer al voluntariado certificado con créditos académicos en los estudios de pregrado universitarios y otro beneficio.
- **Decreto Legislativo 728**, Ley de Fomento de Empleo.
- **Decreto de Urgencia 017-2019**, Decreto de Urgencia que establece medidas para la Cobertura Universal de Salud.
- **Decreto Legislativo 1098**, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- **Decreto Legislativo 1401**, Decreto Legislativo que aprueba el régimen especial que regula las modalidades formativas de servicios en el sector público.
- **Decreto Supremo 010-2023-MIMP**, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

IV. OPINIONES SOBRE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

4.1. Opiniones solicitadas

En cuanto al **Proyecto de Ley 3281/2022-CR** se solicitó las siguientes opiniones:

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
25.OCT.2022	Presidencia del Consejo de Ministros	Oficio N° 0133-2022-2023-CMF/CR	SÍ
25.OCT.2022	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)	Oficio N° 0135-2022-2023-CMF/CR	SÍ
25.OCT.2022	Ministerio de Educación	Oficio N° 0134-2022-2023-CMF/CR	SÍ
25.OCT.2022	Ministerio de Salud	Oficio N° 0133-2022-2023-CMF/CR	SÍ
25.OCT.2022	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Oficio N° 0133-2022-2023-CMF/CR	SÍ
25.OCT.2022	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Oficio N° 0133-2022-2023-CMF/CR	SÍ
25.OCT.2022	Municipalidad de Lima Metropolitana	Oficio N° 0136-2022-2023-CMF/CR	SÍ

4.2. Opiniones recibidas

DEL MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, mediante **Oficio N° D000949-2023-MIMP-SG⁶**, de fecha **17 de mayo de 2023**, suscrito por su secretario general, el señor **José Ernesto Montalvo de Falla**, adjunta el Informe N° D000433-2023-MIMP-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, manifestando su opinión como **NO VIABLE**, con las siguientes conclusiones y recomendaciones:

2.2 El Informe Técnico N° D000029-2022-MIMP-DV-SMT, elaborado por la Dirección de Voluntariado opina no viable el Proyecto de Ley N° 3281/2022-CR “Proyecto de Ley que modifica el artículo 12 de la Ley N° 28238, Ley General del Voluntariado”, fundamentando su postura, debido a que los beneficios a los/as voluntarios/as inscritos/as en el Registro de Voluntariado se encuentran establecidos en el Reglamento de la Ley General de Voluntariado, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2015-MIMP, entre otros.

2.3 A mayor detalle, señala que estas acciones podrían incrementarse y/o modificarse vía Decreto Supremo sin necesidad de promulgar una nueva ley, concluyendo que:
a. La mayor parte del contenido del proyecto de Ley 3281/2022-CR ya está contemplado en la normativa vigente, tanto en la Ley N° 28238, Ley General de Voluntariado como su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 003-2015-MIMP, en tal sentido, no se identifica la necesidad de la modificación planteada.

⁶ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzgwMzM5/pdf>

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

b. En el Informe N° D000075-2023-MIMP-OGAJ, la Oficina General de Asesoría Jurídica opina no viable el Proyecto de Ley N° 3281/2022-CR, por no encontrarse alineada a lo establecido en el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS.

c. El beneficio dirigido a canjear las horas de voluntariado acreditadas por créditos académicos de cursos electivos, se encuentra contemplado en el Proyecto de Ley 07747/2020-PE Proyecto de Ley General de Voluntariado, el cual se encuentra en proceso de actualización por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

d. No se identifica la necesidad y viabilidad del proyecto de ley, debido a que los beneficios a los/as voluntarios/as inscritos/as en el Registro de Voluntariado se encuentran establecidos en el Reglamento de la Ley General de Voluntariado, aprobada por Decreto Supremo N° 003-2015- MIMP, el cual podría incrementarse y/o modificarse vía Decreto Supremo sin necesidad de promulgar una nueva ley.

[...]

2.3 Por lo expuesto, siendo que en el presente caso esta oficina general manifiesta su coincidencia con lo opinado en el Informe N° D00010-2023-DGPDV elaborado por la Dirección General de Población, Desarrollo y Voluntariado, concluyendo que el Proyecto de Ley N° 3281/2022-CR “Proyecto de Ley que modifica el artículo 12 de la Ley N° 28238 - Ley General de Voluntariado”, se considera no viable el citado proyecto.”

[Resaltado y subrayado es nuestro]

DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

El Ministerio de Educación, mediante **Oficio N° D01928-2023-MINEDU/SG**⁷, de fecha **16 de mayo de 2023**, suscrito por su secretario general, el señor **Eduardo Martín Gómez García**, adjunta el Informe N° 00412-2023-MINEDU/SG-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, manifestando su opinión como **NO VIABLES**, con las siguientes conclusiones:

“III. CONCLUSIÓN

A partir de lo señalado por la DIGESUTPA en el Informe N° 00443-2022-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DISERTPA; la DIGESU en el Informe N° 00107-2023- MINEDU/VMGP-DIGESU-DIPODA; la DIGEDD en los Informes N° 04928-2022- MINEDU/VMGP-DIGEDD-DIED y 1444-2022-MINEDU/VMGP-DIGEDD-DITEN; la DIGEBR en el Informe N° 01277-2022-MINEDU/VMGP-DIGEBR; y el PRONABEC con el Informe N° 374-2022-MINEDU/VMGI-

⁷ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzgwMzM4/pdf>

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

PRONABEC-OAJ; se concluye que el Proyecto de Ley N° 3281/2022-CR no resulta viable, dado que:

(i) Resulta contrario a la autonomía universitaria la propuesta de acceso a las vacantes preferenciales en las universidades públicas y privadas, en tanto son las mismas universidades las que deciden el número de plazas, cronograma, el contenido del examen y otros aspectos de los concursos públicos de admisión, así como para administrar y disponer de su patrimonio institucional, y fijar los criterios de generación y aplicación de los recursos. Por lo que, cualquier injerencia del legislador en aspectos que corresponden en exclusiva a dichas instituciones, devienen en infracciones al ordenamiento jurídico.

(ii) No se cuenta con sustento legal o técnico que sustente otorgar una bonificación en los concursos convocados en el marco de la Carrera Pública Magisterial, solo por el cumplimiento de cierta cantidad de jornadas de voluntariado; siendo que, el solo incentivar dicha actividad no es argumento suficiente para reconocer dicho beneficio. Contrariamente, tal beneficio vulnera el principio de mérito y capacidad que debe primar en los mencionados concursos, en tanto otorga un beneficio sin mayor argumento en favor de un eventual grupo de postulantes.

(iii) El otorgamiento de puntaje adicional durante las Fases de Preselección o Selección en todas las becas convocadas por el PRONABEC a los Voluntarios registrados; ya viene siendo otorgado en atención al numeral 9.1 del artículo 9 del Reglamento de la Ley N° 28238, por lo que no resulta necesario mayor regulación de dicha materia vía ley del congreso”.
[Resaltado y subrayado es nuestro]

DEL MINISTERIO DE SALUD

El Ministerio de Salud, mediante **Oficio N° D000559-2024-DM-MINSA⁸**, de fecha **23 de febrero de 2024**, suscrito por el ministro del sector, el señor **César Henry Vásquez Sánchez**, adjunta el Informe N° D000178-2024-OGAJ/MINSA, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud, manifestando su opinión como **YA REGULADO**, con las siguientes conclusiones y recomendaciones:

⁸ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTY1Mjgx/pdf>

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

“[...] se advierte que, el derecho a la afiliación al SIS a favor de las personas que realizan el voluntariado, dicha situación ya se encuentra regulada en el artículo 8 del Reglamento de la Ley N° 28238.

[...].

IV. CONCLUSIÓN:

En virtud del marco legal analizado en el presente Informe, y considerando la opinión técnica del Seguro Integral de Salud, este despacho sugiere que la Comisión de la Mujer y Familia del Congreso de la República, considere los comentarios y recomendaciones efectuadas en el presente informe, respecto del Proyecto de Ley N° 3281/2022-CR, que propone modificar el artículo 12 de la Ley N° 28238, Ley General de Voluntariado.”

[Resaltado y subrayado es nuestro]

DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

La Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante **Oficio N° 2498-2022-MTPE/4⁹**, de fecha **28 de diciembre de 2022**, suscrito por su secretaria general, la señora **Tábata Dulce Vivanco del Castillo**, adjunta el Informe N° 1030-2022-MTPE/4/8, emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica, manifestando que **NO TIENE COMPETENCIA** para emitir opinión, con las siguientes conclusiones:

“4.9. Considerando el marco legal referido, y lo señalado por el VMT, la DGT, la DNT, el VMPECL, la DGPE, la DGSNE, la DGNFECCL y el PNPE, en los documentos de las referencias b) al l), la OGAJ considera que el MTPE no es competente para emitir opinión sobre el proyecto de ley.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, corresponde poner en conocimiento de la Comisión de Mujer y Familia del Congreso de la República, lo señalado en el presente informe sobre el Proyecto de Ley N° 3281/2022-CR, “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238 - Ley General del Voluntariado”, para las consideraciones respectivas.”

[Resaltado y subrayado es nuestro]

DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

La Presidencia del Consejo de Ministros, mediante **Oficio N° D000291-2023-PCM-SG¹⁰**, de fecha **2 de febrero de 2023**, suscrito por su secretario general, el señor **Óscar Enrique Gómez Castro**, adjunta el Informe N° D000087-2023-PCMOGAJ elaborado

⁹ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NjkwOTc=/pdf>

¹⁰ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Nzg2MDM=/pdf>

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

por la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, manifestando su opinión como **NO VIABLE** con las siguientes conclusiones y recomendaciones:

“IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

4.1 En atención a los argumentos expuestos, ***se opina que no es viable el Proyecto de Ley N° 3281/2022-CR, Ley que modifica el artículo 12 de la Ley N° 28238 Ley General de Voluntariado, en el extremo referido al numeral 5) del mencionado artículo 12 (contenido en el artículo 2 del PL).***

4.2 Al contener el Proyecto de Ley N° 3281/2022-CR materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de Salud, Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; mediante el Oficio Múltiple N° D002171- 2022-PCM-SC ***se trasladó a dichos Ministerios el pedido de opinión formulado por la Comisión de Mujer y Familia del Congreso de la República, precisando que las opiniones que se emitan sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.***

4.3 Se recomienda remitir el presente informe, así como ***Informe Técnico N° 002712-2022-SERVIRGPGSC de la Autoridad Nacional del Servicio Civil; a la Comisión de Mujer y Familia del Congreso de la República.***

[Resaltado y subrayado es nuestro]

DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, mediante **Oficio N° 006-2023-VIVIENDA/DM¹¹**, de fecha **9 de enero de 2023**, suscrito por la ministra del sector, la señora **Hania Pérez de Cuellar Lubienska**, adjunta el Informe N° 316-2022-VIVIENDA-VMVU-DGPPVU, de la Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo; del Informe N° 754-2022-VIVIENDA/VMVU-DGPPVU-DEPPVU que contiene el Informe Técnico Legal N° 027-2022-DGPPVU-DEPPVU-CBFH-iromero, de la Dirección de Ejecución de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo; y, del Informe N° 14-2023-VIVIENDA/OGAJ, de la Oficina General de Asesoría Jurídica, recomendado que el proyecto de ley **DEBE REEVALUARSE** con la siguiente conclusión:

“III. CONCLUSIÓN

Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal, esta Oficina General concluye señalando que el Proyecto de Ley N° 3281/2022-CR, Ley que modifica

¹¹ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NjKxNzM=/pdf>

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

el artículo 12 de la Ley N° 28238, Ley General de Voluntariado, corresponde ser reevaluado teniendo en cuenta las observaciones formuladas en el presente Informe.”

[Resaltado y subrayado es nuestro]

DE LA MUNICIPALIDAD DE LIMA METROPOLITANA

La Municipalidad de Lima Metropolitana, mediante **Oficio N° D000006-2023-MML-SGC¹²**, de fecha **30 de enero de 2023**, suscrito por su secretario general, el señor **José Alberto Danos Ordoñez**, emite opinión **CON OBSERVACIONES** con las siguientes conclusiones:

“III. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas en el presente informe, esta Gerencia de Asuntos jurídicos, concluye que:

3.1. De acuerdo con la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades provinciales o distrital asumen competencia en materia de programas sociales, defensa y promoción de derechos ciudadanos; así como también promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal en el desarrollo local.

3.2. El Proyecto de Ley tiene por objeto modificar el artículo 12 de la Ley 28238 - Ley General de Voluntariado, con la finalidad de unificar los beneficios a los que pueden acceder los voluntarios inscritos en el Registro Nacional de Voluntariado.

3.3. Se recomienda tomar en consideración la opinión formulada por la Gerencia de Participación Vecinal y de la Subgerencia de Monitoreo y Evaluación Social de la Gerencia de Desarrollo Social, con respecto al Proyecto de Ley N° 3281/2022-CR, que propone una “Ley que Modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”, además de lo señalado en el presente informe.”

[Resaltado y subrayado es nuestro]

4.3. Opiniones ciudadanas:

Respecto del **Proyecto de Ley 3281/2022-CR** en el Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República, hasta la fecha de la aprobación del presente dictamen se ha registrado la siguiente opinión ciudadana.

¹² <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NzUyMzk=/pdf>

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

ANDREA ESTEFANÍA FLORES RODAS

15/12/2022

POSICIÓN: *Propuesta alternativa*

A favor excepto los ítems 4 y 5 sobre acceso a vacantes preferencias y bonificación a concursos públicos, en casi del ítem 4, 180 horas de voluntario no garantiza el aprendizaje que se requiere para el acceso universitario sobre todo cuando no se puede garantizar el acceso a universidades de todos los ciudadanos, resulta injusto que por un lapso tan corto se dé preferencia sobre estudiantes que pasan años preparándose; y sobre el ítem 5, en un voluntario considero se fortalecen conocimientos o aptitudes, en ese sentido sugiero que se consideren como horas de capacitaciones sobre la temática a la cual postulan y no como una bonificación adicional. Gracias

V. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1. ¿Cuál es el hecho o problema que se pretende resolver con la iniciativa legislativa?

El **Proyecto de Ley 3281/2022-CR** pretende atender la presunta insuficiencia del marco legal vigente para reconocer, incentivar y promover la participación de las personas que realizan actividades de voluntariado en favor de poblaciones vulnerables. La iniciativa parte de la premisa de que, durante la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19, el voluntariado constituyó un mecanismo relevante de colaboración social frente a diversas necesidades comunitarias, tales como el apoyo educativo, la atención alimentaria y la asistencia a sectores en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, según la exposición de motivos, quienes realizan estas actividades no contarían con beneficios legales suficientemente integrados que reconozcan su contribución y promuevan una mayor participación ciudadana en acciones voluntarias.

Asimismo, el **Proyecto de Ley 3281/2022-CR** advierte que determinados beneficios aplicables a los voluntarios se encuentran regulados principalmente a nivel reglamentario, lo que generaría una dispersión normativa y limitaría su reconocimiento en la Ley 28238, Ley General de Voluntariado. Por ello, el proyecto busca modificar el artículo 12 de dicha ley, a fin de unificar y ampliar los beneficios de las personas voluntarias inscritas en el Registro Nacional de Voluntariado, incorporando medidas vinculadas con educación, vivienda, salud, certificación de actividades, asistencia técnica institucional y bonificación en concursos públicos de méritos. En consecuencia, el problema que se pretende resolver no es la ausencia total de regulación sobre voluntariado, sino la alegada insuficiencia del régimen vigente para otorgar reconocimiento, incentivos y predictibilidad normativa a favor de quienes desarrollan actividades voluntarias formalmente registradas.

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

5.2. ¿Cuál es la materia legible?

La materia legible del **Proyecto de Ley 3281/2022-CR** se circunscribe a la regulación del régimen jurídico de promoción, reconocimiento e incentivos aplicable a las personas que realizan actividades de voluntariado y que se encuentran inscritas en el Registro Nacional de Voluntariado, en el marco de la Ley 28238, Ley General de Voluntariado. En ese sentido, la iniciativa propone modificar el artículo 12 de dicha ley con el objeto de establecer, sistematizar y ampliar los beneficios a los que podrían acceder las personas voluntarias, diferenciando dichos beneficios según el número de jornadas de voluntariado realizadas.

Desde el punto de vista material, la propuesta incide en la política pública de voluntariado y en el rol rector del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en tanto entidad responsable del Sistema Nacional de Voluntariado. Asimismo, la fórmula legal proyecta efectos sobre ámbitos sectoriales conexos, tales como educación, salud, vivienda y acceso a la función pública, al prever puntajes adicionales en becas y programas de vivienda social, canje de horas de voluntariado por créditos académicos, acceso a vacantes preferenciales universitarias, cobertura del Seguro Integral de Salud y bonificación en concursos públicos de méritos.

Por tanto, la materia legible principal corresponde al **fortalecimiento del régimen legal del voluntariado mediante beneficios e incentivos para voluntarios inscritos**; mientras que, de manera conexa, la iniciativa compromete materias vinculadas con educación superior, programas sociales de vivienda, aseguramiento público en salud y reglas de acceso meritocrático al empleo público.

5.3. Propuesta normativa

El Proyecto de Ley 3281/2022-CR propone la siguiente fórmula legal:

LEY QUE MODIFICA EL ARTICULO 12 DE LA LEY 28238 - LEY GENERAL DE VOLUNTARIADO

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 12 de la Ley 28238 - Ley General de Voluntariado, con la finalidad de unificar los beneficios a los que pueden acceder los voluntarios inscritos en el Registro Nacional de Voluntariado.

Artículo 2. Modificación del artículo 12 de la Ley 28238 - Ley General de Voluntariado

Modifíquese el artículo 12 de la Ley 28238 - Ley General de Voluntariado, en los siguientes términos:

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

“Artículo 12: Beneficios del voluntario/a inscrito/a en el Registro

Los voluntarios pueden recibir capacitación, ayuda alimentaria, médica, de infraestructura, entre otras facilidades que contribuyan al mejor desempeño de su servicio, de parte de la organización de voluntarios o las instituciones beneficiarias.

En el caso de las instituciones beneficiarias pertenecientes al Estado, la ayuda que implique gasto se atenderá siempre y cuando se cuente con el financiamiento correspondiente para tal efecto.

En los casos que la prestación del voluntariado sea mayor a los ciento ochenta (180) jornadas el/la voluntario/a podrá acceder a por lo menos uno de los siguientes beneficios, siempre que se cumpla con los requisitos que estable la normatividad que los rige:

- 1. Acceder a puntaje adicional si postulan a becas nacionales e internacionales que administra el Ministerio de Educación a través del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC) o la entidad que haga sus veces; correspondiendo a dicha entidad establecer el valor del puntaje adicional.*
- 2. Acceder a puntaje adicional si postulan a programas promovidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para el acceso a viviendas de interés social; correspondiendo a dicho Sector establecer el valor del puntaje.*
- 3. Canjear las horas de voluntariado acreditado por créditos académicos de cursos electivos durante los estudios de pregrado, o la formación técnico - productivo y superior tecnológica, de acuerdo con lo establecido en los respectivos Reglamentos Académicos o de Estudios que cada institución educativa haya establecido en el marco de su autonomía*
- 4. Acceso a vacantes preferenciales en las universidades públicas y privadas nacionales en el mismo número y cantidad a las que refiere el segundo párrafo del artículo 98 de la Ley 30220 - Ley Universitaria.*
- 5. Bonificación, en los concursos públicos de méritos convocados por las entidades públicas, independientemente del régimen laboral, del 10% en el puntaje final obtenido en la etapa de evaluación, que incluye la entrevista personal.*

En los casos que la prestación del/la voluntario/a sea mayor a dos (2) jornadas y se encuentre inscrito en el Registro, el/la voluntario/a puede acceder a los siguientes beneficios;

- a) Cobertura a cargo del Seguro Integral de Salud (SIS) en caso sufra alguna enfermedad, accidente o fallezca como consecuencia del ejercicio del voluntariado independiente, sin requerir clasificación socioeconómica*

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) y siempre que no cuente con un seguro de salud.

En caso de enfermedad o accidente contemplados en el presente numeral, el MIMP comunicará al SIS la ocurrencia para la incorporación respectiva. La cobertura de sepelio se otorga al fallecimiento del voluntario/a que se encuentra incorporado al SIS.

Para los casos a que se refiere el presente numeral, se deberá acreditar por declaración jurada del voluntario/a o por el familiar o acompañante al momento de su atención, que los mismos son consecuencia del ejercicio de la actividad de voluntariado.

- b) Contar con una identificación que acredite su condición de voluntario/a, otorgada por la organización de voluntariado o por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.*
- c) Recibir una certificación o acreditación de las actividades realizadas en el servicio de voluntariado desempeñado con especificación de las actividades desarrolladas, cantidad de jornadas realizadas y de las capacitaciones adquiridas de ser el caso, por la organización de voluntariado donde realizó las actividades de voluntariado.*
- d) El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP brinda asistencia técnica a las organizaciones de voluntariado, acorde a la programación que realice el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y a solicitud de parte, con el objeto de que estas desarrollen los protocolos de intervención correspondientes, según la naturaleza y riesgo de la acción a realizar.*

Para hacer efectivos los beneficios enunciados en el presente artículo se requiere el documento oficial emitido por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, mediante la plataforma virtual del Sistema Nacional de Voluntariado, que acredite el cumplimiento del requisito al momento de postular a la vacante.

Son nulas las convocatorias a concursos públicos de méritos para el acceso a la función pública que no observen la presente norma. Sin perjuicio del deslinde de responsabilidades correspondientes.”

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Reglamentación El Poder Ejecutivo, reglamenta la presente ley en un plazo de treinta (30) días calendarios, contados a partir de su publicación.

5.4 Análisis técnico sobre la necesidad y viabilidad de la propuesta legislativa

Habiéndose determinado que la iniciativa legislativa contiene un hecho concreto que atender, corresponde analizar las opiniones recibidas de las entidades especializadas para evaluar las posibles observaciones a la necesidad, la viabilidad y la oportunidad de las propuestas normativas en resolver los problemas identificados.

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

Análisis de la NECESIDAD de la iniciativa legislativa

El análisis de necesidad se vincula con la racionalidad normativa, en la medida en que exige que toda propuesta legislativa responda a una insuficiencia real del ordenamiento jurídico. Para determinar la existencia del problema es indispensable acreditar que el marco normativo vigente resulta ineficaz, incompleto o inaplicable para enfrentar la situación que se pretende resolver. De lo contrario, la emisión de una nueva norma podría generar distorsiones en el sistema jurídico, afectar la coherencia normativa y debilitar la seguridad jurídica.

Desde el punto de vista de la oportunidad normativa, **no resulta recomendable aprobar el Proyecto de Ley 3281/2022-CR en el actual estado del ordenamiento jurídico, debido a que la materia sobre la cual incide la iniciativa ha sido objeto de una actualización normativa posterior, tanto a nivel legal como reglamentario.**

En efecto, el proyecto fue presentado con la finalidad de modificar el artículo 12 de la Ley 28238, *Ley General del Voluntariado*, para unificar y ampliar los beneficios aplicables a las personas voluntarias inscritas en el Registro Nacional de Voluntariado. Sin embargo, con posterioridad a su presentación, **el régimen de beneficios del voluntariado fue modificado por la Ley 32396¹³, Ley que modifica el artículo 10 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado, e incorpora el artículo 42-A en la Ley 30220, Ley Universitaria, a fin de reconocer al voluntariado certificado con créditos académicos en los estudios de pregrado universitarios y otro beneficio, que incorporó en el artículo 10 de la Ley 28238 beneficios específicos referidos al puntaje adicional para becas administradas por PRONABEC y al reconocimiento de jornadas de voluntariado por créditos académicos de cursos electivos durante estudios de pregrado universitario.**¹⁴

A su vez, esta actualización legal ha sido desarrollada recientemente por el **Decreto Supremo 002-2026-MIMP¹⁵**, publicado el 13 de mayo de 2026, mediante el cual se modifica el artículo 9 e incorpora el artículo 9-A en el Reglamento de la Ley 28238, aprobado por Decreto Supremo 003-2015-MIMP, precisamente con la finalidad de

¹³ <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1409223>

¹⁴ Artículo 10.- Beneficios de los voluntarios

Los voluntarios inscritos y activos en el Registro de Voluntariado que cuenten con al menos cien jornadas de voluntariado acreditadas, en un periodo de dos años, pueden acceder a los siguientes beneficios, siempre que se cumpla con los requisitos establecidos en la normativa correspondiente:

a) **Acceder a puntaje adicional si postulan a becas nacionales e internacionales que administra el Ministerio de Educación, a través del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC) o la entidad que haga sus veces;** correspondiendo a dicha entidad establecer el valor del puntaje adicional.

b) **Reconocimiento de las jornadas de voluntariado acreditadas por créditos académicos de cursos electivos durante los estudios de pregrado universitarios,** de acuerdo con lo establecido en los reglamentos correspondientes.

¹⁵ <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2514809-3>

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

adecuarlo a las modificaciones introducidas por la Ley 32396. **El nuevo artículo 9 del Reglamento regula los beneficios de la persona voluntaria inscrita en el Registro de Voluntariado**, distinguiendo entre aquellos aplicables a quienes superan dos jornadas de voluntariado y aquellos aplicables a quienes cuentan con al menos cien jornadas acreditadas en un periodo de dos años.¹⁶ Asimismo, **el artículo 9-A regula expresamente la asistencia técnica que brinda el MIMP a las organizaciones de voluntariado para el desarrollo de protocolos de intervención, según la naturaleza y riesgo de la acción voluntaria.**¹⁷

En ese contexto, **la aprobación del Proyecto de Ley 3281/2022-CR no resulta normativamente oportuna, porque implicaría legislar nuevamente sobre materias que ya han sido incorporadas y sistematizadas por el legislador y por el Poder Ejecutivo en el marco de la Ley 28238 y su Reglamento actualizado.** Así ocurre con el puntaje adicional para becas PRONABEC, la certificación de actividades, la identificación de la persona voluntaria y la asistencia técnica del MIMP, materias que ya cuentan con regulación vigente. Asimismo, el reconocimiento de jornadas de voluntariado por créditos académicos ya ha sido incorporado en el artículo 10 de la Ley 28238 y desarrollado reglamentariamente bajo una fórmula más acotada, vinculada a cursos electivos de pregrado universitario y sujeta a la *Ley Universitaria* y a la normativa interna de cada universidad.

¹⁶ **Artículo 9: Beneficios de la persona voluntaria inscrita en el Registro de Voluntariado**

9.1. En los casos que la prestación de la **persona voluntaria** sea mayor a dos (2) jornadas y se encuentre inscrita en el Registro, la **persona voluntaria** puede acceder al derecho detallado en el numeral 8.2, así como a los siguientes beneficios:

a) Contar con una identificación que acredite su condición de **persona voluntaria**, otorgada por la organización de voluntariado o por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

b) Recibir una certificación de las actividades realizadas en el servicio de voluntariado desempeñado con especificación de las actividades desarrolladas, cantidad de jornadas realizadas y de las capacitaciones adquiridas de ser el caso, por la organización de voluntariado donde realizó las actividades de voluntariado.

9.2 En los casos de las **personas voluntarias inscritas y activas en el Registro de Voluntariado que cuenten con al menos cien (100) jornadas de voluntariado acreditadas con certificado por organizaciones de voluntariado inscritas en el Registro de voluntariado, en un periodo de dos (2) años, pueden acceder a los siguientes beneficios, siempre que se cumpla con los requisitos establecidos en la normativa correspondiente:**

a) Acceder a puntaje adicional si postulan a becas nacionales e internacionales que administra el Ministerio de Educación, a través del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC) o la entidad que haga sus veces; correspondiendo a dicha entidad establecer el valor del puntaje adicional.

b) Reconocimiento de las jornadas de voluntariado acreditadas con certificado por créditos académicos de cursos electivos durante los estudios de pregrado universitarios, de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 30220, Ley Universitaria y la normativa interna de cada universidad.

Para efectos del presente numeral, se considera personas voluntarias inscritas y activas en el Registro de Voluntariado, a aquellas cuya inscripción se encuentra vigente conforme a lo establecido en el artículo 18 del presente reglamento.

¹⁷ **Artículo 9-A: Asistencia Técnica**

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP brinda asistencia técnica a las organizaciones de voluntariado, acorde a la programación institucional que realice y a solicitud de parte, con el objeto de que estas desarrollen los protocolos de intervención correspondientes, según la naturaleza y el riesgo de la acción a realizar.

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

La inoportunidad de la iniciativa se refuerza con la posición del **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables**¹⁸, ente rector del Sistema Nacional de Voluntariado, que opinó que el proyecto no era viable, al advertir que los beneficios para las personas voluntarias inscritas en el Registro ya se encontraban regulados en el Reglamento de la Ley General del Voluntariado y que eventuales modificaciones o incrementos podían canalizarse mediante decreto supremo, sin necesidad de una nueva ley. Esta posición sectorial adquiere mayor relevancia con la publicación del **Decreto Supremo 002-2026-MIMP**, pues confirma que el propio Poder Ejecutivo ha ejercido su potestad reglamentaria para actualizar el régimen de beneficios conforme a la modificación legal introducida por la Ley 32396.

La opinión del **Ministerio de Educación**¹⁹ también confirma que no resulta oportuno mantener la propuesta en sus términos originales. El sector Educación informó que el beneficio de puntaje adicional en becas PRONABEC ya venía siendo aplicado desde el Reglamento de la Ley General del Voluntariado, por lo que no requería una nueva regulación legal. Además, **observó los extremos vinculados al canje de horas de voluntariado por créditos académicos y al acceso a vacantes preferenciales en universidades públicas y privadas, por su incidencia en la autonomía universitaria y en la organización de los procesos académicos y de admisión**. La regulación posterior contenida en la Ley 32396 y en el Decreto Supremo 002-2026-MIMP confirma que el tratamiento normativo finalmente adoptado por el ordenamiento fue más prudente que el propuesto por el **Proyecto de Ley 3281/2022-CR**, pues se limitó al reconocimiento de jornadas por créditos académicos de cursos electivos durante estudios de pregrado universitario, respetando la Ley Universitaria y la normativa interna de cada universidad.

Asimismo, la opinión de la **Presidencia del Consejo de Ministros**²⁰, sustentada en el informe técnico de **SERVIR**, evidencia que tampoco resulta oportuno aprobar los extremos del proyecto que no han sido recogidos por la actualización normativa vigente. En particular, **la bonificación del diez por ciento en concursos públicos de méritos fue considerada no viable, por contravenir los principios de mérito e igualdad de oportunidades en el acceso al servicio civil**. Esta observación mantiene plena vigencia, pues ni la Ley 32396 ni el Decreto Supremo 002-2026-

¹⁸ Manifestada mediante Oficio N° D000949-2023-MIMP-SG, de fecha 17 de mayo de 2023, suscrito por su secretario general, el señor **José Ernesto Montalvo de Falla**, adjunta el Informe N° D000433-2023-MIMP-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

¹⁹ Manifestada mediante Oficio N° D01928-2023-MINEDU/SG, de fecha 16 de mayo de 2023, suscrito por su secretario general, el señor **Eduardo Martín Gómez García**, adjunta el Informe N° 00412-2023-MINEDU/SG-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica.

²⁰ Manifestada mediante Oficio N° D000291-2023-PCM-SG, de fecha 2 de febrero de 2023, suscrito por su secretario general, el señor **Óscar Enrique Gómez Castro**, adjunta el Informe N° D000087-2023-PCM-OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

MIMP han incorporado tal bonificación dentro del régimen de beneficios del voluntariado. Por tanto, insistir en su aprobación mediante el **Proyecto de Ley 3281/2022-CR** supondría introducir una regla preferencial no validada por el ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos del Estado.

De igual manera, la opinión del **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**²¹ (MVCS) resulta relevante para este análisis de oportunidad, porque el beneficio de puntaje adicional en programas de vivienda de interés social tampoco ha sido recogido en la actualización reglamentaria aprobada por el Decreto Supremo 002-2026-MIMP. El MVCS observó dicho extremo al señalar que el acceso al Bono Familiar Habitacional y a los programas de vivienda social no opera sobre una lógica general de puntajes adicionales, sino mediante el cumplimiento de requisitos y condiciones establecidos en los reglamentos operativos, bajo una estructura orientada al grupo familiar, a las modalidades de aplicación y a la disponibilidad presupuestal. En consecuencia, no resulta oportuno incorporar por ley un beneficio que el sector competente ha considerado incompatible con la operatividad de sus programas y que, además, no ha sido mantenido en el régimen reglamentario actualizado.

En el mismo sentido, el **Ministerio de Salud**²² advirtió que el extremo referido a la cobertura del Seguro Integral de Salud requería precisiones sobre el plan aplicable, el alcance de la cobertura y la eventual incidencia presupuestal. Esta observación también debe valorarse en clave de oportunidad normativa, dado que el Reglamento ya contenía una previsión sobre la cobertura del SIS en el numeral 8.2, y el propio texto de la norma da cuenta de que el SIS ha reportado que dicha regla podría haber quedado desplazada por el modelo de acceso universal al aseguramiento en salud introducido por el Decreto de Urgencia 017-2019. En ese escenario, no resulta oportuno elevar a rango legal una regla cuya vigencia, alcance y compatibilidad con el régimen actual de aseguramiento en salud requieren evaluación sectorial actualizada.²³

²¹ Manifestada mediante **Oficio N° 006-2023-VIVIENDA/DM**, de fecha **9 de enero de 2023**, suscrito por la ministra del sector, la señora **Hania Pérez de Cuellar Lubienska**, adjunta el Informe N° 316-2022-VIVIENDA-VMVU-DGPPVU, de la Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo; del Informe N° 754-2022-VIVIENDA/VMVU-DGPPVU-DEPPVU que contiene el Informe Técnico Legal N° 027-2022-DGPPVU-DEPPVU-CBFH-iromero, de la Dirección de Ejecución de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo; y, del Informe N° 14-2023-VIVIENDA/OGAJ, de la Oficina General de Asesoría Jurídica.

²² Manifestada mediante **Oficio N° D000559-2024-DM-MINSA**²², de fecha **23 de febrero de 2024**, suscrito por el ministro del sector, el señor **César Henry Vásquez Sánchez**, adjunta el Informe N° D000178-2024-OGAJ/MINSA, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud.

²³ “**Artículo 8.- Derechos del/la voluntario/a durante el voluntariado**

Los/las voluntarios/as, durante el voluntariado, tendrán los siguientes derechos:
[...]

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

Por su parte, la **Municipalidad Metropolitana de Lima**²⁴ emitió una posición parcialmente favorable respecto de la promoción del voluntariado, pero formuló observaciones relevantes sobre los beneficios de créditos académicos, vacantes preferenciales y bonificación en concursos públicos. **Desde la experiencia municipal de gestión del voluntariado, advirtió que la actividad voluntaria no debería promoverse sobre la base de beneficios personales obligatorios que puedan desnaturalizar su carácter gratuito, solidario y no contractual.** Esta observación resulta coherente con el nuevo diseño normativo, que ha optado por reconocer determinados beneficios de manera acotada y reglada, sin incorporar vacantes universitarias preferenciales ni bonificaciones generales para el acceso a la función pública.

En consecuencia, desde la perspectiva de oportunidad normativa, **el Proyecto de Ley 3281/2022-CR no debería ser aprobado, porque el régimen legal y reglamentario del voluntariado ha sido recientemente actualizado mediante instrumentos normativos específicos y posteriores a la presentación de la iniciativa.** La aprobación del proyecto generaría duplicidad, desorden sistemático y posibles contradicciones internas en la Ley 28238, al pretender ubicar en el artículo 12 un catálogo de beneficios que actualmente se encuentra regulado en el artículo 10 de la Ley y en el artículo 9 del Reglamento actualizado. Además, los beneficios no recogidos por la actualización normativa vigente son precisamente aquellos que han sido observados por las entidades competentes por razones constitucionales, sectoriales, presupuestales y operativas. Por ello, **para la Comisión de Mujer y Familia la oportunidad legislativa no se encuentra acreditada.**

Análisis de la VIABILIDAD de la iniciativa legislativa

El análisis de viabilidad de una iniciativa legislativa exige verificar si la propuesta, además de perseguir una finalidad legítima, resulta compatible con la Constitución Política, coherente con el ordenamiento jurídico vigente, respetuosa de las competencias sectoriales involucradas, operativamente implementable y

8.2. **Cobertura a cargo del Seguro Integral de Salud (SIS)** en caso sufra alguna enfermedad, accidente o fallezca como consecuencia del ejercicio del voluntariado independiente, sin requerir clasificación socioeconómica por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) y siempre que no cuente con un seguro de salud.

En caso de enfermedad o accidente contemplados en el presente numeral, el MIMP comunicará al SIS la ocurrencia para la incorporación respectiva. La cobertura de sepelio se otorga al fallecimiento del voluntario/a que se encuentra incorporado al SIS.

Para los casos a que se refiere el presente numeral, se deberá acreditar por declaración jurada del voluntario/a o por el familiar o acompañante al momento de su atención, que los mismos son consecuencia del ejercicio de la actividad de voluntariado. [...]”.

²⁴ Manifestado mediante Oficio N° D000006-2023-MML-SGC²⁴, de fecha 30 de enero de 2023, suscrito por su secretario general, el señor José Alberto Danos Ordoñez.

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

presupuestalmente sostenible. Bajo ese estándar, el **Proyecto de Ley 3281/2022-CR** presenta serias complicaciones de viabilidad, pues si bien busca promover y reconocer la labor de las personas voluntarias, su fórmula legal incorpora beneficios que ya se encuentran regulados en la Ley 28238 y en su Reglamento, y mantiene otros que han sido expresamente observados por las entidades competentes.

En **primer término**, debe señalarse que la finalidad general de promover el voluntariado es constitucional y legalmente legítima. La Ley 28238 tiene precisamente por objeto reconocer, facilitar y promover la acción de las personas peruanas y extranjeras en servicios voluntarios, así como establecer las condiciones jurídicas bajo las cuales dichas actividades se realizan en el territorio nacional. Asimismo, el marco vigente reconoce la rectoría del **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)** sobre el Sistema Nacional de Voluntariado, el Registro de Voluntariado, la asistencia técnica, la certificación de actividades y diversas facilidades aplicables durante el desarrollo de la acción voluntaria.

Sin embargo, la legitimidad del objetivo no determina, por sí sola, la viabilidad de la fórmula legal propuesta. En el presente caso, la iniciativa pretende modificar el artículo 12 de la Ley 28238 para establecer un catálogo amplio de beneficios, cuando el régimen vigente ya ubica los beneficios de los voluntarios en el artículo 10 de la Ley y en el artículo 9 del Reglamento. Esta consideración es relevante porque, luego de la Ley 32396, el artículo 10 de la Ley 28238 ya reconoce beneficios específicos para los voluntarios inscritos y activos en el Registro de Voluntariado que cuenten con al menos cien jornadas acreditadas en un periodo de dos años, entre ellos el puntaje adicional para becas administradas por PRONABEC y el reconocimiento de jornadas de voluntariado por créditos académicos de cursos electivos durante estudios de pregrado universitario.

Esta actualización legal ha sido, además, desarrollada por el **Decreto Supremo 002-2026-MIMP**, que modifica el artículo 9 e incorpora el artículo 9-A en el Reglamento de la Ley 28238, con el objeto de adecuarlo a la Ley 32396. El nuevo artículo 9 regula los beneficios de la persona voluntaria inscrita en el Registro de Voluntariado, incluyendo identificación, certificación, puntaje adicional para becas PRONABEC y reconocimiento de jornadas de voluntariado por créditos académicos de cursos electivos durante estudios de pregrado universitario; mientras que el artículo 9-A regula la asistencia técnica del **MIMP** a las organizaciones de voluntariado para el desarrollo de protocolos de intervención.

Desde esta perspectiva, **la propuesta no resulta viable en términos de coherencia normativa**, porque trasladaría al artículo 12 de la Ley 28238 materias que actualmente se encuentran reguladas en el artículo 10 de la propia ley y

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

desarrolladas en el artículo 9 del Reglamento. Ello generaría duplicidad normativa, dispersión interna y eventuales contradicciones sobre los requisitos de acceso a beneficios. Mientras el **Proyecto de Ley 3281/2022-CR** mantiene como umbral general más de ciento ochenta jornadas para determinados beneficios, el régimen legal vigente exige cien jornadas acreditadas en un periodo de dos años para los beneficios incorporados por la Ley 32396. La aprobación del proyecto en sus términos originales introduciría, por tanto, una superposición normativa innecesaria y potencialmente contradictoria.

En segundo término, **la viabilidad constitucional de la iniciativa se encuentra seriamente comprometida en los extremos referidos a las vacantes preferenciales universitarias y a la bonificación del diez por ciento en concursos públicos de méritos.** Respecto de las vacantes preferenciales en universidades públicas y privadas, el **Ministerio de Educación (MINEDU)** emitió opinión desfavorable, al advertir que la medida incide en la autonomía universitaria, especialmente en la potestad de las universidades para organizar sus procesos de admisión, determinar el número de plazas, definir criterios de ingreso y regular su régimen académico y administrativo.

La observación del **MINEDU** es relevante porque la autonomía universitaria no impide toda intervención legislativa, pero sí exige que cualquier regulación que incida en los procesos académicos o de admisión respete la capacidad institucional de las universidades para organizar su oferta educativa, sus planes de estudio y sus reglas internas de ingreso. **El Proyecto de Ley 3281/2022-CR no justifica de manera suficiente por qué la condición de persona voluntaria debería traducirse en una reserva preferencial de vacantes universitarias,** ni acredita que dicha medida sea necesaria, idónea y proporcional para promover el voluntariado sin afectar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior.

En esa misma línea, el tratamiento posterior adoptado por el ordenamiento confirma la falta de viabilidad de la propuesta original. La Ley 32396 y el Decreto Supremo 002-2026-MIMP no incorporaron vacantes universitarias preferenciales para voluntarios, sino una fórmula más acotada: **el reconocimiento de jornadas de voluntariado acreditadas por créditos académicos de cursos electivos durante estudios de pregrado universitario, de acuerdo con la Ley Universitaria y la normativa interna de cada universidad.** Esta opción normativa resulta más compatible con la autonomía universitaria, pues no impone una reserva de vacantes ni altera directamente los procesos de admisión.

La bonificación del diez por ciento en concursos públicos de méritos presenta una observación aún más intensa. La Presidencia del Consejo de Ministros, haciendo

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

suyo el criterio técnico de SERVIR, opinó que dicho extremo no resulta viable, por cuanto el acceso al servicio civil debe realizarse mediante concurso público de méritos, bajo los principios de mérito e igualdad de oportunidades. SERVIR advirtió que la bonificación propuesta introduciría una diferenciación injustificada entre postulantes que realizaron voluntariado y postulantes que no realizaron dicha actividad, sin que la exposición de motivos acredite la existencia de una problemática específica de acceso al servicio civil por parte de personas voluntarias ni demuestre que la bonificación sea una medida objetiva, razonable y proporcional.

Este cuestionamiento compromete directamente la viabilidad constitucional y administrativa del proyecto. El acceso a la función pública debe fundarse en criterios objetivos vinculados a la idoneidad, capacidad y mérito para el puesto. Una bonificación general a favor de voluntarios, aplicable a todos los concursos públicos de méritos e independientemente del régimen laboral, introduce una ventaja transversal que no necesariamente guarda relación con las competencias requeridas para cada cargo. La iniciativa tampoco delimita si el voluntariado debe ser afín al puesto, si debe haber una relación funcional entre la experiencia voluntaria y las funciones públicas a desempeñar, ni cómo se evitaría que la bonificación distorsione el resultado meritocrático del concurso.

La inviabilidad se agrava porque el proyecto establece que serían nulas las convocatorias a concursos públicos de méritos para el acceso a la función pública que no observen la bonificación propuesta. Esta regla carece de desarrollo procedimental: no precisa qué autoridad declarararía la nulidad, en qué oportunidad, mediante qué procedimiento, con qué efectos sobre los postulantes de buena fe ni cómo se articularía con los regímenes administrativos de impugnación. Por ello, además de afectar los principios de mérito e igualdad, la fórmula legal genera riesgos de inseguridad jurídica en los procesos de selección de personal del Estado.

En **tercer término**, la iniciativa presenta problemas de viabilidad sectorial y operativa en el extremo referido al puntaje adicional para programas promovidos por el **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**. El MVCS observó esta medida al señalar que el acceso al Bono Familiar Habitacional y a los programas de vivienda social no opera mediante una lógica general de puntajes adicionales, sino mediante el cumplimiento de requisitos y condiciones establecidos en los reglamentos operativos, según cada modalidad de aplicación. Asimismo, el sector precisó que los beneficiarios del Bono Familiar Habitacional son grupos familiares que carecen de recursos suficientes para obtener, construir o mejorar una única solución habitacional, no personas individuales por su sola condición de voluntarias.

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

Esta observación evidencia una desalineación entre el diseño del beneficio propuesto y la estructura de la política pública habitacional. El **Proyecto de Ley 3281/2022-CR** atribuye un beneficio al voluntario individual, pero el régimen de vivienda social evalúa al grupo familiar, sus ingresos, su situación patrimonial, el cumplimiento de requisitos y la disponibilidad presupuestal de los bonos. Además, el número de bonos ofertados depende del presupuesto asignado anualmente y de criterios de focalización orientados al cierre de brecha habitacional. **Incorporar por ley un puntaje adicional para voluntarios sin rediseñar técnicamente el sistema de acceso podría alterar la priorización de familias vulnerables y afectar la coherencia operativa del programa.**

En **cuarto término**, el extremo referido a la cobertura del Seguro Integral de Salud tampoco resulta plenamente viable en los términos propuestos. El **Ministerio de Salud** indicó que su análisis se circunscribía al extremo vinculado con el SIS y advirtió que la fórmula legal no precisa el plan de seguro aplicable, el alcance exacto de la cobertura ni la fuente de financiamiento. Asimismo, señaló que una eventual afiliación directa al SIS Gratuito sin clasificación socioeconómica requeriría evaluación económica o de impacto presupuestal.

Este punto es especialmente relevante porque el **Proyecto de Ley 3281/2022-CR** sostiene que la iniciativa no genera gasto público; sin embargo, la cobertura de salud con cargo al SIS puede tener incidencia presupuestal, especialmente si se amplían supuestos de afiliación, prestaciones o cobertura de sepelio sin determinar el plan aplicable ni la fuente de financiamiento. Además, **el Reglamento de la Ley 28238 ya contenía una regla sobre cobertura SIS en caso de enfermedad, accidente o fallecimiento como consecuencia del voluntariado independiente**, sin requerir clasificación socioeconómica por SISFOH y siempre que el voluntario no cuente con seguro de salud.

A ello se suma que el propio texto del Reglamento consigna que el SIS, detallado en **el numeral 8.2, podría haber quedado tácitamente desplazado por el artículo 2 del Decreto de Urgencia 017-2019, que estableció el acceso universal al SIS para toda persona residente sin seguro de salud, independientemente de su clasificación socioeconómica.**²⁵ En ese escenario, no resulta técnicamente viable elevar a rango

²⁵ Artículo 2.- Afiliación al Seguro Integral de Salud y cobertura

2.1 **Autorícese a la IAFAS - SIS a afiliar independientemente de la clasificación socioeconómica, a toda persona residente en el territorio nacional que no cuente con ningún seguro de salud,** con la finalidad de garantizar la protección del derecho a la salud.

Esta afiliación garantiza a los beneficiarios la cobertura gratuita del Plan Esencial de Aseguramiento en Salud - PEAS.

2.2 El acceso a la cobertura de los planes complementarios, se encuentra sujeto a la aprobación de estos y sus criterios de elegibilidad basados en la vulnerabilidad económica, sus correspondientes esquemas de financiamiento a través de la IAFAS - SIS y del Fondo Intangible Solidario de Salud - FISSAL.

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

legal una regla cuyo alcance debe ser previamente armonizado con el modelo actual de aseguramiento universal en salud.

En **quinto término**, la iniciativa tampoco supera adecuadamente el análisis de viabilidad presupuestal. Aunque el **Proyecto de Ley 3281/2022-CR** afirma que no genera gasto público, varias de sus medidas podrían comprometer recursos, capacidades administrativas o procesos institucionales de entidades públicas. La cobertura SIS podría implicar costos de aseguramiento y prestaciones; los beneficios educativos podrían exigir adecuaciones administrativas en universidades públicas y **PRONABEC**; el puntaje en vivienda incidiría en la gestión de subsidios habitacionales; la bonificación en concursos públicos obligaría a todas las entidades convocantes a modificar bases, procedimientos y sistemas de evaluación; y la certificación, registro y acreditación de jornadas demandan capacidad operativa del **MIMP** y de las organizaciones inscritas.

La regla de financiamiento contenida en el Decreto Supremo 002-2026-MIMP resulta ilustrativa, pues establece que la implementación de sus disposiciones se financia con cargo al presupuesto institucional de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Sin embargo, esa regla se refiere a un diseño reglamentario acotado y concordado con la Ley 32396, no al catálogo amplio y heterogéneo del **Proyecto de Ley 3281/2022-CR**. Por ello, no puede asumirse que la iniciativa legislativa carezca de impacto presupuestal, menos aun cuando las entidades sectoriales han advertido necesidades de evaluación económica, impacto operativo o incompatibilidad con sus procedimientos vigentes.

En **sexto término**, el proyecto presenta problemas de técnica legislativa que afectan su viabilidad normativa. La propuesta concentra en un solo artículo beneficios de naturaleza muy distinta: salud, educación, vivienda, empleo público, certificación, identificación y asistencia técnica. Esta acumulación dificulta la claridad normativa, mezcla competencias sectoriales diversas y reduce la capacidad de implementación ordenada. Además, la iniciativa no precisa procedimientos, autoridades responsables, mecanismos de coordinación, reglas de verificación, límites de aplicación ni efectos jurídicos de algunos beneficios.

La deficiencia de técnica legislativa también se evidencia en la ubicación normativa elegida. El artículo 12 de la Ley 28238 regula actualmente la ayuda a voluntarios, es decir, capacitación, ayuda alimentaria, médica, de infraestructura y otras facilidades vinculadas al mejor desempeño del servicio voluntario. En cambio, los beneficios posteriores o de reconocimiento se ubican ahora en el artículo 10 de la Ley y en el artículo 9 del Reglamento actualizado. **Pretender incorporar en el artículo 12 un**

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

nuevo régimen de beneficios generaría desorden sistemático dentro de la propia Ley General del Voluntariado.

La opinión del **MIMP** refuerza esta conclusión. Como ente rector del Sistema Nacional de Voluntariado, el **MIMP** consideró que el proyecto no era viable porque los beneficios para voluntarios inscritos ya se encontraban regulados en el Reglamento de la Ley General del Voluntariado y porque eventuales modificaciones o ampliaciones podían realizarse mediante decreto supremo, sin necesidad de aprobar una nueva ley. La publicación del Decreto Supremo 002-2026-MIMP confirma esta apreciación, pues el Poder Ejecutivo ha actualizado reglamentariamente el régimen de beneficios para adecuarlo a la Ley 32396, sin necesidad de reproducir el esquema del **Proyecto de Ley 3281/2022-CR**.

La **Municipalidad Metropolitana de Lima**, aunque emitió una opinión parcialmente favorable respecto de la promoción del voluntariado, también formuló observaciones relevantes. Desde la Coordinación del Voluntariado Municipal se advirtió que **el voluntariado no debería promoverse sobre la base de beneficios personales obligatorios que puedan desnaturalizar su carácter gratuito, altruista y no contractual**. En particular, observó el canje de créditos académicos, las vacantes preferenciales y la bonificación en concursos públicos, recomendando que los reconocimientos se articulen con actividades extraacadémicas o paraacadémicas, sin reemplazar créditos académicos propiamente dichos.

Esta observación municipal es relevante porque conecta la viabilidad jurídica con la naturaleza propia del voluntariado. Conforme a la Ley 28238, el voluntariado es una actividad sin fines de lucro, gratuita y sin vínculos ni responsabilidades contractuales. Por ello, **los mecanismos de reconocimiento deben diseñarse de manera que fortalezcan la participación solidaria y la calidad de las intervenciones, sin convertir la acción voluntaria en un medio instrumental para obtener ventajas académicas, habitacionales o laborales desvinculadas del mérito o de la finalidad del programa respectivo**.

En síntesis, el **Proyecto de Ley 3281/2022-CR** no supera el análisis de viabilidad. Los beneficios que resultaban razonablemente compatibles con el régimen de voluntariado ya se encuentran regulados en la Ley 28238, en su Reglamento y en la actualización aprobada por el Decreto Supremo 002-2026-MIMP. En cambio, los beneficios que permanecen como elementos novedosos o no recogidos por el régimen vigente —puntaje adicional en programas de vivienda social, vacantes universitarias preferenciales, bonificación del diez por ciento en concursos públicos y nulidad de convocatorias— presentan observaciones sustantivas de los sectores

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

competentes. En consecuencia, para la Comisión de Mujer y Familia la iniciativa no resulta viable desde el punto de vista constitucional, sectorial, operativo, presupuestal ni de técnica legislativa, por lo que corresponde sustentar un pronunciamiento negativo.

Análisis de la OPORTUNIDAD de la iniciativa legislativa

El análisis de oportunidad de una iniciativa legislativa exige determinar si, atendiendo al estado actual del ordenamiento jurídico, al desarrollo normativo posterior, a las opiniones técnicas recibidas y al momento institucional en que se evalúa la propuesta, resulta conveniente y pertinente aprobar la medida planteada. En el caso del Proyecto de Ley 3281/2022-CR, la oportunidad legislativa no se encuentra acreditada, debido a que el régimen de beneficios del voluntariado ha sido actualizado con posterioridad a la presentación de la iniciativa, tanto a nivel legal como reglamentario, y porque los extremos no incorporados en dicha actualización son precisamente aquellos que han sido observados por las entidades competentes.

El Proyecto de Ley 3281/2022-CR fue presentado con la finalidad de modificar el artículo 12 de la Ley 28238, *Ley General del Voluntariado*, para unificar los beneficios a los que pueden acceder las personas voluntarias inscritas en el Registro Nacional de Voluntariado. Sin embargo, con posterioridad a su presentación, el artículo 10 de la Ley 28238 fue modificado por la Ley 32396, publicada el 1 de julio de 2025, incorporando expresamente beneficios para los voluntarios inscritos y activos que cuenten con al menos cien jornadas de voluntariado acreditadas en un periodo de dos años. Entre dichos beneficios se encuentran el acceso a puntaje adicional para becas nacionales e internacionales administradas por PRONABEC y el reconocimiento de jornadas de voluntariado por créditos académicos de cursos electivos durante estudios de pregrado universitario.

Esta modificación legal resulta determinante para evaluar la oportunidad de la iniciativa. El legislador ya ha intervenido sobre la materia de beneficios del voluntariado, ubicándola sistemáticamente en el artículo 10 de la Ley 28238, bajo la denominación “Beneficios de los voluntarios”. En consecuencia, aprobar ahora el Proyecto de Ley 3281/2022-CR en sus términos originales implicaría volver a regular beneficios en el artículo 12 de la misma ley, pese a que dicho artículo mantiene una función normativa distinta, vinculada a la ayuda, capacitación, apoyo alimentario, médico, de infraestructura y otras facilidades que contribuyen al mejor desempeño del servicio voluntario.

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

La inoportunidad normativa se refuerza con la reciente publicación del Decreto Supremo 002-2026-MIMP, mediante el cual se modifica el artículo 9 e incorpora el artículo 9-A en el Reglamento de la Ley 28238, aprobado por Decreto Supremo 003-2015-MIMP, con el objeto de adecuarlo a las modificaciones introducidas por la Ley 32396. El nuevo artículo 9 regula los beneficios de la persona voluntaria inscrita en el Registro de Voluntariado, mientras que el nuevo artículo 9-A regula la asistencia técnica del **MIMP** a las organizaciones de voluntariado para el desarrollo de protocolos de intervención.

El Decreto Supremo 002-2026-MIMP confirma que el Poder Ejecutivo ya actualizó el régimen reglamentario del voluntariado conforme a la reforma legal vigente. En particular, el nuevo artículo 9 del Reglamento distingue entre los beneficios aplicables a personas voluntarias con más de dos jornadas e inscritas en el Registro –identificación y certificación– y los beneficios aplicables a personas voluntarias inscritas y activas con al menos cien jornadas acreditadas en dos años –puntaje adicional para becas **PRONABEC** y reconocimiento de jornadas por créditos académicos de cursos electivos durante estudios de pregrado universitario–. Además, el artículo 9-A regula expresamente la asistencia técnica del **MIMP**, materia que también era recogida por el **Proyecto de Ley 3281/2022-CR**.

En ese contexto, la aprobación del Proyecto de Ley 3281/2022-CR no resulta oportuna, porque generaría duplicidad normativa respecto de beneficios que ya han sido incorporados en la Ley 28238 y desarrollados en su Reglamento actualizado. La propuesta mantiene como umbral más de ciento ochenta jornadas para determinados beneficios, mientras que el régimen vigente, producto de la Ley 32396 y del Decreto Supremo 002-2026-MIMP, establece cien jornadas acreditadas en un periodo de dos años para los beneficios de PRONABEC y reconocimiento académico. Esta diferencia de umbrales podría producir contradicciones internas, incertidumbre interpretativa y desorden sistemático dentro de la Ley General del Voluntariado.

En síntesis, el **Proyecto de Ley 3281/2022-CR** no resulta oportuno en el estado actual del ordenamiento jurídico. La materia que pretendía regular ha sido actualizada por la Ley 32396 y desarrollada por el Decreto Supremo 002-2026-MIMP, mientras que los beneficios no recogidos por dicho marco normativo –puntaje adicional en vivienda social, vacantes universitarias preferenciales, bonificación del diez por ciento en concursos públicos y nulidad de convocatorias– han sido observados por las entidades competentes por razones de viabilidad constitucional, sectorial, operativa y presupuestal. En consecuencia, la Comisión de Mujer y Familia concluye que no existe oportunidad legislativa para aprobar la iniciativa y que

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

corresponde emitir un pronunciamiento negativo, recomendando su envío al archivo.

VI. CONCLUSIÓN

De la evaluación del **Proyecto de Ley 3281/2022-CR**, de las opiniones técnico-legales recibidas y del contraste con la Ley 28238, su Reglamento y sus modificaciones posteriores, la Comisión de Mujer y Familia advierte que la iniciativa persigue una finalidad legítima: promover y reconocer la labor de las personas voluntarias. Sin embargo, dicha finalidad ya cuenta con desarrollo normativo vigente y no justifica, por sí sola, la aprobación de la fórmula legal propuesta.

En efecto, la Ley 28238 ya regula el objeto, registro, certificación, asistencia técnica, facilidades y condiciones generales del voluntariado. Asimismo, con posterioridad a la presentación del proyecto, la Ley 32396 incorporó en el artículo 10 de dicha ley beneficios específicos para voluntarios inscritos y activos, tales como el puntaje adicional para becas administradas por PRONABEC y el reconocimiento de jornadas de voluntariado por créditos académicos de cursos electivos durante estudios de pregrado universitario. A su vez, el Decreto Supremo 002-2026-MIMP ha actualizado el Reglamento de la Ley 28238, adecuando el régimen reglamentario a dicha modificación legal y regulando los beneficios vigentes de identificación, certificación, puntaje PRONABEC, reconocimiento académico y asistencia técnica del MIMP.

En consecuencia, **el Proyecto de Ley 3281/2022-CR presenta una pérdida sobrevenida de objeto parcial y carece de necesidad normativa actual, pues varios de sus contenidos ya han sido incorporados al ordenamiento jurídico.** Además, los beneficios no recogidos por el régimen vigente son precisamente los que presentan mayores observaciones: las vacantes preferenciales universitarias fueron cuestionadas por su incidencia en la autonomía universitaria; la bonificación del 10% en concursos públicos fue considerada no viable por afectar los principios de mérito e igualdad de oportunidades; el puntaje adicional en programas de vivienda fue observado por no adecuarse al régimen operativo del Bono Familiar Habitacional; y la cobertura SIS requiere precisiones sobre alcance, plan aplicable e impacto presupuestal.

Por tanto, el **Proyecto de Ley 3281/2022-CR** no supera los criterios de necesidad, viabilidad ni oportunidad legislativa. Su aprobación generaría duplicidad normativa, desorden sistemático en la Ley General del Voluntariado y posibles tensiones con regímenes sectoriales especializados. En consecuencia, de conformidad con lo establecido en el **literal c) del artículo 70 del Reglamento del**

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

Congreso de la República, la Comisión de Mujer y Familia recomienda la **NO APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 3281/2022-CR, que propone la *Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General de Voluntariado* y, por consiguiente, su envío al archivo, dejando constancia de que ello no implica desconocer la importancia del voluntariado, sino afirmar que su promoción debe realizarse mediante instrumentos normativos coherentes, técnicamente viables y compatibles con el marco legal y reglamentario vigente.

Dese cuenta

Sala de Sesiones del Congreso de la República.

Lima, 18 de mayo de 2026



Firmado digitalmente por:
 INFANTES CASTAÑEDA Mery
 Eiana FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 19/05/2026 09:50:58-0500



Firmado digitalmente por:
 PORTERO LOPEZ Hilda
 Marleny FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 19/05/2026 12:45:36-0500



Firmado digitalmente por:
 INFANTES CASTAÑEDA Mery
 Eiana FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 19/05/2026 09:51:09-0500



Firmado digitalmente por:
 SANTISTEBAN SUCLUPE
 Magally FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 19/05/2026 15:21:33-0500



Firmado digitalmente por:
 LOPEZ MORALES Jeny Luz
 FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 19/05/2026 16:05:57-0500



Firmado digitalmente por:
 MARTINEZ TALAVERA Pedro
 Edwin FAU 20161749126 soft
 Motivo: En señal de
 conformidad
 Fecha: 19/05/2026 16:50:49-0500



Firmado digitalmente por:
 MUÑANTE BARRIOS Alejandro
 FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 20/05/2026 10:50:29-0500



Firmado digitalmente por:
 TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl
 FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 20/05/2026 13:39:49-0500



Firmado digitalmente por:
 FLORES RUIZ Victor
 Seferino FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 20/05/2026 16:19:27-0500



Firmado digitalmente por:
 LIMACHI QUISPE Nieves
 Esmeralda FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 21/05/2026 13:00:02-0500

Dictamen **negativo** recaído en el Proyecto de Ley 3281/2022-CR, mediante el cual se propone la “Ley que modifica el artículo 12 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado”.

[Siguen firmas ...]



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2026 16:26:02-0500