El Congresista de la República que suscribe, Alejandro Enrique Cavero Alva, miembro del Grupo Parlamentario Avanza País, en ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa contenida en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 11° DE LA LEY 28189, LEY GENERAL DE DONACIÓN Y TRASPLANTE DE ÓRGANOS Y/O TEJIDOS HUMANOS

Artículo 1°.- Objeto

El objeto de la presente ley es incrementar el número de donantes de órganos a fin de abordar su creciente demanda y beneficiar a la población que requiera un trasplante.

Artículo 2°.- Modificación de la Ley 28189, Ley general de donación y trasplante de órganos y/o tejidos humanos.

Modifícase el artículo 11° de la Ley 28189, Ley general de donación y trasplante de órganos y/o tejidos humanos, conforme al siguiente texto:

> "Artículo 11.- Condiciones y requisitos del donante cadavérico
> Son requisitos y condiciones del donante cadavérico, los siguientes:
>
> 1. El donante mayor de edad y capaz civilmente, incluido el incapaz comprendido en los incisos 4, 5 y 8 del artículo 44 del Código Civil, **que no haya hecho constar en su Documento Nacional de Identidad que no desea ser donante o que, habiéndolo hecho, manifieste su voluntad de donar todos o alguno(s) de sus órganos y/o tejidos después de su muerte.**
>
> ..."

Artículo 3°.- Modificación de la Ley 29471, Ley que promueve la obtención, la donación y el trasplante de órganos o tejidos humanos.

Modifícase los artículos 2°, 3° y 4° de la Ley 29471, Ley que promueve la obtención, la donación y el trasplante de órganos o tejidos humanos, conforme al siguiente texto:

"**Artículo 2°.- Presunción**

La autorización para la extracción y el procesamiento de órganos o tejidos de donantes cadavéricos se **presume; no obstante, el titular puede hacer constar ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) su voluntad de no ser donante, de conformidad con lo establecido en el artículo 32°, literal k), de la Ley N° 26497, Ley Orgánica de Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.**

Ninguna autoridad administrativa o judicial puede disponer de la información que revele la identidad del donante.

"

"**Artículo 3°.- Declaración Jurada de voluntad de no donar órganos o tejidos**

Las personas que no cuenten con la declaración expresa de no ser donante de órganos y tejidos en su Documento Nacional de Identidad pueden suscribir un acta, con carácter de declaración jurada, expresando su voluntad de no donar órganos o tejidos debe; el documento debe contener la declaración clara y precisa del titular.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, cualquier persona es libre de suscribir un acta que revoque su voluntad de no donar en cualquier momento.

El Ministerio de Salud tiene a su cargo el registro centralizado de las actas de voluntad de no donar órganos o tejidos, así como las actas revocando tal decisión.

..."

"**Artículo 4°.- Última voluntad del donante**

En caso de que haya discrepancia entre la declaración del titular inscrita en el Documento Nacional de Identidad (DNI) y **la voluntad de donar que declare, mediante declaración jurada firmada si está en condiciones de hacerlo, o mediante expresión verbal clara e indubitable,** se considera válida la última declaración antes de la muerte del donante."

Artículo 4°.- Reglamento

El Ministerio de Salud adecúa los reglamentos de las leyes 28189 y 29471, Ley general de donación y trasplante de órganos y/o tejidos humanos, en un plazo máximo de 30 días desde la publicación de la presente ley.

Artículo 5°.- Difusión

El Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación promueven entre la población las condiciones establecidas en la presente ley, de conformidad con el artículo 8° de la ley 28189, Ley general de donación y trasplante de órganos y/o tejidos humanos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Primera.- Modificación de la Ley 26497

Se modifica el artículo 32° de la Ley 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el cual tiene la siguiente redacción:

"Artículo 32.- El Documento Nacional de Identidad (DNI) debe contener, como mínimo, la fotografía del titular de frente y con la cabeza descubierta, la impresión de la huella dactilar del índice de la mano derecha del titular o de la mano izquierda a falta de este, además de los siguientes datos:

...

k) **La condición de donante de órganos y tejidos, para fines de trasplante o injerto, después de su muerte, salvo que el titular solicite el formato especial para establecer que no desea ser donante de órganos o tejidos.**

...

Segunda.- Elaboración de formato

El RENIEC elabora el formato especial para dejar constancia de no ser donante de órganos o tejidos dentro de los quince (15) días siguientes a la promulgación de la presente norma. Dicho formato estará disponible para cualquier ciudadano que lo solicite y la presentación del mismo dará lugar a la emisión de un nuevo Documento Nacional de Identidad.

Tercera.- Implementación

La implementación de lo establecido en la presente norma será progresiva, debiendo asumir la modificación del literal k) del artículo 32° de la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil en cada nuevo Documento Nacional de Identidad desde el día siguiente del vencimiento del plazo señalado en la segunda disposición complementaria de la presente ley.

Lima 24 de noviembre de 2022

Alejandro Cavero

Rosselli Amuruz

Norma Yarrow Lumbreras

Rosselli Amuruz

Diego Sazón L.

Digna Gonzales

Jessica Córdova L.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. MARCO NORMATIVO

En 1982 se aprobó la Ley Nº 23415, la cual se enfocó en regular los trasplantes de órganos y otros tejidos de cadáveres, así como los trasplantes de órganos y tejidos de personas vivas. A través de esta norma, se buscó regular el procedimiento para dotar de acceso a un trasplante de órganos y/o tejidos para las personas que lo requieren y otras que están dispuestas a donarlos. En este sentido, además de establecer reglas claras y determinar la creación de los registros necesarios, la ley estableció en su artículo 3º que "todo órgano o tejido de un cadáver puede ser utilizado para la prolongación o conservación de la vida humana o con fines de investigación científica". Para lograr tal fin, la norma estableció que el paciente de un establecimiento de salud debía manifestar expresamente su voluntad de donar órganos y/o tejidos, pero permitió también que los parientes directos puedan manifestar su voluntad de donar ante la imposibilidad del paciente para hacerlo. Esta ley fue modificada en 1987 por la Ley Nº 24703 y posteriormente derogada por la Ley Nº 28189, *Ley General de Donación y Trasplante de Órganos y/o Tejidos Humanos*. Empero, se mantuvo lo referido al Registro Nacional de Donantes, Órganos y Tejidos, al Comité de Solidaridad Social y a la creación del Banco de Órganos y Tejidos para Trasplantes.

La referida Ley Nº 28189, *Ley General de Donación y Trasplante de Órganos y/o Tejidos Humanos*, aún vigente, fue promulgada en el año 2004 estableciendo que los restos mortales de una persona devienen en objeto de derecho, pudiendo usarse en defensa y cuidado de la salud de otras personas. No obstante, en el 2009 la Ley Nº 29471, *Ley que Promueve la Obtención, la Donación y el Trasplante de Órganos o Tejidos Humanos*, agregó a tal la declaración "con las limitaciones establecidas por el donante". La Ley Nº 29471 fue dada paralelamente a la vigencia de la Ley General de Donación y Trasplante de Órganos y, más allá de las modificaciones que ésta sufrió por la primera, ambas siguen actualmente vigentes.

En este sentido, es evidente que la regulación del procedimiento para la donación de órganos y/o tejidos se ha mantenido como una preocupación constante del legislador desde hace varios años. Esto, debido a una real preocupación por la importancia del tema y por la creciente

demanda de órganos y la existencia de cada vez más pacientes que esperan un trasplante para mantenerse con vida.

II. PROBLEMÁTICA ACTUAL

a) Importancia de la donación de órganos y/o tejidos como un mecanismo para salvar vidas de pacientes necesitados

Con el paso de los años, los estudios y los procedimientos médicos que se han desarrollado han brindado al paciente muchas más alternativas de vida, todas las cuales requieren de un donante de órganos y/o tejidos. No cabe duda que la donación de órganos y/o tejidos después de la muerte es tal vez la decisión que mayor bienestar puede brindar a otras personas que necesitan un trasplante, ya que permite salvar o mejorar la vida de muchas personas. Más aún, de un donante se puede ayudar con un trasplante a más de una persona que necesite distintos órganos.

Si bien se puede realizar donaciones de células y tejidos en vida, tales como células de sangre para transfusiones, trasplantes de médula ósea, partes de un órgano y hasta órganos completos, normalmente esto solo se realiza entre familiares o amigos cercanos. Por esta razón, el acceso a una donación de órganos y/o tejidos para personas que no están necesariamente insertadas en una comunidad de apoyo es sumamente reducido. Esto ha llevado a un alza en la demanda por donaciones de órganos.

b) Creciente demanda por donaciones de órganos y/o tejidos

En la actualidad, existe una clara brecha entre las personas registradas como donantes de órganos en el RENIEC y la creciente demanda por trasplantes. En mayo del 2021, con motivo del "Día Nacional del Donante de Órganos y Tejidos", el RENIEC señaló que de aproximadamente 25,231,474 peruanos mayores de edad, solo 3,386,012 habían manifestado su voluntad de ser donantes de órganos y habían realizado el trámite correspondiente para registrarlo en su documento de identidad. Por este motivo, menos del 20% de los peruanos adultos podrían donar sus órganos después de su fallecimiento.

El déficit de acceso a trasplantes de órganos y/o tejidos es claro. De acuerdo a la Dirección General de Donaciones, Trasplantes y Banco de Sangre (DIGDOT) del Ministerio de Salud, hasta abril de este año un total de 5,766 personas están a la espera de un trasplante.[1] De este total, se está a la espera de 5,017 córneas, 721 riñones, 23 hígados, 3 pulmones y 2 corazones, y estas cifras tan solo son las oficiales que maneja el ministerio.

En este sentido, es evidente que se debe promover una cultura más estrecha de donación de órganos y/o tejidos, así como un procedimiento de donación que sea más cercano y promueva los incentivos necesarios para que más personas puedan materializar su voluntad de registrarse como donantes. Existe actualmente un desconocimiento contundente en torno al registro de donantes y a su importancia, lo cual dificulta la provisión de más órganos y/o tejidos disponibles para trasplantes. Por ejemplo, a fines del 2021 la revista de la Facultad de Medicina Humana de la Universidad Ricardo Palma publicó un informe sobre el grado de conocimiento de los alumnos sobre el procedimiento de donación de órganos y/o tejidos. El resultado es una clara llamada de atención en torno al escaso conocimiento que existe actualmente sobre la materia. La siguiente tabla muestra los resultados:

Tabla 2. Conocimiento sobre la donación de órganos y xenoinjertos en estudiantes de Ciencias de la Salud en una Universidad Nacional de Lambayeque.[2]

Conocimiento sobre Donación de Órganos y Xenoinjertos	Si %	No %	Duda %
¿Has escuchado hablar del Proyecto de Ley de Promoción de Donación Solidaria de Órganos y Tejidos Humanos en el Perú?	21	76	3
¿Sabías que órganos como (hígado, corazón, riñón, pulmón, intestinos) y tejidos (médula ósea, huesos, tejido ocular, válvulas cardíacas) se pueden donar?	96	4	0

[1] Ministerio de Salud. (2022). *Más de 5700 personas esperan un donante de órganos o tejidos para salvar su vida.* Disponible en https://www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/608973-mas-de-5700-personas-esperan-un-donante-de-organos-o-tejidos-para-salvar-su-vida

[2] Cabrejos Montalvo, C. et al. (2021). *Conocimientos y actitudes sobre donación de órganos en estudiantes de Ciencias de Salud en una universidad nacional de Lambayeque, 2019.* Lima: Universidad Ricardo Palma. Disponible en http://www.scielo.org.pe/scielo.php?pid=S2308-05312021000400833&script=sci_arttext

¿Has conocido entre tus familiares o amigos a alguien que haya necesitado o recibido un trasplante de órgano o tejido?	28	62	10
¿Conoces la opinión de tus padres sobre la donación de órganos?	50	33	7
¿Has comentado el tema de donación de órganos con tu familia?	61	38	1
¿Escuchaste hablar alguna vez de la muerte cerebral?	94	6	0
¿Sabías que pueden donarse los órganos y tejidos de diferentes grupos étnicos o de sexos opuestos?	67	28	5
¿Sabías que un Xenotrasplante es el trasplante de organos animales (Cerdo, Cabra, Mono) a receptores humanos?	21	73	6
¿Conoces la opinión de tus padres sobre el xenotrasplante?	8	91	1
Crees que la sociedad actual está preparada para afrontar con normalidad estos nuevos avances en la medicina (Xenotrasplantes).	11	68	21

c) El sistema de presunción de consentimiento en la donación

En el Perú en la actualidad, el procedimiento para expresar la voluntad de ser donante de órganos y/o tejidos se da a partir de un sistema de consentimiento explícito. De esta forma, las personas tienen que hacer explícita su decisión de ser donantes a través de un registro en el RENIEC, de lo contrario se les considera como no donantes. Este mecanismo es problemático ya que no refleja la voluntad real de las personas de ser donantes ya que existen costos de transacción que dificultan la expresión de tal voluntad. Por tal motivo, existe un mayor número de personas que están dispuestas a donar sus órganos y/o tejidos pero que, por diversas razones y/o impedimentos, no logran efectuar el trámite ante el RENIEC.

De acuerdo a Richard Thaler[3], el sistema de presunción de consentimiento en la donación de órganos y/o tejidos es mucho más eficiente en torno a maximizar las donaciones sin amedrentar la libertad de las personas que deciden no ser donantes. Bajo este procedimiento, todos los ciudadanos son considerados como donantes, pero tienen la posibilidad de expresar su disconformidad y registrarse como no donantes en el RENIEC. Es importante que el trámite

[3] Thaler, R. & Sunstein, C. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness.* New Haven: Yale University Press.

de registro como no donante minimice los costos de transacción y se dé de una forma sencilla y sin costo, con el fin de preservar las libertades de las personas que libremente deciden no ser donantes. Tanto el mecanismo de consentimiento explícito como el de presunción de conocimiento tienen en común que las personas que no estén de acuerdo con la opción predeterminada (donar o no donar), deben expresar su voluntad a través del registro del RENIEC. Por ende, es de suma importancia que este registro se lleve a cabo de una manera simple.

A través de un sistema de presunción de consentimiento se puede lograr incentivar a que más personas se conviertan en donantes de órganos y/o tejidos. De acuerdo a un estudio llevado a cabo por Thaler en EE.UU.[4], sólo el 42% de personas se registró como donantes de órganos y/o tejidos en un sistema de consentimiento explícito, mientras que el 82% se registró como donante bajo el sistema de presunción del consentimiento. En este sentido, es evidente que el procedimiento bajo el cual se norma la donación de órganos y/o tejidos es de suma importancia para maximizar la disponibilidad de trasplantes para las personas que lo necesitan, sin vulnerar las libertades individuales de aquellos que tomen una decisión distinta a la predeterminada.

Otro caso de éxito del sistema de presunción de consentimiento en la donación es España, país que lidera el índice de donantes de órganos de acuerdo al Registro Mundial de Trasplantes. En el 2020, España logró alcanzar los 48,3 donantes por millón de habitantes, por delante de Croacia (40,2), Portugal (33,4), Bélgica (29,9) y Francia (28,8)[5]. Estas cifras son significativamente superiores al promedio de donantes en América Latina, el cual alcanza los 9,2 donantes por millón de habitantes. En este sentido, la clave del éxito de las donaciones de órganos en España ha sido la implementación del sistema de presunción de consentimiento, a través del cual todos los ciudadanos mayores de edad son considerados como donantes, salvo que expresen su voluntad de no serlo en vida.

Es a partir de estas reflexiones que el presente Proyecto de Ley propone invertir el supuesto predeterminado de manifestación de la voluntad de los ciudadanos, de manera que se considere donante a todo aquél que no manifieste su voluntad de no ser donante. Obviamente

[4] Ibidem.

[5] Disponible en https://pe.oceanomedicina.com/magazine/actualidad/trasplante-de-organos-cual-es-el-panorama-mundial/.

se trata de una decisión muy personal, pues habrá quienes por motivos de creencias personales o religiosas no deseen ser donante, pero quienes no tengan esa convicción y no deseen manifestar su voluntad de no ser donante, podrán beneficiar a una o varias personas cuya vida o calidad de vida depende de esa donación. Invertir la presunción de voluntad de donar no atentará contra los derechos o convicciones personales de nadie, pues tienen expedita la manera de hacer constar su decisión de no ser donante, la cual legalmente tendría que respetarse.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley afecta a diversos grupos de interés, pero principalmente a las personas que están a la espera de una donación de órganos y/o tejidos para poder salvar sus vidas. Asimismo, esta iniciativa legislativa también afecta a todas las personas mayores de edad ya que deberán tomar una decisión sobre si se mantienen bajo la opción predeterminada de ser donantes o si toman la decisión opuesta y se registran como no donantes. En este sentido, también genera un impacto en los procedimientos del RENIEC ya que estos deberán ser modificados para promover un procedimiento fácil y expeditivo para las personas que, en ejercicio pleno de su libertad, deseen registrarse como no donantes.

Con relación a los costos, el presente Proyecto de Ley generará un incremento en el uso de los procesos del RENIEC en torno a las personas que utilicen sus procedimientos para registrarse como no donantes. Asimismo, el RENIEC deberá invertir en adecuar sus procesos para llevar un registro actualizado y que refleje la voluntad de las personas con relación a su condición de donantes. Además, se deberá incurrir en gastos de comunicación para informar eficientemente a la población del cambio en la opción predeterminada en torno a la donación de órganos y/o tejidos.

Sin embargo, es evidente que los beneficios de la presente iniciativa legislativa son diversos. Una mayor cantidad de donantes podrá, en resumen, salvar más vidas y mejorar la calidad de vida de aquellas personas que están a la espera de una donación para llevar a cabo un trasplante. Esto tendrá un impacto general en el bienestar de la ciudadanía en conjunto.

IV. EFECTO SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta resulta perfectamente compatible con los derechos contenidos en la Constitución Política del Perú, pues resguarda los mismos permitiendo que cualquier persona que no desee ser donante de órganos y/o tejidos pueda manifestarlo y que tal manifestación conste en su documento de identidad de tal manera que su decisión pueda ser conocida y respetada estrictamente en todos los escenarios, incluyendo aquel en el cual su condición no le permita manifestarlo.

Por lo demás, no se está variando la legislación sobre la materia ya existe. Únicamente se ha invertido la presunción de voluntad de las personas, de tal manera que, si no manifestara su voluntad, se entenderá que su deseo es ser donante.

La norma se encuentra en perfecta armonía con nuestro ordenamiento legislativo y con el respeto irrestricto a los derechos y libertades de las personas. Más aún, consideramos que la propuesta constituye un aporte en favor del derecho a la vida y a la vida digna, a la salud y a la igualdad de oportunidades para todas las personas.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

De conformidad con lo establecido en el propio acuerdo nacional, las políticas de Estado proponen cambios necesarios en aspectos sociales, entre otros. El presente Proyecto de Ley se encuentra en concordancia con los objetivos del Acuerdo Nacional, particularmente con respecto a la Política de Estado 11, referida a la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación. Tenemos la convicción de que la oportunidad de mayor cantidad de donantes beneficiará a toda la población, especialmente a la menos instruida que en muchos casos no ha reflexionado sobre la posibilidad de ser donante ni sobre la importancia de contar con un mayor número de donantes.

Esta iniciativa legislativa se encuentra perfectamente alineada, además, a las políticas referidas al acceso a la salud, pues permitirá a una mayor cantidad de personas a acceder a condiciones de vida plena y saludable, luego de haberse visto aquejados por males que deterioran su calidad de vida, tal como sucede con las personas que se ven obligadas a

dializarse debido al daño irreversible en sus riñones. Al aumentar la cantidad de donantes se incrementa exponencialmente la calidad de pacientes beneficiados con un trasplante.

www.congreso.gob.pe
acavero@congreso.gob.pe
pcherres@congreso.gob.pe

Av. Abancay 251 – Oficina 105
Cercado de Lima

Central Telefónica: 311-7777
Anexo: 7184