

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA EL REGLAMENTO
DE LA LEY N° 28238, LEY GENERAL DEL VOLUNTARIADO

En el año 2004, con la promulgación de la Ley N° 28328, Ley General de Voluntariado¹, el Estado reconoce el importante aporte del servicio voluntario al país, le brinda reconocimiento legal y crea además la Comisión Nacional de Voluntariado – CONVOL con la finalidad de promover e impulsar el fortalecimiento de la acción voluntaria en el país.

A partir de aprobación de la Ley, el voluntariado se hace visible, aun cuando la acción voluntaria tiene tradición histórica en el Perú a través de experiencias comunitarias y acciones concretas promovidas por organizaciones nacionales y extranjeras. Es decir, el trabajo desinteresado y comprometido de las/os voluntarias/os ha estado siempre presente en el quehacer nacional, particularmente en situaciones complejas y de urgente necesidad.

Este cuerpo normativo define al voluntariado como la (...) *"Labor o actividad realizada sin fines de lucro, en forma gratuita y sin vínculos ni responsabilidad contractual. El Voluntariado comprende actividades de interés general para la población, como: actividades asistenciales, de servicios sociales, cívicas, de capacitación, culturales, científicas, deportivas, sanitarias, de cooperación al desarrollo de la vida asociativa, de promoción del voluntariado y otras de naturaleza análoga, tendientes al bien común."*

Siguiendo a Luigi Ferrajoli, en la realidad son verificables la existencia de dos tipos de dolor: el dolor sufrido y dolor infligido. El primero es el que padece la persona a razón de los hechos de la naturaleza y lo segundo por acciones humanos consientes o inconscientes que afectan a otros. La existencia del dolor, cualquiera sea su modalidad, activa en las personas, de manera gradual una vocación de respuesta que se manifiesta en determinadas personas como la acción voluntaria².

El dolor existe y requiere de acciones para su alivio y erradicación. El voluntariado es la acción individual o colectiva motivada por razones individuales sensibles al padecimiento de un determinado tipo de sujeto afectado por razones naturales o artificiales.

El voluntariado no se reduce a acción volitiva, en tanto ello no es un elemento característico de dicha actividad, en tanto ello es propio de toda actividad humana autónoma, sino que se caracteriza por el fin o propósito de la acción, de ser una razón excluyente que determina obrar a favor de otros.

Si no es el carácter voluntario aquello que caracteriza el voluntariado, sino la razón para la acción que ha determinado la ejecución de la misma, es decir, la justificación racional por la cual una persona actúa de dicha manera, es decir, el voluntariado es la calificación jurídica para todos aquellos actos que sustentados por razones basadas en el alivio o de erradicación de una situación de dolor ajeno con vocación de permanencia en el tiempo y sin esperar una retribución por su ejecución. En otros términos, el voluntario es la calificación jurídica que recibe una persona que emplea su libertad en la consecución de fines públicos a través de medios caracterizados por la

¹ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 01 de junio de 2004.

² FERRAJOLI, Luigi. Derecho y dolor, la crisis del paradigma constitucional. En: CARBONELL, Miguel y GARCÍA JARAMILLO, Leonardo. El Canon Neoconstitucional. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2010. Pp. 147-155

entrega personal, a cuyo ejercicio el sistema normativo asigna consecuencias jurídicas positivas (entrega de beneficios).

Estas razones para la acción sustantivas que justifican estas acciones se derivan a partir de la premisa de si uno tiene el poder de prevenir que un hecho generador de dolor suceda debe hacerlo sin tener que por ello sacrificar algo moralmente importante (que por evitar un daño, generemos otro o tengamos que perder algo significativo). Entendiendo que la existencia del dolor crea el deber moral de actuar.

El límite de dicha acción voluntaria radica en no exigir que la entrega voluntaria implique un sacrificio o desprendimiento desproporcionado. La situación heroica es excepcional, no un mandato.

La acción voluntaria y los límites a las exigencias que hay sobre quienes ejecutan dichos actos se basan en el principio de igual importancia bajo el cual la realización de cada plan de vida es intrínsecamente valiosa, es decir, cada una es tan importante como la de otros. Bajo tal criterio toda existencia desperdiciada o mal vivida es una situación que debe ser modificada. Asimismo, del principio de responsabilidad especial, para el cual la satisfacción de nuestros planes depende de nuestros actos.

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP, en el marco de su rectoría al frente del Sistema Nacional de Voluntariado conforme a la Ley de Organizaciones y Funciones del MIMP, Decreto Legislativo N° 1098; tiene la tarea de promover la acción voluntaria y fortalecer su institucionalización, en la medida que las/os voluntarias/os aportan al desarrollo del país, coadyuvan al Estado en la atención de poblaciones vulnerables, particularmente en situaciones de desastres. Por ello, es necesario incentivar una valoración especial a la acción voluntaria en la medida que consolida el sentido de ciudadanía y compromiso con la sociedad y como con las personas menos favorecidas.

En dicha medida, las acciones que adopte el Estado dirigidas a la consolidación de la acción voluntaria contribuyen a la generación de ciudadanas/os comprometidas/os con su país e involucrados con el desarrollo inclusivo de todas las poblaciones, de manera particular con las más necesitadas.

Para el logro de este objetivo, y teniendo en cuenta que existe la necesidad de optimizar los mecanismos de asignación de beneficios destinados a consolidar la acción voluntaria como una actividad respaldada y reconocida por el Estado, a fin de fortalecer la voluntad y solidaridad de las personas con aquellos que requieren del apoyo de las/os voluntarias/os.

Atendiendo a lo expuesto, se considera necesario emitir un nuevo Reglamento de la Ley General de Voluntariado aprobado con el D.S N° 008-2004-MIMDES, considerando que la Ley N° 28238, fue modificada por la Ley N° 29094, sin que desde el año 2007 se haya modificado el citado Reglamento y de esta manera responda a las incorporaciones efectuadas a la Ley por la norma modificatoria.

La propuesta de Reglamento de la Ley General de Voluntariado, incorpora como principios: Inclusión Social y fomento, Libertad, Transparencia, Intersectorialidad e Intergubernamental, que se suman a los principios que ya se encontraban desarrollados en el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2004-MIMDES.

Asimismo, propone una definición de voluntariado que la describe como una actividad gratuita, que se realiza sin vínculos ni responsabilidad contractual, y que busca consolidar y fomentar el civismo, la solidaridad y la conciencia social de la ciudadanía.



Del mismo modo, describe las actividades que comprende el voluntariado, entre las que se incluye las actividades asistenciales, de servicio social, cívicas.

Las/os voluntarias/os pueden acreditar su inscripción en el Registro de Voluntarios del MIMP, a fin de ser reconocidos como tales, lo cual permitirá al ente rector llevar un registro actualizado de las/os voluntarias/os, información que además permitirá la articulación con las organizaciones y voluntarios para diversas actividades enfocadas al fortalecimiento de la acción voluntaria tales como la capacitación.

La incorporación de una certificación a los/as voluntarios/as, aportará a la institucionalización del voluntariado, en la medida que permitirá contar con un registro de los mismos, fortalecer sus capacidades y apoyarlos a su formalización, con lo cual el Estado estará aportando a la institucionalización de la acción voluntaria, y generar un servicio voluntario organizado, liderado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables como ente rector.

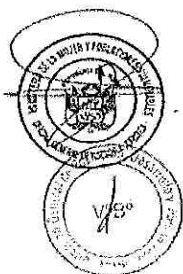
El proyecto incorpora beneficios a los cuales las/os voluntarias/os tendrán derecho durante la acción voluntaria, conforme se observa en el artículo 8 del Reglamento:

- Capacitación gratuita y certificada por parte de la organización de voluntarios o del MIMP.
- 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".

- Ser beneficiario de la Organización de Voluntarios de un seguro de enfermedades, accidentes o fallecimiento.
- Ser informado previamente si la labor o actividad a desarrollar conllevará algún peligro para su vida o salud
- Contar con la seguridad adecuada para salvaguardar su integridad física, psíquica y moral.
- Contar con una identificación que acredite su condición de voluntario/a, otorgada por la organización de voluntariado o por el MIMP.
- Acordar libremente con las organizaciones de voluntarios la cobertura de los gastos por concepto de movilidad, alojamiento, alimentación, entre otros, durante el voluntariado. Entre tanto, si el voluntariado es prestado a través de una entidad pública, ésta, basada en su rol promotor podrá evaluar el reconocimiento de gastos por los citados conceptos, sujeto a la disponibilidad presupuestal.



- Recibir una certificación de las actividades realizadas en el servicio de voluntariado desempeñado con especificación de las actividades desarrolladas y de las capacitaciones adquiridas de ser el caso.
- Los/las voluntarios/as y sus beneficiarios/as indirectos/as pueden acordar el otorgamiento de las facilidades necesarias para el cumplimiento de las actividades de voluntariado. De ser el caso, deben establecer el mecanismo de compensación horaria a fin de no afectar sus funciones como trabajador/a, ni los ingresos que percibe por tales conceptos.

Asimismo la propuesta normativa considera que se podrán acoger a los beneficios establecidos en el presente artículo los voluntarios/as agrupados/as en las brigadas de Defensa Civil pertenecientes al Sistema Nacional de Defensa Civil; de conformidad con Ley.

Al respecto cabe precisar que el artículo 5° de la Ley N° 28238, modificada por la Ley N° 29094, establece que el/la voluntario/a en caso de sufrir alguna enfermedad, accidente y/o fallecer como consecuencia del ejercicio de estas actividades, los gastos que ocasione estos hechos serán cubiertos por el Seguro Integral de Salud, según corresponda.

El derecho a la cobertura de salud y fallecimiento dispuesto en la Ley, debe ser regulado en el reglamento, considerando que se trata de una situación de excepción a los parámetros establecidos por el Seguro Integral de Salud, mediante el cual el Estado brinda protección a los voluntarios/as independientes que de manera solidaria, gratuita y libre prestan su apoyo a través de la acción voluntaria a población en condiciones de vulnerabilidad y riesgo, cuando la ocurrencia se produzca como consecuencia de la acción voluntaria y siempre que no cuente con seguro de salud.

En caso de producirse una enfermedad o accidente como consecuencia de la acción voluntaria del voluntario independiente, 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 de enfermedad, accidente o fallecimiento, 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".

Otra de las incorporaciones que plantea la propuesta es el otorgamiento de beneficios posteriores a la acción voluntaria, para el/la voluntario/a que ha prestado el servicio en un tiempo mayor a ciento ochenta días:

- 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.
- Puntaje adicional si postulan a programas promovidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para el acceso a viviendas de interés social.
- Recibir una certificación de las actividades realizadas en el servicio de voluntariado desempeñado con especificación de las actividades desarrolladas y de las capacitaciones adquiridas de ser el caso.



Siendo que uno de los objetivos del Reglamento es fortalecer el rol promotor del Estado en relación a los/as voluntarios/as es necesario contar con mecanismos para identificar a los voluntarios/as que cumplen con los requisitos para acceder a los beneficios contemplados en el reglamento, el MIMP mantendrá una base de datos actualizada de quienes se integran a esta labor. Para ello, la propuesta dispone que el Registro de Voluntarios/as tendrá una vigencia de cinco (5) años. Cabe señalar al respecto que de conformidad con lo previsto en el artículo 2.1 de la Ley N° 27444, es posible que un acto administrativo pueda estar sujeto a término) cuando se trate de asegurar con ellos el cumplimiento del fin público que persigue el acto, es decir garantizar que la actividad voluntaria por la cual se accede a determinados beneficios pueda ser revalidada en un plazo razonable, de manera general.

La iniciativa trae además como innovaciones la incorporación en el artículo 10 sobre deberes para los/as voluntarios/as, aspecto importante que permitirá asegurar que la participación de los/as voluntarios/as cumple con un patrón de conducta acorde a la labor voluntaria realizada, la cual debe estar desprovista de cualquier interés personal; es decir, la acción voluntaria no puede servir para la satisfacción personal del voluntario/a, por el contrario debe estar enfocada en todo momento a lograr los objetivos de la actividad, la cual tendrá como fin último la satisfacción de la población beneficiaria.

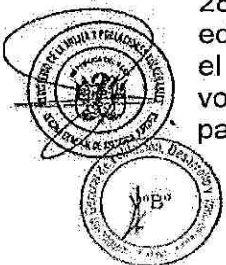
Para las organizaciones de voluntarios, la propuesta impone en el artículo 14 obligaciones que debe ser cumplidas, con lo cual se busca estandarizar el trabajo de las organizaciones y llevar un control de las/os voluntarias/os, organizando su trabajo, y evitando que la participación de personas que no se encuentran comprometidas con la acción voluntaria o que lo hacen de forma eventual y transitoria.

En cuanto a las restricciones para recibir los beneficios por acciones voluntarias, estas están previstas en el artículo 12 siendo estas: a) estar privado/a de discernimiento; b) quienes no se encuentren rehabilitados/as por delitos contra la libertad sexual, tráfico ilícito de drogas o terrorismo; y c) las personas interdictas.

En los supuestos a) y c) al ser el voluntariado un concepto caracterizado por la existencia de determinadas razones para la acción, la transmisión de la existencia de las mismas debe poseer el mayor grado de protección posible a fin de preservar que dicha medida no se desnaturalice o sea empleada como un instrumento ajeno a los propósitos del régimen jurídico de asignación de consecuencias jurídicas positivas de aliento o refuerzo de la acción voluntaria.

En relación al punto b), la acción voluntaria posee una necesidad intrínseca de contar con la mayor cantidad de adherentes como sea posible, sin que ello implique que no existan exigencias cualitativas que operen como protección a quienes serán beneficiarios. En atención a ello, se requiere que quienes han sido condenados por delitos que el sistema normativo considera, a mérito de la intensidad de la condena aplicable, altamente reprochables, es pertinente que para el acceso a los beneficios que el Estado ofrece quienes han sido condenados cumplan con satisfacer con todas las exigencias de reparación y resocialización que se les exige, es decir, con poseer una declaración de rehabilitación.

El Reglamento hace mención específica a los requisitos para la autorización de los padres de las personas menores de edad, en la medida que el artículo 4° de la Ley N° 28238, establece que el voluntariado podrá ser realizado por personas menores de edad. Atendiendo a ello, la propuesta considerando las disposiciones establecidas en el Código de los Niños y Adolescentes – Ley N° 27337, establece que el servicio voluntario podrá realizarse a partir de los 14 años, con autorización expresa de los padres.



En relación a la Comisión Nacional de Voluntariado, esta es reconstituida en aplicación de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y considerando el nuevo marco normativo institucional establecido por el Decreto Legislativo N° 1098, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aplicación de la presente norma se financia con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades públicas respectivas, asimismo servirá para alinear los conceptos y acciones en materia de optimización y fortalecimiento del voluntariado dentro del territorio nacional.

ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta normativa que deja sin efecto el Decreto Supremo N° 008-2004-MIMDES y aprueba un nuevo Reglamento de la Ley General de Voluntariado, tiene por objetivo fortalecer la institucionalidad del servicio voluntario, visibilizar el aporte del mismo al logro de los objetivos nacionales y consolidar la rectoría del voluntariado que recae en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, generando además los mecanismos que permitan la articulación con las organizaciones de voluntariado tanto a nivel de las instituciones del sector público como del privado, así como con los propios voluntarios y voluntarias.

