

		JOHNNY ANALBERTO MARCHAN PEÑA GERENTE GENERAL
CC	:	CARMEN DEL ROSARIO CARDENAS DIAZ DIRECTORA DE LA OFICINA DE COMUNICACIONES Y RELACIONES INSTITUCIONALES JESUS EDUARDO GUILLEN MARROQUIN PRESIDENTE EJECUTIVO (E)
ASUNTO	:	COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY N° 10899/2024-CR, QUE PROPONE LA "LEY QUE PROHÍBE LAS DONACIONES A FAVOR DE LAS INSTITUCIONES QUE CONFORMAN EL SISTEMA DE JUSTICIA, CONTROL, REGULACIÓN, INVESTIGACIÓN, ELECTORAL E INTELIGENCIA"
REFERENCIA	:	Oficio N.º 1607-2024-2025-CCR/CR

	CARGO	NOMBRE
ELABORADO POR	ESPECIALISTA TECNOLÓGICO	PERCY PURAY CHAVEZ
	ABOGADO EN TEMAS DE GESTIÓN PÚBLICA	RENZO CHIRI MARQUEZ
REVISADO POR	SUBDIRECTOR DE ANÁLISIS REGULATORIO (e)	DANIEL ARGANDOÑA MARTINEZ
	DIRECTORA DE LA OFICINA DE ASESORÍA JURÍDICA (e)	ZARET MATOS FERNÁNDEZ
APROBADO POR	DIRECTOR DE POLITICAS REGULATORIAS Y COMPETENCIA	LENNIN QUISO CORDOVA

I. OBJETO

El presente informe tiene por objeto emitir comentarios técnicos y una revisión legal crítica sobre el Proyecto de Ley N.º 10899/2024-CR, que propone la "Ley que prohíbe las donaciones a favor de las instituciones que conforman el sistema de justicia, control, regulación, investigación, electoral e inteligencia", presentado por el Congresista Américo Gonza Castillo, del grupo parlamentario "Perú Libre".

II. ANTECEDENTES

- 2.1. Mediante el Oficio N.º 1607-2024-2025-CCR/CR, del 15 de mayo de 2025, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República solicitó al Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL que emita opinión institucional respecto del Proyecto de Ley N.º 10899/2024-CR, que propone la "Ley que prohíbe las donaciones a favor de las instituciones que conforman el sistema de justicia, control, regulación, investigación, electoral e inteligencia".
- 2.2. El Proyecto de Ley parte de una premisa inexacta, al desconocer que el ordenamiento jurídico vigente ya contempla mecanismos específicos de aceptación, control, fiscalización y publicidad para la recepción de donaciones por parte del Estado. En ese sentido, la prohibición absoluta que propone resulta innecesaria, desproporcionada y contraria a principios de legalidad, razonabilidad y eficiencia en la gestión pública

III. ANÁLISIS

3.1. Sobre el marco legal y las competencias del Osiptel

El OSIPTEL, en su calidad de organismo regulador de los servicios públicos de telecomunicaciones, ejerce sus funciones de acuerdo con lo dispuesto en:

- La Ley N.º 27336⁽¹⁾, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del OSIPTEL, cuyo artículo 3 establece que el OSIPTEL tiene por finalidad regular, supervisar y fiscalizar la prestación y el acceso a los servicios públicos de telecomunicaciones, promoviendo su desarrollo y protección de los usuarios.
- El Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N.º 013-93-TCC, el cual establece en su artículo 8 que corresponde al OSIPTEL emitir normas para garantizar la libre y leal competencia, así como supervisar la calidad y eficiencia de los servicios prestados.

En tal sentido, las opiniones técnicas emitidas por este Organismo comprenden asuntos vinculados a la prestación, supervisión y regulación de los servicios públicos de telecomunicaciones. Considerando que el proyecto de Ley tiene un efecto directo en el OSIPTEL, corresponde emitir opinión.

¹ Publicada: 08 de julio de 2000.

3.2. Marco legal aplicable

El marco normativo vigente regula adecuadamente la recepción de donaciones por parte de entidades estatales. Entre las principales disposiciones relevantes se encuentran:

- Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N.º 27972: faculta a los concejos municipales para aceptar donaciones en beneficio de la comunidad.
- Código Civil Peruano: regula la donación como un contrato de disposición gratuita entre partes, sujeto a formalidades legales.
- Directiva N.º 001-2013-PCM/SINAGERD: establece el procedimiento para la recepción de donaciones de entidades privadas hacia entidades públicas.
- Ley N.º 30498 – Ley de Promoción para la Donación de Alimentos: permite a entidades públicas recibir donaciones alimentarias con beneficios tributarios y sanitarios
- Ley N.º 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: garantiza la publicidad de los fondos y bienes que recibe el Estado, incluyendo las donaciones
- Ley N.º 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control: dispone que todas las donaciones recibidas por entidades públicas son objeto de fiscalización por la Contraloría General de la República

El ordenamiento jurídico vigente ya contempla disposiciones que regulan la aceptación, control y transparencia de donaciones por parte del Estado. Entre ellas, destacan la Ley N.º 27806 (Ley de Transparencia), la Ley N.º 27785 (Ley del Sistema Nacional de Control) y la Directiva N.º 001-2013-PCM/SINAGERD, que establecen obligaciones de registro, fiscalización y publicidad, garantizando que estos recursos no comprometan la autonomía institucional.

3.3. Carácter restrictivo excesivo

El Proyecto de Ley N.º 10899/2024-CR contiene una prohibición absoluta respecto a la recepción de donaciones por parte de una extensa gama de entidades públicas, sin distinguir el tipo de donación, su origen (nacional o extranjero), su finalidad, su naturaleza (dineraria o en especie), su monto o el marco institucional de control aplicable. Esta prohibición está contenida principalmente en el artículo 1, así como los artículos 4 y 5 del proyecto de ley.

En relación a la exposición de motivos sostiene, como fundamento de esta prohibición, la presunción de que las donaciones pueden comprometer la imparcialidad institucional, señala:

(...)

“Las donaciones muchas veces se convierten en símbolo de devolución de favores, fortaleciéndose muchas veces las influencias que de a pocos se convierten en delitos de cohecho pasivo y activo.”

(...)

(...)

“La influencia de donaciones puede generar conflicto de intereses [...] y un acelerado crecimiento de diversos actos de corrupción [...]”

(...)

Sin embargo, no se proporciona evidencia normativa ni empírica alguna que acredite que las donaciones sujetas a control legal hayan generado efectos sistemáticos de corrupción o captura institucional. El razonamiento legislativo está basado principalmente en suposiciones y casos excepcionales, sin realizar un análisis de proporcionalidad entre el fin legítimo (proteger la independencia institucional) y el medio adoptado (prohibición generalizada sin excepción ni gradualidad).

El proyecto plantea una medida drástica que no supera un test de razonabilidad ni de necesidad, desconociendo que el ordenamiento jurídico peruano ya prevé mecanismos para recibir y fiscalizar donaciones sin comprometer la institucionalidad pública.

3.4. Desconocimiento del marco regulatorio vigente

El proyecto parte de la presunción de que toda donación implica un riesgo para la independencia institucional, sin reconocer que el marco vigente ya contempla mecanismos para garantizar la transparencia, fiscalización y rendición de cuentas de estos actos. En ese sentido, la sola mención de declaraciones de actores políticos o reportajes periodísticos no constituye prueba válida o suficiente para justificar una medida legislativa prohibitiva. La validez de una afirmación dentro de una exposición de motivos requiere sustento documental verificable, como convenios formalizados, registros presupuestales, resoluciones administrativas, entre otros instrumentos previstos en la Ley N.º 27444 (TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General) y en la Ley N.º 27806. Cualquier afirmación que no se apoye en fuentes oficiales o pruebas objetivas carece de fundamento jurídico para una regulación de esta naturaleza.

3.5. Afectación operativa a entidades clave del Estado

Diversos precedentes normativos —como la Ley N.º 30498, la Directiva N.º 001-2013-PCM/SINAGERD o la Ley N.º 27785— no solo reconocen, sino que fomentan la recepción de estas donaciones bajo mecanismos de control, publicidad y fiscalización. La aplicación del principio de eficiencia en el uso de recursos públicos, previsto en el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y el Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado, justifica el uso complementario de bienes o servicios que no provienen del Tesoro Público pero que son legalmente adquiridos mediante actos de liberalidad debidamente registrados y supervisados.

La prohibición absoluta planteada en el Proyecto de Ley N.º 10899/2024-CR, al extenderse a todos los entes reguladores (como OSIPTEL, OSINERGMIN, SUNASS), órganos de control (CGR, OCI), instancias jurisdiccionales y de inteligencia, restringiría su capacidad de implementar mejoras tecnológicas, operativas o de formación profesional, especialmente en el marco de iniciativas de cooperación internacional que no implican condiciones vinculantes ni injerencia funcional.

Incluso desde una perspectiva fiscal, la medida sería contraproducente, ya que obligaría al Estado a cubrir con recursos propios necesidades institucionales que actualmente se atienden mediante donaciones autorizadas, generando una presión innecesaria sobre el erario público y ralentizando procesos de modernización y fortalecimiento institucional.

Por todo ello, la medida legislativa proyectada generaría una afectación directa e injustificada sobre la capacidad operativa de entidades clave del Estado, al

impedirles recibir aportes legítimos, transparentes y fiscalizados que hoy cumplen un rol complementario esencial para el cumplimiento de sus funciones.

En el caso específico del OSIPTEL, debe resaltarse que esta prohibición impactaría negativamente en las acciones de fortalecimiento institucional vinculadas al desarrollo profesional de sus cuadros técnicos. La entidad ha participado históricamente en programas de capacitación, pasantías técnicas y foros internacionales, gracias al soporte brindado por organismos como la UIT, la OEA, CITEL, el Banco Mundial, el BID, la USTDA, USAID, la FCC y otros reguladores extranjeros. Estos espacios, enteramente dedicados a la formación técnica especializada, han sido claves para elevar el estándar regulatorio nacional sin comprometer la autonomía ni imparcialidad institucional. Limitar por completo este tipo de cooperación restringiría significativamente el acceso a oportunidades de formación y actualización de conocimientos, lo que afectaría la capacidad técnica del regulador para cumplir eficazmente sus funciones.

3.6. Vulneración del principio de razonabilidad

La propuesta legislativa contenida en el Proyecto de Ley N.º 10899/2024-CR vulnera el principio de razonabilidad, el cual se desprende del artículo 200, inciso 2 de la Constitución Política del Perú y ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Conforme a dicho estándar, toda restricción normativa debe superar un test de proporcionalidad que evalúe su idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Es decir, la norma debe ser adecuada para alcanzar un fin legítimo, debe ser la medida menos lesiva entre alternativas posibles, y el beneficio que reporta debe ser mayor que el perjuicio que ocasiona.

En este caso, aunque el objetivo del proyecto —preservar la imparcialidad e independencia de determinadas instituciones del Estado— puede considerarse legítimo, la medida adoptada no resulta necesaria ni proporcional. El ordenamiento jurídico peruano ya cuenta con mecanismos legales y administrativos eficaces para controlar la recepción y uso de donaciones por parte de entidades públicas, tales como la Ley N.º 27806 (Ley de Transparencia), la Ley N.º 27785 (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control), y la Directiva N.º 001-2013-PCM/SINAGERD. Estas normas establecen procedimientos de aceptación, registro, fiscalización y publicidad, los cuales permiten mitigar los riesgos que podrían derivarse del uso indebido de donaciones.

Además, la exposición de motivos del proyecto no acredita que, bajo el marco legal vigente, las donaciones hayan generado efectos sistemáticos o generalizados que comprometan la autonomía institucional. La argumentación contenida en dicha exposición parte de supuestos, percepciones y casos aislados, pero no se sustenta en evidencia empírica ni en hallazgos de la Contraloría General de la República, el Ministerio Público u otra entidad de control.

La prohibición absoluta de toda donación, sin distinción de origen, naturaleza, monto o finalidad, ni consideración de mecanismos de control aplicables, impone una restricción desproporcionada. Esta medida no solo elimina una fuente complementaria de financiamiento para diversas entidades estatales, sino que además traslada innecesariamente la carga presupuestal al erario público. En consecuencia, la norma propuesta no supera el test de necesidad ni el de proporcionalidad estricta, lo que la hace incompatible con el principio de razonabilidad y con una técnica legislativa adecuada dentro de un Estado de Derecho.

IV. CONCLUSIONES

Por las consideraciones expuestas en los párrafos anteriores, consideramos que este organismo debe emitir opinión desfavorable con comentarios respecto al Proyecto de Ley N° 10899/2024-CR, denominado "Ley que prohíbe las donaciones a favor de las instituciones que conforman el sistema de justicia, control, regulación, investigación, electoral e inteligencia".

Los principales argumentos que sustentan la referida conclusión son:

- El Proyecto de Ley no toma en cuenta que el marco legal vigente ya contempla mecanismos adecuados de control, fiscalización y transparencia sobre las donaciones, tales como los previstos en la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; la Ley N.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control; y la Directiva N.º 001-2013-PCM/SINAGERD.
- La propuesta podría generar una afectación operativa significativa para entidades públicas que actualmente complementan sus funciones con apoyo logístico, tecnológico o formativo proveniente de donaciones reguladas, generando presión adicional sobre el presupuesto público.
- Se advierte además que la iniciativa legislativa afecta negativamente los esquemas de cooperación internacional técnica y no reembolsable, restringiendo canales institucionales de asistencia que no comprometen la autonomía funcional del Estado
- En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley no se aprecia un sustento técnico ni un análisis de razonabilidad que respalde la imposición de una prohibición absoluta a las donaciones dirigidas a entidades públicas, pese a la existencia de un marco normativo vigente que regula adecuadamente su recepción y control de donaciones por parte del Estado.

V. RECOMENDACIÓN

Conforme a lo expuesto, se recomienda remitir el presente INFORME a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, para los fines que se consideren pertinentes.

Atentamente,

LENNIN FRANK QUISO CORDOVA
DIRECTOR DE POLITICAS REGULATORIAS
Y COMPETENCIA