Proyecto de Ley N° 6720/2023-CR

BANCADA DE RENOVACIÓN POPULAR

"Decenio de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres"
"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
21 DIC. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 16:21 pm

LEY QUE PROMUEVE LAS ADOPCIONES ESPECIALES PARA GARANTIZAR EL DERECHO A VIVIR EN FAMILIA.

La Congresista de la República, **Milagros Jáuregui de Aguayo,** del grupo parlamentario **Renovación Popular**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el articulo 107° de la Constitución Politica del Perú y el numeral 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

I. FÓRMULA LEGAL

LEY QUE PROMUEVE LAS ADOPCIONES ESPECIALES PARA GARANTIZAR EL DERECHO A VIVIR EN FAMILIA

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto promover las adopciones especiales de menores de edad a partir de los seis años, grupos de hermanos, niños y adolescentes con discapacidad, con problemas de salud y aquellos casos debidamente fundamentados en el interés superior del niño, de acuerdo a lo dispuesto en el articulo 133 del Decreto Legislativo 1297.

Articulo 2.- Finalidad

La finalidad de la presente ley es promover las adopciones especiales brindando beneficios razonables a las familias que decidan optar por adopciones especiales en nuestro país.

Artículo 3. Modificación de la Ley de Impuesto a la Renta

Incorporación del literal i) el artículo 46 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado mediante Decreto Supremo N° 179-2004-EF, en los siguientes términos:

> ***"Articulo 46.-*** *De las rentas de cuarta y quinta categorias podrán deducirse anualmente, un monto fijo equivalente a siete (7) Unidades Impositivas Tributarias.*
>
> *Adicionalmente, se podrán deducir como gasto los importes pagados por concepto de:*
>
> *(...)*
>
> ***i) Pagos por servicios educativos, honorarios profesionales de médicos, odontólogos y terapias especializadas por servicios***

prestados en el país, siempre que califiquen como rentas de cuarta categoría; según el siguiente detalle:

i. ***Para hijos adoptados con discapacidad o con problemas de salud graves se podrá deducir el 100% del total de los pagos realizados anualmente hasta un máximo anual de diez (10) Unidades Impositivas Tributarias por cada hijo adoptado.***

ii. ***Para hijos adoptados pertenecientes a un grupo de hermanos o mayores de seis años de edad adoptados se podrá deducir el 100% del total de los pagos realizados anualmente hasta por un máximo de cinco (05) Unidades Impositivas Tributarias por cada menor adoptado."***

DISPOSICIONES FINALES

Primera. – Reglamentación

El Ministerio de Economía y Finanzas emite el reglamento de la presente ley en el plazo máximo de treinta (30) días calendarios contabilizados desde la publicación en el diario oficial El Peruano.

Segunda. - Vigencia

La presente ley entra en vigencia el 1 de enero del año siguiente al de la publicación de la ley.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **22** de **diciembre** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6720/2023 CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

1. ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA; y

2. MUJER Y FAMILIA.

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

Según datos estadísticos del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables[1], en nuestro país existen 248 Centros de Acogida Residencial, entre centros públicos (88) y privados (160). Del total de centros, 125 cuentan con acreditación vigente, mientras que 123 no cuentan con acreditación, es decir, no cuentan con condiciones mínimas para albergar menores declarados en desprotección.

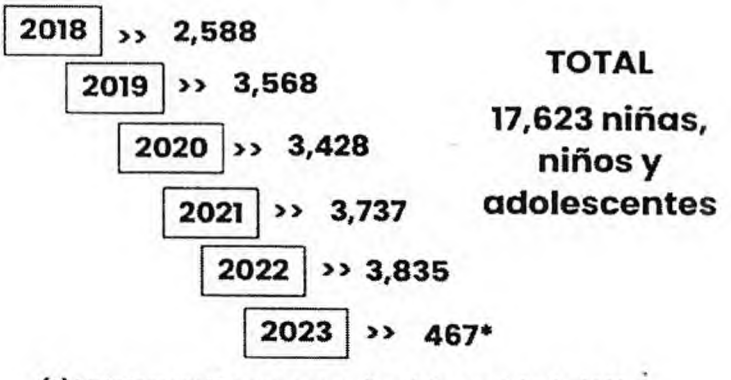
Un recuento desde el año 2018 al año 2023, da cuenta de la declaración de 33,959 casos de desprotección infantil en nuestro país, de acuerdo al siguiente detalle[2]:

NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN RIESGO O DESPROTECCIÓN FAMILIAR

AÑO DE INGRESO	TOTAL NNA CON INICIO	INICIO DE PROCEDIMIENTO	
		RIESGO	DESPROTECCIÓN
TOTAL	97,579	63,620	33,959
2018	11,974	8,487	3,487
2019	22,799	16,066	6,733
2020	14,575	9,501	5,074
2021	22,409	14,369	8,040
2022	22,702	13,502	9,200
2023 (*)	3,120	1,695	1,425
(*) La información corresponde a febrero del año 2023.			

Como se aprecia cada año se declaran en desprotección miles de niños y adolescentes en nuestro país, de los cuales, 17,623 han logrado su reintegración familiar, es decir, han retornado a sus hogares de origen, conforme al siguiente detalle anual:

RESULTADOS: REINTEGRACIÓN FAMILIAR



(*) La información corresponde a febrero del año 2023.

[1] Información tomada de la presentación de la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ante la Comisión de la Mujer y Familia del Congreso de la República el 27 de marzo de 2023.

[2] Información tomada de tomada de la presentación de la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en la sesión antes señalada.

Si consolidamos la información histórica proporcionada por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables tendríamos el siguiente cuadro:

Año	Declaraciones de desprotección	Reintegraciones Familiares	Adopciones	Casos pendientes por año
2018	3,487	2,588	134	765
2019	6,733	3,568	160	3,005
2020	5,074	3,428	101	1,545
2021	8,040	3,737	142	4,161
2022	9,200	3,835	122	5,243
2023	1,425	467	61	908
TOTAL				**15,627**

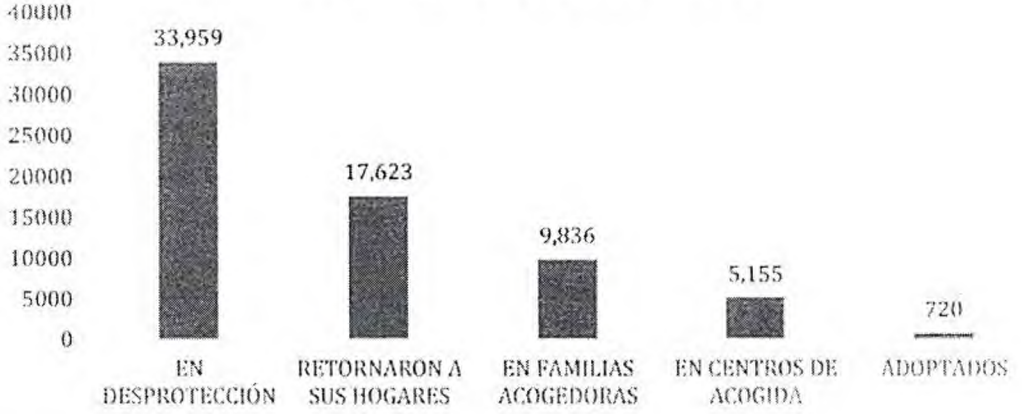
Como podremos apreciar, el trabajo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en la culminación de casos de desprotección no ha sido el mejor desde el año 2018, pues si bien 17,623 menores han retornado a su hogar 15,627 no habrían tenido una culminación exitosa.

De hecho, según datos proporcionados por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables indican que en la actualidad hay 5,155 niños y adolescentes albergados en Centros de Acogida públicos y privados[3], en tanto que 8,936 niños y adolescentes se encuentran con medida de acogimiento familiar, en las denominadas familias acogedoras.

En resumen, para tener un panorama completo podemos señalar que desde el año 2018 a la fecha se han producido 33,959 casos de desprotección de los cuales 17,623 culminaron con el retorno de los menores a sus hogares, 8,936 se encuentran en familias acogedoras, 5,155 permanecen en centros de acogida residencial, mientras que 720 han sido adoptados desde el año 2018 a la fecha.

[3] Información remitida por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables mediante Informe N° D0000006-2023-MIMP-DPE-MOQ, de fecha 5 de junio del 2023.

EVOLUCIÓN DE CASOS DE DESPROTECCIÓN DESDE EL AÑO 2018 HASTA EL 2023*



PROBLEMÁTICA

Respecto a la inoperancia de las adopciones especiales podemos señalar que, según datos de la Dirección General de Adopciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables[4], los niños y adolescentes que son considerados adopciones especiales suman 372 menores, según el siguiente detalle:

GRUPO DE REFERENCIA	TOTAL DE MENORES
Niños y adolescentes de 6 a 17 años	60
Niños y adolescentes con discapacidad	139
Niños y adolescentes con problemas de salud	36
Niños y adolescentes miembros de grupos de hermanos	136
Interés superior del niño	1
TOTAL	**372**

Fuente: https://www.mimp.gob.pe/homemimp/direcciones/adopciones/estadisticas.php

Este grupo de menores declarados en adoptabilidad permanece en el Registro de Adopciones Especiales por 4 años y 4 meses en promedio, esto debido a que las familias buscan adoptar principalmente a menores de 6 años sin ningún problema de salud, mediante procedimientos ordinarios, dejando de lado la posibilidad de adopciones especiales.

[4] Información proporcionada hasta el 390 de junio de 2023.

Esta preferencia por adopción de menores de 6 años, sin ningún tipo de problema de discapacidad o salud, viene prolongando por mucho tiempo los procedimientos de adopciones de menores que no son requeridos por los padres adoptantes, principalmente porque requieren de cuidado especial o tratamiento médico especializado, lo cual demanda mayores gastos y atención especializada, por parte de la familia adoptante.

Muchas de las familias a la espera de adopciones cuentan con recursos suficientes para prodigar cuidado a un menor en situaciones ordinarias pero el cuidado especial que requiere un menor con discapacidad o con enfermedades crónicas requiere de un presupuesto mayor, con el cual no necesariamente cuentan los postulantes a padres adoptivos.

Asimismo, forman parte de las adopciones especiales también los menores a partir de los 6 años de edad en adelante y los grupos de hermanos, pues también los padres adoptantes buscan preferentemente a niños de cero a 6 años de edad y prefieren adoptar sólo un niño a la vez. Por ello, resulta importante promover de alguna forma la adopción de estos menores, quienes cuentan con algunos problemas objetivos para ser adoptados.

En diciembre de 2022, la Directora General de Adopciones[5] del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables señaló respecto a las adopciones especiales: *"Algunos tienen más de seis años, otros son hermanos que no pueden separarse. También están los que tienen alguna discapacidad o problema de salud (...) hay 322 familias en lista de espera por un niño, pero buscan niños menores de seis años y que no tengan problemas de salud"*.

En este contexto resulta claro que existe un problema social por resolver y es la prioridad a las adopciones especiales de menores de edad, sin que ello signifique preferencias, pues no toda medida diferenciada es necesariamente discriminatoria.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional[6] ha señalado que constitucionalmente el derecho a la igualdad tiene dos facetas: *"Igualdad ante la ley e igualdad en la ley. La primera de ellas quiere decir que la norma debe ser aplicable por igual a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la norma; mientras que la segunda implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, y que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes, tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable"*.

Asimismo, señala el Tribunal Constitucional que[7]: *"(...) No* toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribe todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable. La aplicación,

---

5 https://peru21.pe/lima/adopciones-especiales-mas-de-350-ninos-esperan-por-una-familia-mimp-requisitos-para-adoptar-direccion-general-de-adopciones-ninos-sin-hogar-desproteccion-familias-educacion-cuanto-tiempo-se-tarda-en-adoptar-un-nino-en-peru-noticia/?s=03

6 Sentencia del Tribunal Constitucional 2861-2010-AA/TC, fundamento jurídico 3.

7 Sentencia del Tribunal Constitucional 2861-2010-AA/TC, fundamento jurídico 4.

pues, del principio de igualdad, no excluye el tratamiento desigual; por ello, no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables."

En este sentido, existen claramente menores de edad que se encuentran en desigualdad de condiciones de adoptabilidad frente a menores de 6 años sin ningún tipo de inconveniente (adopciones regulares). Las situaciones distintas de menores que serán dados en adopción requiere considerar medidas distintas para igualar las posibilidades de adopción de todos ellos.

No se puede pretender desconocer la existencia de elementos que hacen más difícil la adopción de menores de edad con algunas características como ser mayor de seis años de edad, formar parte de un grupo de hermanos, niños y adolescentes con discapacidad, con problemas de salud y aquellos casos debidamente fundamentados en el interés superior del niño; por estas circunstancias particulares, se debe pensar en un mecanismo que permita promover estas adopciones especiales, con la finalidad de igualar las condiciones de adoptabilidad de todos los menores.

PROPUESTA DE SOLUCIÓN

El numeral 8.9 del artículo 8 del Decreto Legislativo 1408, Decreto Legislativo de Fortalecimiento de las Familias y Prevención de la Violencia, modificado por el Decreto Legislativo 1443; dispone que es obligación del Estado, en sus tres niveles de gobierno y en el marco de sus competencias el dictar disposiciones sociales, económicas, tributarias y laborales; de apoyo y promoción de la familia.

En este sentido, toda propuesta económica y tributaria, como es la presente, para la promoción de la familia debe ser promovida por el Poder Ejecutivo, más aún, cuando lo que se busca es brindar protección a menores de edad pertenecientes a grupos de mayor vulnerabilidad.

La iniciativa tiene por objeto promover las adopciones especiales de menores de edad a partir de los seis años, grupos de hermanos, niños y adolescentes con discapacidad, con problemas de salud; todos estos casos considerados en el artículo 133 del Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para la Protección de Niños y Adolescentes sin Cuidados Parentales o en Riego de Perderlos.

En este contexto, se propone incorporar el literal i) el artículo 46 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado mediante Decreto Supremo N° 179-2004-EF, con la finalidad de deducir como gasto contra el pago del impuesto a la renta de los importes pagados por concepto de pagos por servicios educativos, honorarios profesionales de médicos, odontólogos y terapias especializadas por servicios prestados en el país, siempre que califiquen como rentas de cuarta categoría; según el siguiente detalle:

a) Para hijos con discapacidad o con problemas de salud crónicos adoptados se podrá deducir el 100% del total de los pagos realizados anualmente hasta un máximo anual de diez (10) Unidades Impositivas Tributarias por hijo adoptado.

En este caso se determina dicho monto en función de dos factores: El primero, que este grupo de niños y adolescentes cuenta con menores posibilidades de ser adoptado por lo costoso de su manutención, por ello, es necesario permitir la deducción de todos los gastos que se realicen para su crianza.

b) Para hijos adoptados pertenecientes a un grupo de hermanos o mayores de seis años de edad adoptados se podrá deducir el 100% del total de los pagos realizados anualmente hasta por un máximo de cinco (05) Unidades Impositivas Tributarias por cada menor adoptado.

En este caso, los niños y adolescentes no requieren grandes gastos para su manutención, por ello se permite deducir hasta seis Tuits anuales, permitiendo con ello la promoción de adopciones de menores que son mayores de 6 años de edad o de grupos de hermanos.

Asimismo, la propuesta delega al Poder Ejecutivo la reglamentación de la ley en el plazo de 30 días, disponiendo además que la norma entra en vigencia el primero de enero del año siguiente al de la publicación de la norma, en la medida que la determinación de los pagos de todo tributo se realiza por periodos anuales y a fin de no afectar tal naturaleza, se establece que comienza a regir con el nuevo periodo tributario.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente iniciativa propone la incorporación del literal i), en el artículo 46 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado mediante Decreto Supremo N° 179-2004-EF, con la finalidad de brindar beneficios a las familias que decidan adopciones de menores que habitualmente no son tomados en cuentas para ser adoptados por pertenecer a un grupo muy acotado de niños y adolescentes a partir de los seis años de edad, pertenecientes a grupos de hermanos, niños y adolescentes con discapacidad, menores con problemas de salud y aquellos casos debidamente fundamentados en el interés superior del niño.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa se vincula con la décimo sexta política de Estado del acuerdo nacional que propone el ***"Fortalecimiento de la Familia, Promoción de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud"***.

En este contexto, el Estado se comprometió a fortalecer la familia como espacio fundamental del desarrollo integral de las personas, promoviendo el matrimonio y una comunidad familiar respetuosa de la dignidad y de los derechos de todos sus integrantes.

Con este objetivo, la propuesta busca que niños y adolescentes que forman parte del grupo considerado para adopciones especiales tengan las mismas posibilidades de ser

adoptados que los niños que no tienen ningún inconveniente y forman parte del grupo de adopciones especiales.

V. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Para realizar un análisis costo beneficio en este caso, debemos tratar de cuantificar tanto el costo de mantener niños y adolescentes con características especiales en desprotección en albergues (CARs) y compararlo con el ingreso que dejaría de percibir el Estado si se llega a aprobar esta iniciativa.

Para ello debemos señalar que, de acuerdo con datos del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables[8] el costo de cada menor que permanece en centros de acogida residencial, según lo señalado por el Informe 143-INABIF/UPP, es el siguiente:

PRESUPUESTO POR CADA MENOR RESIDENTE EN CENTRO DE ACOGIDA RESIDENCIAL (EN SOLES S/)

TIPO DE CAR	ESTIMADO ANUAL	ESTIMADO MENSUAL	ESTIMADO DIARIO
CAR Básico	29,602	2,467	81
CAR Especializado (trata, consumo de drogas, etc.)	31,637	2,636	87
CAR Especializado Discapacidad	61,038	5,086	167

Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Elaboración: Propia

Es decir, el costo de permanencia de cada menor varía dependiendo si se alberga en un CAR básico (S/ 29,602 soles anuales), un CAR especializado (S/ 31,637 soles anuales) o un CAR especializado en discapacidad (61,038 soles anuales)

En este contexto, debemos comparar el gasto realizado por el gobierno al albergar a cada menor versus el beneficio que recibirían las familias que deciden adoptar un hijo mediante procedimientos especiales que menores de edad a partir de los seis años, grupos de hermanos, niños y adolescentes con discapacidad, con problemas de salud.

COMPARATIVO DE GASTO REALIZADO POR EL ESTADO VS BENEFICIO QUE RECIBIRÍAN LAS FAMILIAS POR ADOPCIONES ESPECIALES COMO COMPENSACIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA (EN SOLES S/)

[8] Informe Técnico N° D000008-2023-MIMP-DPE-KSD

TIPO DE CAR	ESTIMADO ANUAL CAR	ESTIMADO BENEFICIO ANUAL	AHORRO ANUAL PARA EL ESTADO POR MENOR
CAR Básico	29,602	24,750	4,852
CAR Especializado Discapacidad	61,038	49,500	11,538

Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Elaboración: Propia

Como se aprecia, para el caso de menores mayores de 6 años que se ubican en CARs básicos el ahorro para el Estado por cada adoptado sería de 4,852, en vista que se permite deducir del pago de impuestos a la renta hasta 24,750 soles que sean invertidos en servicios educativos, honorarios profesionales de médicos, odontólogos. En tanto que, para el caso de adopciones especiales para personas con discapacidad o enfermedades graves, el Estado se ahorraría hasta 11,538 soles por cada menor al permitir compensar hasta 49,500 soles contra el pago de impuesto a la renta.

En suma, esta medida arrojará un costo beneficio favorable para el Estado y un beneficio mayor para las familias pues permitirán deducirse los gastos que realice en la crianza de los hijos adoptivos y finalmente será beneficioso para los menores adoptados, quienes contarán con un beneficio que promueva su inserción a una nueva familia.