



*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”*

INFORME LEGAL N.º 159-2026-JUS/DGDNCR

A : **SHADIA VALDEZ TEJADA**
Viceministra de Justicia

DE : **CÉSAR AUGUSTO BORDA GONZALES**
Director General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

ASUNTO : Informe legal sobre el Proyecto de Ley N.º 14539/2025-CR, Ley que promueve el procedimiento administrativo de adopción en el Perú.

REFERENCIA: a) Oficio N.º 0805-2025.2026-CMF/CR
b) Proveído N.º 5103-2026/JUS-VMJ

FECHA : Miraflores, 22 de mayo de 2026

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención a los documentos de la referencia, a fin de informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante el documento a) de la referencia, de fecha 11 de mayo de 2026, la Presidencia de la Comisión de Mujer y Familia del Congreso de la República solicitó al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante MINJUSDH), emitir opinión técnica y legal, respecto al Proyecto de Ley N.º 14539/2025-CR, Ley que promueve el procedimiento administrativo de adopción en el Perú (en adelante, “Proyecto de Ley” o “propuesta normativa”),
- 1.2 Asimismo, mediante documento b) de la referencia, de fecha 12 de mayo de 2026, el Despacho Viceministerial de Justicia del MINJUSDH solicita a la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria (DGDNCR) emitir opinión en el marco de su competencia.

II. OBJETO

- 2.1 El objeto del presente informe legal es analizar el Proyecto de Ley y su exposición de motivos, de conformidad con lo dispuesto tanto en el párrafo 7.3.1 del Lineamiento N.º 001-2021-JUS/VMJ denominado “Lineamiento para la atención de solicitudes de Dictámenes Dirimientes, Opiniones Jurídicas e Informes Legales”, aprobado por Resolución Viceministerial N.º 003-2021-JUS-VMJ; como por el párrafo 6.4.2 del Lineamiento N.º 02-2024-JUS/DM denominado “Lineamiento para la atención de pedidos de información, de pedidos de opinión sobre proyectos de ley y sobre autógrafas de ley”, aprobado por Resolución Ministerial N.º 180-2024-JUS.

III. BASE NORMATIVA

- 3.1 Constitución Política del Perú, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 30 de diciembre de 1993 (en adelante, la “Constitución”).
- 3.2 Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por el Perú mediante Resolución Legislativa N.º 25278, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 4 de agosto de 1990.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”*

- 3.3 Ley N.º 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 10 de diciembre de 1997 (en adelante, “Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa”).
- 3.4 Ley N.º 27337, Código de los Niños y Adolescentes, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 7 de agosto de 2000 (en adelante, “Código de los Niños y Adolescentes”).
- 3.5 Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 11 de abril de 2001, (en adelante, “Ley del Procedimiento Administrativo General”).
- 3.6 Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 20 de diciembre de 2007 (en adelante, “Ley Orgánica del Poder Ejecutivo”).
- 3.7 Ley N.º 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 8 de diciembre de 2011 (en adelante, “LOF del MINJUSDH”).
- 3.8 Decreto Legislativo N.º 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 30 de diciembre de 2016 (en adelante, “Decreto Legislativo N.º 1297”).
- 3.9 Decreto Supremo N.º 013-2017-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 22 de junio de 2017 (en adelante, “ROF del MINJUSDH”).
- 3.10 Decreto Supremo N.º 097-2022-PCM, Decreto Supremo que aprueba la relación y calificación de los Sistemas Funcionales, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 5 de agosto de 2022.
- 3.11 Decreto Supremo N.º 007-2022-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 6 de octubre de 2022 (en adelante, “Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa”).
- 3.12 Resolución Ministerial N.º 180-2024-JUS, que aprueba el Lineamiento N.º 02-2024-JUS/DM denominado “Lineamiento para la atención de pedidos de información, de pedidos de opinión sobre proyectos de ley y sobre autógrafas de ley, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 18 de julio de 2024 (en adelante “Lineamiento N.º 02-2024-JUS/DM”).
- 3.13 Resolución Viceministerial N.º 003-2021-JUS-VMJ, que aprueba el Lineamiento para la atención de solicitudes de Dictámenes Dirimientes, Opiniones Jurídicas e Informes Legales, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 24 de junio de 2021 (en adelante “Lineamiento N.º 001-2021-JUS/VMJ”).

IV. SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA

- 4.1 Al respecto, es pertinente señalar previamente cuáles son las competencias y funciones de este sector y, en especial, de esta DGDNCR.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

- 4.2 Según lo establecido en el artículo 4 de la LOF del MINJUSDH, dispone que el MINJUSDH es la entidad competente en las siguientes materias:

“Artículo 4. Ámbito de competencia

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es la entidad competente en las siguientes materias:

- a) Derechos Humanos.
- b) Defensa jurídica del Estado.
- c) Acceso a la justicia.
- d) Política Penitenciaria.
- e) Regulación notarial y registral y supervisión de fundaciones.
- f) Defensa, coherencia y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico.
- g) Relación del Estado con entidades confesionales.
- h) Reinserción social de las y los adolescentes en conflicto con la Ley Penal”.

- 4.3 Por otro lado, el literal a) del artículo 6¹ de la LOF del MINJUSDH, establece que es función rectora del MINJUSDH velar porque la labor del Poder Ejecutivo se enmarque dentro del respeto de la Constitución y la legalidad, brindando la orientación y asesoría jurídica.

- 4.4 Por otro lado, el literal b) del artículo 7 de la citada ley dispone que es una función específica del MINJUSDH **“[p]romover la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional, siempre que no corresponda a materias propias de otros sistemas administrativos o funcionales”** y, en concordancia con lo dispuesto en el párrafo 6.8 del Lineamiento para la Atención de Solicitudes de Dictámenes Dirimentes, Opiniones Jurídicas e Informes Legales. (Negrita agregada).

- 4.5 Bajo ese contexto, el artículo 53² del ROF del MINJUSDH establece que la DGDNCR, es el órgano de línea encargado de brindar asesoría jurídica a las entidades del Sector Público, elaborar y emitir opinión sobre proyectos normativos. Así, el artículo 54 del citado ROF establece que tiene entre sus funciones las siguientes:

“Artículo 54.-Funciones

Son funciones de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria las siguientes:

(...)

- b) **Promover la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional, siempre que no corresponda a materias propias de otros sistemas administrativos o funcionales.**

¹ “En el marco de sus competencias, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos cumple las siguientes funciones rectoras:

- a) **Velar porque la labor del Poder Ejecutivo se enmarque dentro del respeto de la Constitución Política del Perú y la legalidad, brindando orientación y asesoría jurídica que garantice la vigencia de un Estado Constitucional de Derecho y contribuya al fortalecimiento de la institucionalidad democrática.**

(...). (Negrita agregada).

² “La Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria **es el órgano de línea encargado de brindar asesoría jurídica a las entidades del Sector Público, elaborar y emitir opinión sobre proyectos normativos**, establecer el criterio dirimente para resolver las opiniones jurídicas discordantes formuladas por las oficinas de asesoría jurídica de las entidades del Poder Ejecutivo, coordinar la función de asesoría jurídica de las entidades públicas, y sistematizar y difundir la legislación nacional y la jurisprudencia vinculante con la finalidad de mantener la coherencia y el perfeccionamiento del ordenamiento jurídico. Depende jerárquicamente del Despacho Viceministerial de Justicia”. (Negrita agregada).



*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”*

c) Brindar asesoría jurídica a las **entidades de la Administración Pública, en los asuntos que le consulten y en el marco de su competencia.**

(...)

f) Emitir informes legales sobre la coherencia con el ordenamiento jurídico y en el marco de la calidad regulatoria revisar la constitucionalidad y legalidad de los proyectos normativos cuando así lo requiera una entidad pública o un órgano de la Alta Dirección **conforme a las competencias del Ministerio**”. (Negritas y subrayado añadido).

- 4.6 Del mismo modo, el literal a) del artículo 56 del citado ROF del MINJUSDH señala que la Dirección de Desarrollo Jurídico y Calidad Regulatoria tiene la función de “[e]laborar los proyectos de Informes Jurídicos, Dictámenes Jurídicos, Dictámenes Dirimientes que se le soliciten, en coordinación con la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria”.
- 4.7 De acuerdo a lo expuesto, la DGDNCR brinda asesoría jurídica y emite informes legales sobre la constitucionalidad o legalidad de los proyectos normativos, siempre y cuando la materia que se pretenda regular en el proyecto normativo sometido a consideración no corresponda a una materia propia de otro sistema administrativo o funcional, o se encuentre fuera de los alcances de las competencias del MINJUSDH.
- 4.8 A efectos de delimitar los alcances del presente informe legal, se considera necesario resaltar que, conforme establece el párrafo 171.2 del artículo 171 de la Ley del Procedimiento Administrativo General; y, el párrafo 6.9 del Lineamiento para la atención de solicitudes de Dictámenes Dirimientes, Opiniones Jurídicas e Informes Legales, las opiniones legales emitidas por esta Dirección General tienen carácter orientativo sin efecto vinculante, siendo su finalidad, coadyuvar a la atención de los pedidos de opinión solicitados a los órganos de la Alta Dirección del MINJUSDH.

V. ANÁLISIS

Descripción del Proyecto de Ley

- 5.1 Conforme se aprecia del artículo 1 del Proyecto de Ley, éste tiene por objeto “establecer el marco legal del procedimiento de adopciones, garantizando el interés superior del niño y su derecho a tener una familia, mediante un procedimiento administrativo célere, técnico y seguro”.
- 5.2 En relación a la estructura, se advierte que consta de cinco (5) artículos, y tres (03) Disposiciones Complementarias Finales, de acuerdo al siguiente detalle:

“LEY QUE PROMUEVE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ADOPCIÓN EN EL PERÚ.

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer el marco legal del procedimiento de adopciones, garantizando el interés superior del niño y su derecho a tener una familia, mediante un procedimiento administrativo célere, técnico y seguro.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La ley es de aplicación a los procedimientos administrativos de adopción de niños y adolescentes declarados en situación de adoptabilidad dentro del territorio nacional.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



Artículo 3. Finalidad

La presente ley tiene por finalidad promover la adopción de niños y adolescentes respetando sus derechos y garantizando el derecho a gozar de una familia.

Artículo 4. Modificación del Decreto Legislativo 1297

Modifíquese los artículos 126 y 142 del Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para la protección de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos en los siguientes términos:

“Artículo 126. Niño o adolescente susceptible de ser adoptado

Puede ser adoptado el niño o adolescente con declaración **administrativa** de desprotección familiar y adoptabilidad.

Artículo 142. Registro Nacional de Adopciones

142.1 El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables inscribe en el Registro Nacional de Adopciones los actos y personas relacionadas al procedimiento de adopción.

142.2 El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través de la Dirección General de Adopciones ingresa las resoluciones administrativas que disponen la adopción de niños y adolescentes.

143.3 La información del registro mencionado es de carácter confidencial, teniendo acceso al mismo únicamente las o los adoptantes o la o el adoptado.”

Artículo 5. Modificación del Código de los Niños y Adolescentes

Modifícase los artículos 127, 128 y 160 del Código de los Niños y Adolescentes en los siguientes términos:

“Artículo 127. Declaración previa del estado de desprotección familiar y adoptabilidad

La adopción de niños o de adolescentes sólo procede una vez declarada **administrativamente** el estado de desprotección familiar y adoptabilidad.

Capítulo V Excepciones

Artículo 128. Excepciones

En vía de excepción, podrán iniciar **procedimiento administrativo** de adopción ante la Dirección General de Adopciones, los peticionarios siguientes:

- a) El que posea vínculo matrimonial con el padre o madre del niño o adolescente por adoptar. En este caso el niño o adolescente mantienen los vínculos de filiación con el padre o madre biológicos; y,
- b) El que posea vínculo de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el niño o adolescente pasible de adopción.”

Artículo 160. Procesos

Corresponde al Juez especializado el conocimiento de los procesos siguientes:

- a) Suspensión, pérdida o restitución de la Patria Potestad;
- b) Tenencia;
- c) Régimen de Visitas;
- d) Impugnación de adopción administrativa;
- e) Alimentos; y
- f) Protección de los intereses difusos e individuales que atañen al niño y al adolescente.”



DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Excepción

La adopción se tramita vía administrativa ante el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Excepcionalmente puede impugnarse la adopción administrativa en vía judicial.

SEGUNDA. Vigencia

La presente ley entra en vigor al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano. Los expedientes en trámite culminarán el mismo con la norma vigente al momento de presentada la demanda, a los nuevos procesos se les aplicará la presente ley.

TERCERA. Reglamento

El Poder Ejecutivo a través del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables adecúa el reglamento del Decreto Legislativo 1297, a lo dispuesto en la presente ley en un plazo no mayor a noventa (90) días contados a partir de su publicación”.

- 5.3 En la exposición de motivos se precisa que la iniciativa legislativa “busca materializar el interés superior del niño por encima del respeto de plazos judiciales excesivos que vulneran sus derechos en forma permanente, pues se privilegia el excesivo formalismo de un procedimiento judicial además de justificar la demora señalando que se cuenta con recursos escasos para resolver las demandas de desprotección y adoptabilidad de menores de edad”³, señalando como fundamentación que “mientras exista un proceso judicial de declaratoria de desprotección y adaptabilidad que dure en promedio 3 años y 3 meses, no se puede hablar de una medida que proteja el interés superior de los niños y adolescentes, pues 3 años y 3 meses en promedio de internamiento en un albergue reduce la capacidad desarrollo de un menor en 13 meses, perjudicándolo irremediablemente frente a un menor de la misma edad que se desarrolla al interior de una familia (...). La iniciativa busca adecuar con ello nuestra legislación nacional al principio de interés superior del niño”⁴.
- 5.4 De acuerdo a ello, corresponde determinar la viabilidad jurídica del Proyecto de Ley, a partir de su coherencia normativa con el marco jurídico vigente, la cual “implica la existencia de la unidad sistémica del orden jurídico, lo que, por ende, indica la existencia de una relación de armonía entre todas las normas que lo conforman”⁵.

Sobre la adecuación del Proyecto de Ley con el ordenamiento constitucional

- 5.5 En este punto se revisará si la propuesta normativa amenaza o transgrede un derecho fundamental o principio constitucional, toda vez que conforme a los literales a) y f) del artículo 4 de la LOF del MINJUSDH, una de las materias de competencia del MINJUSDH es, justamente, los derechos humanos y la defensa, coherencia y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico.
- 5.6 De ello se advierte que este Sector es el encargado de velar porque la labor del Poder Legislativo se enmarque en los cánones constitucionales, en búsqueda de garantizar la

³ Página 8 de la Exposición de Motivos.

⁴ Página 11 de la Exposición de Motivos.

⁵ Tribunal Constitucional. Sentencia, de fecha 24 de abril de 2006, recaída en el Expediente N.º 047-2004-AI/TC, F.J. 48.



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

vigencia del Estado Constitucional de Derecho y contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

- 5.7 En tal medida, el Proyecto de Ley será analizado de conformidad con las competencias antes señaladas, específicamente para evaluar las eventuales trasgresiones del orden constitucional, sin perjuicio del análisis que lleven a cabo los otros órganos del Estado con competencias en las materias abordadas en la propuesta legislativa.
- 5.8 Siendo ello así, se aprecia que la propuesta normativa busca modificar el Decreto Legislativo N.º 1297 y el Código de los Niños y Adolescentes, a fin de promover el procedimiento administrativo de adopción.
- 5.9 Siendo ello así, a continuación, se expondrá un breve alcance respecto a la normativa vigente relacionada al proceso de adopción, así como, sobre el principio de interés superior del niño y del adolescente.

Interés Superior del Niño y del adolescente

- 5.10 Sustenta la propuesta normativa, la tutela del **principio de interés superior del niño y del adolescente**. Al respecto, la Convención sobre los Derechos del Niño, establece en su artículo 3 que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, se atenderá el interés superior del niño como consideración primordial.
- 5.11 En el mismo sentido, el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General 14, afirma que el objetivo del concepto del interés superior del niño es garantizar el disfrute efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y que el legislador, el juez o la autoridad administrativa, social o educativa podrá aclarar ese concepto y ponerlo en práctica de manera concreta mediante la interpretación y aplicación de las demás disposiciones de la Convención⁶.
- 5.12 Por su parte, la Constitución establece en su artículo 4 que la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño y al adolescente⁷. Así también, el artículo IX del Título Preliminar del Código de los Niños y Adolescentes establece que en toda medida concerniente al niño y al adolescente que adopte el Estado a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, del Ministerio Público, los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y sus demás instituciones, así como en la acción de la sociedad, se considerará el Principio del Interés Superior del Niño y del Adolescente y el respeto a sus derechos.
- 5.13 Por su parte, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia emitida en el Expediente N.º 04058-2012-PA/TC, fundamentos 17, 18 y 19, ha señalado que:

“17. Este Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado en anteriores oportunidades respecto del **contenido constitucional del interés superior del niño, niña y adolescente, y en la exigencia de su atención especial y prioritaria en los procesos judiciales**. Así, en la sentencia del Expediente N.º 03744-2007-PHC/TC estableció que:

⁶ Observación general N.º 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, realizada el 29 de mayo de 2013.

⁷ “**Artículo 4.-** La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. (...)”.



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

(...) es necesario precisar que, conforme se desprende la Constitución, en todo proceso judicial en el que se deba verificar la afectación de los derechos fundamentales de niños o menores de edad, los órganos jurisdiccionales deben procurar una atención *especial y prioritaria* en su tramitación. En efecto, como uno de los contenidos constitucionalmente protegidos del artículo 4º de la Constitución que establece que “La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente (...)”, se encuentra la preservación del interés superior del niño y del adolescente como una obligación ineludible de la comunidad y principalmente del Estado. Desarrollado tal contenido, el Código de los Niños y Adolescentes ha precisado en el artículo IX que “En toda medida concerniente al niño y al adolescente que adopte el Estado a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, del Ministerio Público, los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y sus demás instituciones, así como en la acción de la sociedad, se considerará el Principio del Interés Superior del Niño y del Adolescente y el respeto a sus derechos” (resaltado agregado).

Tal atención a prestarse por los órganos jurisdiccionales, como se desprende de la propia Norma Fundamental (artículo 4º), debe ser *especial* en la medida en que un niño o un adolescente no se constituye en una parte más en el proceso sino una que posee características singulares y particulares respecto de otras, por lo que más allá del resultado del caso, debe procurarse un escrupuloso tratamiento y respeto de sus derechos durante el proceso. (Resaltado agregado). Asimismo, tal atención deber ser *prioritaria* pues el interés superior del niño y del adolescente tiene precedencia en la actuación estatal respecto de aquellas decisiones judiciales en las que no se encuentran comprometidos sus derechos fundamentales.

18. Ahondando en ello, mediante la sentencia recaída en el Expediente N.º 06165-2005-HC/TC, este Tribunal reconoció que:

(...) La tutela permanente que con esta disposición se reconoce tiene una base justa en lo que se ha señalado como **interés superior del niño y del adolescente**, doctrina que se ha admitido en el ámbito jurídico como parte del bloque de constitucionalidad del mencionado artículo 4º, a través del artículo IX del Título Preliminar del Código de los Niños y Adolescentes y, **en el espectro internacional, gracias al principio 2 de la Declaración de los Derechos del Niño y al artículo 3º, inciso 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño** 1[15] (...) (resaltado agregado).

19. De lo antes descrito se tiene que el principio constitucional de protección del interés superior del niño, niña y adolescente **presupone que los derechos fundamentales del niño, niña y adolescente, y en última instancia su dignidad, tienen fuerza normativa superior no sólo en el momento de la producción de normas, sino también en el momento de la interpretación de ellas, constituyéndose por tanto en un principio de ineludible materialización para el Estado**, la sociedad en su conjunto y la propia familia, incluidos claro está el padre, la madre o quien sea el responsable de velar por sus derechos fundamentales”⁸.

⁸ Tribunal Constitucional. Sentencia, de fecha 30 de abril de 2014, recaída en el Expediente N.º 04058-2012-PA/TC, F.J. 17, 18 y 19.



5.14 Lo anterior ha sido complementado por el mismo Colegiado, en su Sentencia emitida en el Expediente N.º 04937-2014-PHC/TC, fundamentos 9 y 10, en el siguiente sentido:

“9. En la Sentencia 02132-2008-PA/TC, este Tribunal declaró que era implícito a este deber especial de protección del menor previsto constitucionalmente, el principio de protección del interés superior de los niños, que se encuentra reconocido en la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y ratificada por el Estado Peruano mediante Resolución Legislativa 25278, cuyo artículo 3 establece expresamente:

En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

10. El principio del interés superior del niño **se caracteriza por irradiar sus efectos de manera transversal, debiéndose considerar sus alcances cada vez que se adopten decisiones que los tengan como destinatarios; deber que comprende a toda institución privada o pública. Además, exige de todos ellos una actuación "garantista", de acuerdo con la cual cualquier decisión que involucre a un menor se adopte considerando al menor como un sujeto de derecho al que es preciso garantizar la satisfacción integral de sus derechos** (cfr. Sentencia 01665-2014- HC/TC)⁹.

(Negritas agregadas).

5.15 En esa línea, se ha definido el interés superior del niño y del adolescente como un “derecho, un principio y una norma de procedimiento que otorga al niño el derecho a que se considere de manera primordial su interés superior en todas las medidas que afecten directa o indirectamente a los niños y adolescentes, garantizando sus derechos humanos”¹⁰.

Del proceso de adopción

5.16 Dentro de nuestro ordenamiento jurídico el Código de los Niños y Adolescentes establece claramente en su artículo 115 que la “Adopción es una medida de protección al niño y al adolescente por la cual, bajo la vigilancia del Estado, se establece de manera irrevocable la relación paterno-filial entre personas que no la tienen por naturaleza. En consecuencia, el adoptado adquiere la calidad de hijo del adoptante y deja de pertenecer a su familia consanguínea”.

⁹ Tribunal Constitucional. Sentencia, de fecha 15 de enero de 2019, recaída en el Expediente N.º 04937-2014-PHC/TC, F.J. 9 y 10.

¹⁰ Artículo 2 de la Ley N.º 30466, Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño, publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de junio de 2016.



- 5.17 Asimismo, dicho cuerpo normativo establece en su artículo 119 que, “[l]a autoridad competente en adopciones, del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables es la institución encargada de tramitar las solicitudes de Adopción de niños o de adolescentes declarados en desprotección familiar y adoptabilidad, con las excepciones señaladas en el Artículo 128¹¹ del presente Código. Sus atribuciones son indelegables, salvo lo dispuesto en la Ley”; así también, se especifica que dicha autoridad “cuenta con un Consejo de Adopciones, conformado por ocho miembros: tres representantes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través de sus autoridades competentes en materia de niñez y adolescencia, promoción y fortalecimiento de las familias, y de adopción, quien lo preside; un representante del Ministerio de Salud, un representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, un representante del Colegio de Psicólogos del Perú, un representante del Colegio de Abogados de Lima y un representante del Poder Judicial”.
- 5.18 Así también, la citada norma deja en claro que, “[l]a adopción de niños o de adolescentes sólo procede una vez declarada judicialmente el estado de desprotección familiar y adoptabilidad, salvo los casos previstos en el Artículo 128 del presente Código”.
- 5.19 Siendo ello así, conforme a la normativa vigente la adopción en el Perú se realiza previa declaración judicial de desprotección familiar mediante procedimiento que se ejecuta ante la Dirección de Adopciones de la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP); y, es que, justamente dicho organismo de del Poder Ejecutivo es el Ente Rector encargado de dirigir el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente, el cual se define como “el conjunto de órganos, entidades y servicios públicos y privados que formulan, coordinan, supervisan, evalúan y ejecutan los programas y acciones desarrollados para la protección y promoción de los derechos de los niños y adolescentes. El sistema funciona a través de un conjunto articulado de acciones interinstitucionales desarrolladas por instituciones públicas y privadas¹²; siendo un sistema funcional, el cual, conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado¹³.”
- 5.20 Así, conforme a lo establecido en el Código de los Niños y Adolescentes, dentro de las funciones del MIMP como ente rector del acotado sistema se encuentran las siguientes: “[f]ormula, aprueba y coordina la ejecución de las políticas orientadas a la atención integral de niños y adolescentes”, “[d]icta norma técnicas y administrativas de carácter nacional y general sobre la atención integral del niño y adolescente”, “[i]nicia procedimientos por desprotección familiar a niños y adolescentes y aplica las medidas correspondientes”, entre otras¹⁴. De igual modo, conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo N.º 1297, el MIMP actúa en los procedimientos por desprotección familiar implementando

¹¹ **“Artículo 128.- Excepciones.-**

En vía de excepción, podrán iniciar acción judicial de adopción ante el **juzgado** especializado, los peticionarios siguientes:

- a) El que posea vínculo matrimonial con el padre o madre del niño o el adolescente por adoptar. En este caso el niño o adolescente mantienen los vínculos de filiación con el padre o madre biológicos; y,
- b) El que posea vínculo de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el niño o adolescente pasible de adopción”.

¹² Artículo 27 del Código de los Niños y Adolescentes.

¹³ A mayor abundamiento, resulta oportuno señalar que, conforme a lo dispuesto en el Decreto Supremo N.º 097-2022-PCM, Decreto Supremo que aprueba la relación y calificación de los Sistemas Funcionales, el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente, se encuentra entre los sistemas funcionales identificado como tal por la Presidencia del Consejo de Ministros.

¹⁴ Literales a, b y c del artículo 29 del Código de los Niños y Adolescentes.

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

“progresivamente como mínimo una unidad de protección especial (UPE) en cada distrito judicial del país, con el personal idóneo, suficiente y capacitado para realizar dicha labor”, entre otras funciones, en tanto dicha norma tiene por objeto “brindar protección integral a las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos a fin de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos; priorizando su derecho a vivir dignamente, crecer y desarrollarse en el seno de su familia”¹⁵.

5.21 De lo expuesto, queda claro que dentro de nuestro ordenamiento jurídico vigente contamos con la normativa necesaria que establece las pautas para la ejecución del proceso de adopción.

Sobre la propuesta del Proyecto de Ley

5.22 De acuerdo a lo antes expuesto, la propuesta normativa tiene como fin promover la adopción de niños y adolescentes respetando sus derechos y garantizando el derecho a gozar de una familia, para lo cual dispone la modificación del Decreto Legislativo N.º 1297 y del Código de los Niños y Adolescentes.

5.23 De acuerdo a ello, se trata de una norma modificatoria, sin embargo, ni el título, ni el artículo 1 reflejan el contenido integral de la propuesta, debido a que, conforme al título, la propuesta versa sobre el procedimiento administrativo de adopción en el Perú, mientras que, el artículo 1 establece que el objeto de la propuesta radica en establecer **“el marco legal del procedimiento de adopciones, garantizando el interés superior del niño y su derecho a tener una familia, mediante un procedimiento administrativo célere, técnico y seguro”** (negritas agregadas).

5.24 A esto último, corresponde agregar y, tal y como se ha precisado *supra*, que dentro de la normativa vigente ya se cuenta con regulación sobre el proceso de adopción, y, por lo tanto, con un marco legal e incluso tanto el Código de los Niños y Adolescentes, como el Decreto Legislativo N.º 1297 se fundan en el Interés Superior del Niño y Adolescente.

5.25 En tal sentido, tanto la denominación oficial propuesta, como el contenido del artículo 1 deben ser reformulados, más aún cuando la propuesta normativa se circunscribe justamente en la modificación del Código de los Niños y Adolescentes y el Decreto Legislativo N.º 1297.

5.26 Ahora bien, tanto el artículo 4, como el artículo 5 proponen la modificación de los artículos 126 y 142 del Decreto Legislativo N.º 1297 y los artículos 127, 128 y 160 del Código de los Niños y Adolescentes, respectivamente, delimitando la propuesta a que los procesos de declaratoria de adoptabilidad no sean más procesos judiciales sino procedimientos administrativos a cargo del MIMP, destacando como sustento en su exposición de motivos que se pasaría de “un proceso judicial largo y engorroso que dura 3 años y 3 meses a un procedimiento administrativo que puede durar en promedio 3 meses”¹⁶.

5.27 Sin embargo, de la modificatoria planteada se advierte la falta de un análisis normativo sistemático, en tanto, dentro de las disposiciones del Decreto Legislativo N.º 1297 existen otros artículos que hacen referencia al citado proceso de desprotección familiar y adoptabilidad vía judicial, así, solo para citar algunos ejemplos, se mencionan los siguientes artículos:

- En el numeral 45.1.3 del párrafo 45.1 del artículo 45 se ha precisado en cuanto al

¹⁵ Artículo 1 del Decreto Legislativo N.º 1297.

¹⁶ Conforme a lo precisado en la página 8 de la exposición de motivos.



*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”*

procedimiento en situaciones de urgencia que, el Juzgado de Familia o Mixto se pronuncia, entre otros temas, por la declaración judicial de desprotección familiar, la pérdida de la patria potestad o extinción de la tutela, la medida de protección y su adoptabilidad.

- En el artículo 96, en el que se dispone sobre el informe técnico que propone la declaración de desprotección familiar, estableciendo que “[e]l técnico que propone al Juzgado competente la declaración de desprotección familiar, solicita además el pronunciamiento por la pérdida de la patria potestad o la extinción de la tutela y la aprobación de la medida de protección, idónea para la niña, niño o adolescente y de ser el caso, la adoptabilidad”.
- En el artículo 100 en el que se regula sobre la resolución que declara la desprotección familiar se ha dispuesto que el Juzgado de Familia o Mixto debe emitir la resolución judicial debidamente motivada declarando, entre otros extremos que, “[l]a desprotección familiar de la niña, niño o adolescente, la pérdida de la patria potestad o la extinción de la tutela y aprobación o modificación de la medida de protección recomendada. De ser el caso, declara su adoptabilidad”.
- En el artículo 104 sobre la resolución de consentida se precisa que de haberse declarado la adoptabilidad, transcurrido el plazo previsto para apelar la resolución judicial que se pronuncia por la desprotección familiar, la autoridad competente remite copia autenticada del expediente a la Dirección General de Adopciones o a las Unidades de Adopción a nivel regional, según corresponda, para promoverlo en adopción.

5.28 Conforme a ello, resulta oportuno señalar que, se debe tener en cuenta que el párrafo 7.1 del artículo 7 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, establece que la exposición de motivos “describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como su justificación de manera detallada, operando como sustento de su elaboración y aprobación” (subrayado agregado). Asimismo, en el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República se establece que la exposición de motivos es parte de la estructura de todo proyecto de ley¹⁷. Por otro lado, de la lectura del párrafo 7.2 del artículo 7 del acotado Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa se desprende que es en la Exposición de Motivos donde se encuentra el fundamento de una propuesta normativa y que dicha exposición contiene una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración¹⁸.

5.29 En ese sentido, si bien es cierto que al legislador democrático le asiste la libertad de configuración de la ley, conforme a su facultad legislativa establecida en el numeral 1 del artículo 102 de la Constitución¹⁹, ello no quiere decir que aquel se encuentre exento de fundamentar y sustentar, a través de la exposición de motivos de las leyes, la necesidad,

¹⁷ Cfr. Congreso de la República. Manual de Técnica Legislativa. Aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR, página 82.

¹⁸ Cabe precisar que el párrafo 1.1 del artículo I del Título Preliminar del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa señala lo siguiente: “[e]l presente Reglamento se aplica en todas las entidades de la Administración Pública para la elaboración de proyectos de ley y proyectos de decretos legislativos, decretos de urgencia, y decretos supremos, sin menoscabo de las atribuciones y potestades del Congreso de la República.”

¹⁹ Cfr. Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N.º 00027-2021-PI/TC, de fecha 27 de setiembre de 2022, F. J. 39.



*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”*

viabilidad y finalidad de aquellas **y su adecuación con el marco constitucional, legal y hasta convencional**; y, es que, aunque *“el legislador democrático goza de una amplia discrecionalidad para ejercer la función legislativa, es claro que su capacidad para innovar el ordenamiento jurídico está condicionada por límites formales, materiales y competenciales”*²⁰.

- 5.30 Por lo tanto, entendiendo que la libertad de configuración legislativa que tiene el legislador no puede comprenderse como un poder absoluto, el ejercicio de su facultad normativa no puede perder de vista la importancia que tiene la fundamentación técnica de la medida para la comprensión y el cabal conocimiento de las normas. Por eso, es importante considerar que las razones que originan el surgimiento de una ley (y que, por excelencia, se encuentran plasmadas en la correspondiente exposición de motivos) muchas veces sirven para definir el sentido interpretativo de los textos normativos²¹. Bajo esa misma lógica, no se puede olvidar que la intención de la autoridad normativa es considerada como un criterio de interpretación de las normas que coadyuva ya sea que se trate de comprender lo que quiso decir el legislador o, incluso, lo que no quiso decir²².
- 5.31 De acuerdo a ello, destaca la relevancia de la Exposición de Motivos para la comprensión y el cabal conocimiento de las normas, y es que es importante destacar que, si bien el Proyecto de Ley puede contener aspectos viables porque no vulnera el ‘contenido fundamental’ de la Constitución, en su calidad de norma suprema, política y jurídica del Estado, es importante señalar que además de la viabilidad de la norma, consideramos relevante tomar en cuenta algunas observaciones relacionadas a la racionalidad de la propuesta normativa, lo que incluye no solo revisar la calidad de la propuesta, sino también, algunos aspectos básicos de su sustentación.
- 5.32 Y es que, de lo advertido en la Exposición de Motivos, además de no advertir un correcto análisis normativo sistemático, el cual también se desprende del problema público respecto del cual nace la situación fáctica que se pretende modificar, tampoco se ha justificado técnicamente la necesidad de la propuesta normativa, siendo necesario y relevante que se acompañe la opinión favorable del MIMP, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño, Niña y Adolescente; por lo que, esta Dirección General considera que, la propuesta normativa deviene en **viable jurídicamente con observaciones**, en mérito a que, si bien el Proyecto de Ley constituye una propuesta con sustento ligado a un sentido humanitario, en tanto, en virtud del principio de interés superior del niño y del adolescente se orienta a reducir considerablemente el tiempo en el que se concreta la adopción, a fin de determinar su viabilidad jurídica, se debe contar, conforme a ley, con el respaldo técnico y, por ende, con la opinión favorable del MIMP, además de contar el correspondiente análisis de coherencia normativa.

De la Calidad Normativa y Técnica Legislativa

- 5.33 Mediante la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, se plantean los lineamientos generales para la elaboración, la denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, garantizando su coherencia y seguridad jurídica.

²⁰ Cfr. Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 0005-2003-PI/TC, de fecha 3 de octubre de 2003, F. J. 14.

²¹ Cfr. Anchondo Paredes, Víctor. Métodos de interpretación jurídica. Quid Iuris. Universidad Autónoma de Chihuahua. Volumen 16. 2012, p. 48.

²² Cfr. Guastini, Riccardo. Interpretación y construcción jurídica. Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho. Número 43. Instituto Tecnológico Autónomo de México. 2015, pp. 26 y ss.



5.34 Por su parte, el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa dispone en el artículo 1 que los proyectos normativos de alcance general se estructuran en las siguientes partes: i) título de la disposición normativa; ii) documento que sistematiza el AIR Ex Ante, cuando corresponda; iii) exposición de motivos y, iv) fórmula normativa.

Título de la disposición

5.35 La Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, dispone en el primer párrafo del artículo 3, que “la Ley debe tener una denominación oficial que exprese su alcance integral”. Asimismo, el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa establece en su párrafo 3.4 del artículo 3 que “[t]ratándose de una disposición modificatoria, el nombre debe indicarlo expresamente citando la denominación oficial completa de la disposición modificada”; mientras que, el párrafo 38.2 del artículo 38 establece que “[l]a norma modificatoria no puede modificar más de una ley. Sin embargo, de manera excepcional pueden efectuarse modificaciones múltiples, siempre y cuando las modificaciones compartan una misma finalidad; en ese caso la modificación debe respetar el orden cronológico de aprobación de los dispositivos modificados”.

5.36 En el presente caso, la propuesta normativa se titula “Proyecto de Ley N.º 14539/2025-CR, Ley que promueve el procedimiento administrativo de adopción en el Perú”, tenor que no guarda congruencia con el contenido de la fórmula normativa al no indicar las normas materia de modificación y, además, porque las normas materia de modificación no se encuentran en el orden cronológico citado; por lo que, este extremo no se ha cumplido.

Exposición de motivos

5.37 De acuerdo con los párrafos 7.1 y 7.2 del artículo 7 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, la exposición de motivos “describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como su justificación de manera detallada, operando como sustento de su elaboración y aprobación” y “fundamenta la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración”.

5.38 Así también, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República señala que la Exposición de Motivos incluye, entre otros, los “Fundamentos de la Propuesta”, que “Contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta”²³.

5.39 Por su parte, el numeral 1.1.3 del párrafo 1.3 del artículo 1 y el párrafo 7.3 del artículo 7 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, establecen que la exposición de motivos incluye los siguientes aspectos: a) fundamento

²³ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva N° 106-2020-2021/MESA-CR, 3ª. ed., abril 2021, Lima: Congreso de la República del Perú, p. 83.



técnico de la propuesta normativa; b) análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma; y, c) análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional; cuestiones que serán analizadas a continuación.

a) Fundamento técnico de la propuesta normativa

5.40 Según el artículo 8 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, este requisito “contiene la identificación del problema público, el análisis del estado actual de la situación fáctica que se pretende regular o modificar, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad del proyecto normativo, la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el desarrollo del (los) objetivo (s) relacionado (s) con el problema identificado; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta normativa”.

5.41 En el caso particular, en el fundamento técnico no se advierte el cumplimiento de los acápites precisados en el acotado artículo 8, además de no apreciarse un sustento normativo sistemático; y, de acompañar la opinión técnica vinculante del MIMP que determina su viabilidad; por lo tanto, este requisito no se ha cumplido.

b) Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma

5.42 El párrafo 9.1 del artículo 9 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa establece que “el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos es empleado para conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables”. El referido párrafo también señala que dicho examen “no se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales”.

5.43 Por su parte, el párrafo 9.3 del mismo artículo en mención establece que “el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; así como leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental”.

5.44 En el presente caso, se advierte que, si bien se advierten los principales agentes involucrados, así como los beneficios y costos; por lo que, se considera que se ha cumplido con los términos del párrafo 9.1 del artículo 9 del acotado Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

c) Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional

5.45 Tal como lo desarrolla el párrafo 10.1 del artículo 10 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa “el análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar de manera detallada si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento jurídico o si más bien se trata de una propuesta que modifica, deroga o complementa normas vigentes”.

5.46 En esa línea, el párrafo 10.2 señala que dicho examen “debe incluir un análisis jurídico sobre la constitucionalidad, legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado. Puede



*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”*

comprender un análisis de la legislación comparada, así como un análisis jurisprudencial y doctrinario”.

5.47 En el presente caso, se advierte que el acápite referido al análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional precisa que “La iniciativa busca adecuar con ello nuestra legislación nacional al principio del interés superior del niño, que busca privilegiar en todo sentido, que cualquier accionar de la administración pública que afecte derechos de un menor de edad sean pensados en que es lo mejor para ellos y no necesariamente para el sistema o los funcionarios públicos”, sin embargo no se aprecia el análisis establecido en el citado artículo 10. Por lo tanto, se puede concluir que no se ha cumplido con este requisito.

Fórmula normativa

5.48 El numeral 1.1.4 del párrafo 1.1 del artículo 1 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa señala que la fórmula normativa debe incluir una parte considerativa y una parte dispositiva, según corresponda, de acuerdo con lo previsto en el artículo 18 del propio Reglamento.

5.49 En el presente caso, resulta evidente que la propuesta normativa (que sería una ley) cuenta con una parte dispositiva. Ahora bien, en lo que respecta a la parte considerativa, es necesario tener en cuenta que el artículo 18 del Reglamento señala que la parte considerativa es aquella que se refiere al sustento normativo de la norma y que se debe incluir en los proyectos de decretos legislativos, decretos de urgencia, decretos supremos, resoluciones ministeriales y otras normas de similar naturaleza. Por lo tanto, al no tratarse de una propuesta normativa de esa naturaleza, no se requiere que la misma cuente con una parte considerativa.

5.50 Por otro lado, analizando la fórmula normativa *per se*, tal y como se precisó previamente, el contenido del artículo 1 no refleja el objeto de la norma, la cual se trata de una norma modificatoria. Asimismo, también se observa el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 y 33 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, en tanto las normas a las que se hace referencia no contemplan su denominación oficial y se ha hecho uso del pronombre enclítico, referido al pronombre personal que se agrega al final del verbo, como sufijo.

5.51 En cuanto a las disposiciones complementarias finales, corresponde señalar que, se debe eliminar el extremo el cual dispone que “La presente ley entra en vigor al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano”, en tanto deviene en innecesario, conforme a lo establecido en el numeral 3 del artículo 41 del acotado reglamento; mientras que, el extremo que dispone que “Los expedientes en trámite culminarán el mismo con la norma vigente al momento de presentada la demanda, a los nuevos procesos se les aplicará la presente ley”, se trata de un contenido que corresponde a una disposición complementaria transitoria.

5.52 En tal sentido, esta Dirección General considera que en el presente caso no se ha cumplido con este requisito.

VI. CONCLUSIONES

Estando a las consideraciones expuestas, esta Dirección General concluye lo siguiente:

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Vicerrectoral
de Justicia

Dirección General
de Desarrollo Normativo
y Calidad Regulatoria



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

- (i) El “Proyecto de Ley N.º 14539/2025-CR, Ley que promueve el procedimiento administrativo de adopción en el Perú”, **resulta jurídicamente viable con observaciones**; en atención al análisis de constitucionalidad realizado en el marco de las competencias del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y, en tanto se cuente con la opinión favorable del MIMP por ser materia exclusiva de su rectoría.
- (ii) El “Proyecto de Ley N.º 14539/2025-CR, Ley que promueve el procedimiento administrativo de adopción en el Perú”, no cumple con todos los requisitos de técnica legislativa y calidad normativa, establecidos en el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

VII. RECOMENDACIÓN

Se recomienda alcanzar el presente Informe Legal a la Presidencia de la Comisión de Mujer y Familia del Congreso de la República, sugiriendo se solicite oportunamente la opinión del proyecto de ley al MIMP para su atención en el marco de sus competencias.

Es todo cuanto se tiene que informar.

Atentamente,



Firmado digitalmente por BORDA
GONZALES Cesar Augusto FAU
20131371617 soft
Fecha: 2026.05.22 11:10:14 -05'00'

CÉSAR AUGUSTO BORDA GONZALES

Director General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos



Firmado digitalmente por
GONZALES
CABANILLAS Lesli
Roxana FAU
20131371617 soft
Fecha: 2026.05.22
09:48:34 -05'00'

LESLI ROXANA GONZALES CABANILLAS

Directora de Desarrollo Jurídico y Calidad Regulatoria
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

SLVR

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”