



L-2026-3187

Señora congresista
Milagros Jauregui de Aguayo
Presidenta de la Comisión de Mujer y Familia
Congreso de la República
Presente.-

09 de junio de 2026

De nuestra consideración:

Previo cordial saludo, me dirijo a usted en el marco de la misión del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF de promover el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes a fin de hacerle llegar a usted la opinión técnica al Proyecto de Ley Nro. 14539/2025-CR, ley que propone la ley que promueve el procedimiento administrativo de la adopción en el Perú, de la que hemos tomado conocimiento a través de la solicitud de opinión técnica efectuada por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

Reiterando nuestro compromiso de continuar apoyando la labor legislativa del Congreso de la República en materia de niñas, niños y adolescentes.

Sin otro particular, aprovechamos la oportunidad para expresarle los sentimientos de nuestra consideración y estima

Atentamente,

Javier Álvarez
Representante de Unicef en Perú



OPINIÓN TÉCNICA SOBRE EL PROYECTO DE LEY 14539/2025-CR QUE PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LA ADOPCIÓN EN EL PERÚ.

Mayo, 2026

Se emite la siguiente opinión técnica en el marco del mandato del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF, cuya misión es promover el cumplimiento de los derechos reconocidos en la Convención sobre los derechos del niño y otros tratados internacionales a los que se ha comprometido el Estado peruano y que, por ende, son de cumplimiento obligatorio para el país.

A través de los canales de difusión públicos del Congreso tomamos conocimiento de la iniciativa legislativa que promueve la adopción administrativa, y a continuación, presentamos los argumentos de por qué es necesario regular la revisión judicial de los procedimientos administrativos de adopción, para garantizar un marco normativo acorde con la Convención sobre los derechos del niño y la Constitución Política del Perú.

FINALIDAD DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene por finalidad promover la adopción de niños y adolescentes respetando sus derechos y garantizando el derecho a gozar de una familia, a través del establecimiento del 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.**

Busca agilizar el proceso que implica que un niño o adolescente espere 3 años y 3 meses en un albergue, mientras se emite la resolución judicial que permita su adopción.

I. ESTÁNDARES PARA LA GARANTÍA DEL DERECHO A VIVIR EN FAMILIA

1. La Convención sobre los derechos del niño, de la cual Perú es parte, **reconoce el derecho fundamental de niñas, niños y adolescentes a vivir en familia; en primer lugar, en su propia familia**, reconociéndola como medio natural para su crecimiento y bienestar, garantizándoles no ser separado de sus padres, salvo en su interés superior y protegiéndolos frente a cualquier injerencia arbitraria en su vida familiar. (Preámbulo, Artículos 9 y 16).
2. Establece también la **obligación del Estado, de prestar asistencia apropiada a los padres y cuidadores para el desarrollo de competencias parentales y el desempeño de sus funciones de crianza del niño.** (Artículo 18.2 de la Convención y Directriz 39 y ss), lo que implica prestarles apoyos adecuados para ese fin.



3. Define el deber del Estado de **respetar el derecho del niño a no ser separado de sus padres, salvo cuando la separación sea necesaria para proteger su interés superior; y toda decisión de decisión de separación debe estar sujeta a revisión judicial y garantizar el debido proceso** (Artículo 9.1).
4. Establece la obligación del **Estado de garantizar la protección** de los niños separados de su medio familiar, mediante modalidades alternativas de cuidado. **Entre las modalidades alternativas de cuidado establece el acogimiento familiar, el acogimiento residencial excepcional y la adopción como último recurso y cuando el interés superior sea la consideración primordial** (Artículo 20.3).
5. Las Directrices de Naciones Unidas sobre modalidades de cuidado alternativo de niños y adolescentes, complementa lo establecido en la Convención, y definen dos **principios fundamentales para garantizar el derecho a vivir en familia:**
 - a) **Principio de necesidad:** Establece que la separación del niño de su familia debe ser una medida excepcional y de último recurso. Antes de separar al niño de su familia, el Estado debe apoyar a la familia para que el niño permanezca en ella. Solo cuando el Estado ha desplegado los apoyos adecuados, y evalúe que la permanencia implique riesgo o no garantice su bienestar, puede justificar la separación y una modalidad de cuidado alternativo. (Directriz 5).
 - b) **Principio de idoneidad:** Señala que, si el cuidado alternativo es necesario, el Estado debe elegir la **modalidad más adecuada a las necesidades particulares de cada niño**, dentro de una oferta amplia de modalidades, **y asegurar que la modalidad elegida cumpla con estándares de calidad.** Además, la medida debe revisarse periódicamente para verificar si sigue siendo apropiada o si es posible, la reunificación familiar (Directriz 6).

En consecuencia, la Convención sobre los derechos del niño establece claramente, la obligación del Estado de desplegar los esfuerzos en brindar apoyos a los padres y cuidadores para que cumplan su función de crianza y protección, previniendo así, la separación de sus familias.

Establece también, la excepcionalidad de la separación familiar, solo para los casos en los que sea necesario, y que se establezca la modalidad de cuidado alternativo más adecuada para cada niño, niña o adolescente, es decir, requiere una evaluación individual para determinar la más idónea para cada uno.

La adopción no es el cuidado alternativo adecuado para todos los niños y adolescentes que viven en albergues, la decisión de la modalidad es individual, de acuerdo a las características y condiciones individuales de cada uno.



El éxito de un país, en garantizar el derecho a vivir en familia, se mide por el número de niños y adolescentes que se mantienen con sus padres o cuidadores, y no por el número de niños que se encuentran en alguna modalidad de cuidado alternativo.

II. INTERVENCIÓN JUDICIAL EN DECISIONES QUE IMPLICAN SEPARACIÓN DEL NIÑO DE SU FAMILIA.

La adopción es una modalidad de cuidado alternativo excepcional y de último recurso, debido a que implica, no solo la separación del niño o adolescente de sus padres y familia biológica, la pérdida de su identidad y filiación, ya que debe asumir los apellidos del o los adoptantes, sino que también extingue vínculos jurídicos previos y tiene carácter irreversible.

Al respecto, **el Comité de derechos del niño ha advertido que una adopción prematura, que no aseguró los apoyos adecuados a la familia biológica, puede producir pérdida de vínculos afectivos, desarraigo cultural, supresión de identidad biológica y afectaciones psicológicas duraderas.** Y podemos agregar, que constituye una injerencia arbitraria en la vida familiar del niño. Por ello, la adopción solo es legítima cuando se han agotado razonablemente todas las posibilidades de preservación y reintegración familiar y cuando constituye la alternativa más adecuada para garantizar el interés superior del niño.

Es así que **la revisión judicial de las decisiones de adopción de niños constituye una garantía esencial al interés superior del niño, al debido proceso y a la tutela judicial efectiva**, al contar con una autoridad competente que desarrolle el control de la legalidad de la actuación administrativa.

La revisión judicial asegura que la decisión administrativa de separación familiar y adopción sea conforme a ley y al interés superior del niño, esté debidamente motivada, respete el debido proceso y no vulnere derechos fundamentales del niño, ni de su familia biológica, a fin de evitar arbitrariedad y garantizar una valoración integral de cada caso.

La evidencia científica y la jurisprudencia internacional coinciden en que las decisiones que implican separación familiar y adopción requieren control jurisdiccional independiente, debido a su carácter irreversible y al alto riesgo de afectación de derechos fundamentales del niño y de su familia biológica.

El sistema internacional de derechos humanos interpreta el artículo 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño en el sentido de que toda separación familiar debe ser **“determinada por autoridades competentes sujetas a revisión judicial”**.



El Comité de los Derechos del Niño ha establecido que las decisiones que tengan un impacto profundo en la vida del niño requieren “**mayor nivel de protección** y procedimientos detallados” para determinar su interés superior¹.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que cuando una medida implica separar a un niño de su familia, esta debe estar sometida a revisión judicial para cumplir con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño y las garantías del debido proceso.

Una investigación publicada en *The International Journal of Children's Rights* señala que, debido a la vulnerabilidad de los niños, “los remedios judiciales constituyen una forma crítica de protección cuando sus derechos son vulnerados”, y que corresponde a los jueces determinar si el interés superior del niño ha sido adecuadamente aplicado².

El estudio compara jurisprudencia interamericana y europea sostiene que el concepto de interés superior puede prestarse a interpretaciones arbitrarias si no existe un análisis judicial riguroso y motivado.

III. PROPUESTA DE MEJORA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

De acuerdo con lo señalado en la Exposición de motivos del proyecto de ley, el principal cuello de botella de los procedimientos judiciales de adopción y la declaración de adoptabilidad es la demora, que fluctúa entre los 3 y 5 años, lo que sustentaría la promoción del procedimiento administrativo exclusivo. Entre las razones de esa demora, el documento indica:

- *En el nivel judicial: “Cada caso solicita corroboración de elementos distintos, como la adecuada aplicación del plan individual de trabajo”.*

Se evidencia que no existe uniformidad en la actuación de los jueces, lo que determina demoras en el proceso que afectan derechos e intereses de niñas, niños y adolescentes, así como de las familias registradas en espera de una adopción. Al respecto se sugiere que la iniciativa legislativa integre una modificación legislativa que **estandarice el proceso judicial de revisión de la legalidad de las decisiones administrativas y los plazos, sujetos a responsabilidad.**

Toda vez que la garantía del interés superior del niño exige que los jueces efectúen el control de legalidad de la actuación administrativa, que revisen si se agotaron las medidas para la reintegración familiar, que no se afecten derechos fundamentales y si la adopción es realmente

¹ Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, concerning communication No. 145/2021. CRC/C/94/D/145/2021.

² Sanz Caballero, Susana: Towards a Uniform and Informed Interpretation of the Best Interests of the Child by the Judiciary: Inter-American and European Jurisprudence. January 2021, *The International Journal of Children's Rights* 29 (1):1-24



la alternativa más favorable para cada niño y adolescente; y este es un deber insoslayable de protección del Estado frente al niño, ya que evita cualquier arbitrariedad en la medida.

Además, la instancia judicial a través de los jueces, debe asegurar la idoneidad de la familia para la niña, niño o adolescente con declaración de adoptabilidad, a fin de evitar situaciones de desprotección o vulneración de sus derechos futuros. Es importante recordar que no todas las familias solicitantes de adopción son idóneas para todos los niños, niñas o adolescentes con adoptabilidad, y una evaluación incompleta, puede generar revictimización y trauma. Por ejemplo, se han documentado situaciones de niños devueltos al sistema de protección, luego de un procedimiento de adopción incompleto y no revisado judicialmente.

- *En los servicios administrativos: "La ineficacia de las intervenciones realizadas en las familias" y "Resultados contradictorios y demora de las diversas instituciones a las que se solicita información".*

Esta problemática estaría dando cuenta de la falta de profesionalización, el limitado número de personal en los servicios, especialización de los operadores a cargo del procedimiento administrativo y de los servicios sociales de apoyo a las intervenciones que promueven la reintegración familiar y la adopción, la ausencia de modelos de intervención con familias en condición de vulnerabilidad y/o la limitada asignación de presupuesto. Y en este aspecto, la labor de fiscalización del Congreso resulta fundamental para monitorear la asignación de recursos, la especialización de los operadores y que las acciones que despliegan cumplan con el interés superior del niño.

El riesgo se incrementa si se establece la exclusividad del procedimiento administrativo sin posibilidad de revisión judicial y, además, se mantienen estas limitaciones en los servicios administrativos, ya que ello impediría garantizar que las adopciones cumplan con los estándares de protección de niñas, niños y adolescentes.



L-2026-3186

9 de junio de 2026

Señor congresista
Flavio Cruz Mamani
Presidente de la Comisión de justicia y derechos humanos
Congreso de la República
Presente.-

Referencia: OFICIO N.º 1876-PO-2025-2026-CJDH-P/CR

De nuestra consideración:

Previo cordial saludo, me dirijo a usted en el marco de la misión del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF de promover el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes y en atención al documento de la referencia, a fin de hacerle llegar a usted la opinión técnica al Proyecto de Ley Nro. 14539/2025-CR, ley que propone la ley que promueve el procedimiento administrativo de la adopción en el Perú.

Reiterando nuestro compromiso de continuar apoyando la labor legislativa del Congreso de la República en materia de niñas, niños y adolescentes.

Sin otro particular, aprovechamos la oportunidad para expresarle los sentimientos de nuestra consideración y estima.

Atentamente,

Javier Álvarez
Representante de Unicef en Perú