

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10246/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN.

## COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

### Periodo Anual de Sesiones 2024-2025

Señor presidente:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (en adelante la comisión) el Proyecto de Ley 10246/2024-CR<sup>1</sup>, presentado por el Grupo Parlamentario Renovación Popular, a iniciativa de la congresista María de los Milagros Jackeline Jáuregui Martínez de Aguayo, mediante el cual se propone la Ley que modifica la Ley 27409, que otorga licencia laboral para coadyuvar a las adopciones de niños mayores de seis años, adolescentes, grupos de hermanos, con condiciones de salud y/o discapacidad, que se encuentran en la categoría de adopciones especiales.

### 1. SITUACIÓN PROCESAL

#### 1.1. Antecedentes procedimentales

Presentado el 17 de febrero de 2025 al Área de Trámite y Digitalización de Documentos del Congreso, siendo decretado a la comisión el 18 de febrero de 2025, en calidad de única comisión dictaminadora.

#### 1.2. Antecedentes parlamentarios

Revisado los expedientes de proyectos legislativos desde el año 2006 se aprecia que existen diversos proyectos legislativos que proponen modificar la Ley 27409, que otorga licencia laboral por adopción<sup>2</sup>, sin embargo, no hay pretensión similar o igual a la que propone el Proyecto de Ley 10246/2024-CR, esto es, específicamente, ampliar la licencia laboral para las adopciones especiales.

### 2. CONTENIDO DE LOS PROYECTOS DE LEY

La presente iniciativa contiene una fórmula legal compuesta por dos (3) artículos y una disposición final única. El primer artículo señala como finalidad de la Ley *“promover y coadyuvar al proceso de adopción de niños mayores de seis años, adolescentes, grupos de hermanos, con condiciones de salud y/o discapacidad, que se encuentran en la categoría de adopciones especiales, brindando licencia laboral a los padres adoptantes”*.

Para ello, el segundo artículo del proyecto legislativo modifica el artículo 8 de la Ley 27409, Ley que otorga licencia laboral por adopción, con el siguiente texto:

*“Artículo 8. Sobre la Licencia Laboral por Adopciones Especiales*

#### *8.1. Beneficiarios*

<sup>1</sup> Ver Proyecto de Ley en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjU4NzU4/pdf>

<sup>2</sup> Legislatura 2016-2021 (PL. 2709/2027-CR); Legislatura 2011-2016 (3877/2014-CR, 2065/2012-CR y 1266/2011-CR);

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10246/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN.

*Serán ambos padres los beneficiarios de esta licencia con goce de haber, los trabajadores afiliados al Seguro Social de Salud (EsSalud), que adopten niños mayores de seis años, adolescentes, grupos de hermanos, con condiciones de salud y/o discapacidad que se encuentren en la categoría de adopciones especiales, señalados en artículo 133° del Decreto Legislativo 1297.*

### 8.2. Duración y Financiamiento

*La licencia laboral por adopciones especiales se extenderá por 68 días adicionales a los 30 días naturales ya establecidos en la Ley 27409.*

*El subsidio por el pago de esta licencia será asumido por el Seguro Social de Salud (EsSalud), siguiendo el mismo mecanismo de financiamiento que el subsidio por maternidad.*

### 8.3. Flexibilidades Laborales

*Posterior, al término de la licencia por adopción especial de 98 días, de igual forma los padres adoptantes son sujetos a flexibilidades laborales por parte de su empleador, como acceder al teletrabajo, previo acuerdo de ambas partes.”*

Por último, el artículo 3 del proyecto de ley señala que dentro de los 30 días de la publicación de la Ley el Poder Ejecutivo reglamentará esta norma y, como única disposición final señala que la Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación.

Como fundamentos de esta propuesta legislativa el autor señala lo siguiente:

*“En el país alrededor de 343 niños mayores de seis años, adolescentes, grupos de hermanos, o con condiciones de salud y/o discapacidad se encuentran a la espera de integrar una familia idónea a través de la adopción, según el reporte de diciembre de 2024 del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP (...) En cuanto a las licencias laborales, **aunque actualmente existe una normativa que otorga una licencia por adopción, esta solo aplica para menores de 12 años y tiene una duración de 30 días. Consideramos que esta limitación no refleja la realidad de las adopciones especiales, ya que excluye a los adolescentes de 12 años en adelante.** Además, las adopciones especiales involucran a niños y adolescentes que enfrentan desafíos particulares como condiciones de salud o discapacidad, los cuales requieren más tiempo para garantizar una adecuada integración familiar, teniendo en cuenta las características específicas de cada caso. **Para fomentar y apoyar las adopciones especiales, es fundamental reconocer que estas suelen involucrar a niños de mayor edad o con necesidades específicas, lo que implica un proceso de adaptación más complejo. El plazo actual de 30 días resulta insuficiente para garantizar una adecuada integración familiar. Es importante señalar que, en nuestra legislación, las licencias por maternidad***

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10246/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN.

*contemplan extensiones en casos especiales, como nacimientos múltiples o de niños con discapacidad, lo que permite extender el descanso postnatal en 30 días adicionales, sumando aproximadamente cuatro meses (128 días). Este precedente respalda la necesidad de ampliar el periodo de licencia en casos de adopciones especiales, garantizando así un tiempo adecuado para la adaptación del menor y su familia (...) **según los datos históricos entre 2020 y 2024, se observa que, en promedio, se han concretado menos de 80 adopciones especiales al año. Si deseamos incrementar esta cifra, es fundamental ofrecer un marco normativo que respalde y facilite estos procesos.**”*

### 3. OPINIONES

#### 3.1 Opiniones Solicitadas

- a) Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP. Mediante Oficio 1473-2024-2025-CTSS/P-CR, del 27 de febrero de 2025.
- b) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE. Mediante Oficio 1474-2024-2025-CTSS/P-CR, del 27 de febrero de 2025.
- c) Colegio de Psicólogos del Perú. Mediante Oficio 1475-2024-2025-CTSS/P-CR, del 27 de febrero de 2025.
- d) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE. Mediante Oficio 1476-2024-2025-CTSS/P-CR, del 28 de febrero de 2025.
- e) Ministerio de Economía y Finanzas-MEF. Mediante Oficio 1477-2024-2025-CTSS/P-CR, del 28 de febrero de 2025.
- f) Presidente del Consejo de Ministros -PCM. Mediante Oficio 1478-2024-2025-CTSS/P-CR, del 28 de febrero de 2025.
- g) Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS. Mediante Oficio 1479-2024-2025-CTSS/P-CR, del 28 de febrero de 2025.
- h) Defensoría del Pueblo. Mediante Oficio 1480-2024-2025-CTSS/P-CR, del 28 de febrero de 2025.
- i) Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP. Mediante Oficio 4181-2024-2025-CTSS/P-CR, del 28 de febrero de 2025.
- j) Confederación General de los Trabajadores del Perú - CGTP. Mediante Oficio 1482-2024-2025-CTSS/P-CR, del 28 de febrero de 2025.

#### 3.2. Opiniones recibidas

##### a) Defensoría del Pueblo

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10246/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN.

Mediante Oficio 0164-2025-DP/DA<sup>3</sup>, del 21 de marzo de 2025, dicha entidad nos remite su opinión institucional adjunta en el Informe Jurídico Defensorial N° 0014-2025-DP/SNIAD<sup>4</sup> elaborado por la Defensoría Adjunta para la Niñez y la Adolescencia de la Defensoría del Pueblo, que concluyen en lo siguiente:

*“... tal como se encuentra planteada no es viable. No obstante, recomienda se considere abordar las desigualdades en los plazos de licencia, garantizar la sostenibilidad financiera de la medida e incorporar herramientas adicionales que fortalezcan el proceso de adopción en su conjunto (...) La iniciativa legal plantea un costo adicional para EsSalud que debe ser evaluado en el contexto de sostenibilidad financiera de dicha institución, por lo que resulta indispensable efectuar un análisis actuarial específico sobre esta propuesta que permita determinar su viabilidad financiera a largo plazo (...) La propuesta se centra exclusivamente en la extensión de la licencia laboral, sin contemplar medidas complementarias igualmente importantes como acompañamiento psicológico, capacitación para padres adoptivos, o programas de seguimiento post adopción, que podrían potenciar el éxito del proceso adaptativo”*

**b) Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP**

Mediante Oficio D000673-2025-MIMP-SG, del 28 de marzo de 2025, dicho sector nos remite su opinión institucional adjunta en Informe N° D000263-2025-MIMP-OGAJ<sup>5</sup>, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica y el Informe N° D000039-2025-MIMP-DGNNA<sup>6</sup>, elaborado por la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

La Oficina General de Asesoría Jurídica concluye que:

*“... tiene observaciones que corresponden ser evaluadas por el legislador (...) tal como está planteada la propuesta, podría percibirse una situación de trato desigual, considerando que para ambos casos de adopciones, los adoptantes asumen retos y desafíos que requieren de su atención particular, tiempo y acompañamiento del menor, teniendo en cuenta las características específicas de cada caso. En esa línea, el marco normativo que se apruebe sobre la materia, el adoptante (modalidad regular y especial) debe ser tratado de igual modo al encontrarse en una idéntica situación. Lo que deberá evaluar el legislador”.*

<sup>3</sup> Ver opinión de SBL en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTQ4NzUz/pdf>

<sup>4</sup> Ver Informe Defensoría del Pueblo en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjY5NDY2/pdf>

<sup>5</sup> Ver Informe en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjcyNjY4/pdf>

<sup>6</sup> Ver Informe en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjc5ODkx/pdf>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10246/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN.

La Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes concluye que:

*“se emite opinión favorable, con observaciones (...) Nuestra legislación nacional, pese reconocer diversas formas de instaurar una familia, nunca ha advertido la necesidad de regular la posibilidad de subsidiarla a través del Sistema de Seguridad Social. Se limita sólo a contemplar un periodo de licencia laboral escaso, lo cual, podría obstaculizar el logro sostenible de la integración familiar, considerando los desafíos que involucra la inclusión de un ser en un entorno desconocido (...) Siendo que, la Dirección de Adopciones identifica la modificación de la Ley N° 27409 como una oportunidad-derecho, que no discrimina en relación a la forma o tipo de familia que se constituye, únicamente reconoce la posibilidad de coberturar las necesidades básicas de las nuevas familias, posibilitando así la verdadera restitución del derecho a crecer y vivir en familia de niña, niño o adolescente institucionalizada/o y que han sido víctimas de descuido, desatención, abandono o violencia, por parte de sus familias de origen o incluso del propio Estado (...) Esta posibilidad, tiene por base el reconocimiento del derecho constitucional a fundar una familia, la misma que, siempre que se encuentre asistida estatalmente, podría efectivizar y maximizar sus relaciones intra e inter familiares, a partir del uso y disfrute del tiempo, otorgando un subsidio económico periódico, cuyo beneficio impacta en el bienestar de las nuevas familias (...) se emite opinión favorable a la propuesta legislativa (...) sin embargo, se observa el ámbito de cobertura de la misma, toda vez que, está dirigida a favorecer únicamente a las familias adoptantes de niñas y niños mayores de seis años, adolescentes, grupos de hermanos, menores de edad que presentan enfermedades y a quienes presentan condiciones de discapacidad, quienes se encuentran en la categoría de adopciones especiales. Al respecto, consideramos importante no plantear distinciones entre las categorías o grupos de adopciones (regulares o especiales) sino, incluir a todas las familias adoptantes de menores de edad que se verán beneficiadas con la modificación normativa”.*

Mediante Oficio D000801-2025-MIMP-SG<sup>7</sup>, del 16 de abril de 2025, dicho sector nos reitera su opinión institucional adjuntando los Informes N° D000263-2025-MIMP-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica y el Informe N° D000039-2025-MIMP-DGNNA, elaborado por la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

### **c) Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS**

Mediante Oficio D000211-2025-MIDIS-DM, del 24 de abril de 2025, dicho sector nos remite su opinión institucional en el Informe N° D000286-2025-MIDIS-OGAJ que

<sup>7</sup> Ver Oficio MIMP en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjc5ODg5/pdf>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10246/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN.

contiene el Informe de Trabajo N° D000047-2025-MIDIS-OGAJ-HLL<sup>8</sup>, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, en el que concluyen lo siguiente:

*“... se resalta que el objetivo del Proyecto de Ley N° 10246/2024-CR (...) se alinea con los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) al 2030 (...) los cuales son fundamentales para abordar el problema público desde una perspectiva integral. Estos enfoques guían el diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la PNDIS al 2030, siendo uno de ellos el considerar como el fin último de sus intervenciones a la persona, considerándola como un sujeto de derechos, que debe estar en capacidad de aprovechar todas sus potencialidades en el ciclo de vida. Ello debido a que: 1) sus necesidades son distintas dependiendo de la edad que tenga; 2) cada etapa constituye una única oportunidad para evitar o resolver un problema; 3) los problemas adquiridos a edad temprana influyen en el desempeño de las personas durante la adolescencia y la adultez; 4) existe evidencia que sostiene que los efectos de las intervenciones de la política pública con enfoque de ciclo de vida tienen un mayor impacto (...) considerando que el MIDIS tiene como finalidad mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo el ejercicio de derechos, el acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades, en coordinación y articulación con las diversas entidades del sector público, el sector privado y la sociedad civil; resulta importante toda iniciativa legislativa que busca promover y coadyuvar al proceso de adopción de niños mayores de seis años, adolescentes, grupos de hermanos, con condiciones de salud y/o discapacidad, que se encuentran en la categoría de adopciones especiales, brindando licencia laboral a los padres adoptantes, debiendo resaltarse además el alineamiento de la propuesta normativa con la PNDIS al 2030”.*

### **3.3 Opiniones ciudadanas recibidas por los foros virtuales y de participación ciudadana del Congreso de la República**

De conformidad con el Acuerdo de Consejo Directivo 9-2012-2013/CONSEJO- CR y del Procedimiento Técnico Administrativo 04-2014-APAEC-OPPEC-OM/CR de la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano del Congreso, y visto el expediente virtual del Proyecto de Ley 10246/2024-CR no se tienen registradas opiniones ciudadanas.

## **4. MARCO NORMATIVO**

a) Constitución Política del Perú.

*“Artículo 4. - Protección a la familia.*

<sup>8</sup> Ver Informe de Trabajo MIDIS en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjgzNDU3/pdf>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10246/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN.

*La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre (...) También protegen a la familia.*

*Artículo 7.- Derecho a la salud. Protección al discapacitado*

*“... La persona con discapacidad tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad”.*

- b) Ley N° 26644, Ley que precisa el goce del derecho de descanso pre-natal y postnatal de las trabajadoras. Publicada el 27 de junio de 1996.
- c) Ley N° 27337, Código de los Niños y Adolescentes
- d) Ley N° 27409, Ley que otorga licencia laboral por adopción. Promulgada en enero de 2001.
- e) Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para la Protección de niños y adolescentes sin cuidados parentales o en resto de perderlos. Publicado el 30 de diciembre de 2016.
- f) Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS, que aprueba la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS), actualizada al 2030, considerando que sus objetivos prioritarios se encuentran alineados con la Política General de Gobierno 2021 -2026, aprobada mediante Decreto Supremo N° 164-2021-PCM.
- g) Decreto Supremo N° 001-2018-MIMP, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1297, Decreto Legislativo para la Protección de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos.

## **5. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA**

### **5.1. Identificación de la pretensión. Competencia de la comisión sobre el tema en debate.**

Respecto al proyecto legislativo, se aprecia que tiene como pretensión principal *“ampliar la licencia laboral en casos de adopción ESPECIAL. Sumando los treinta (30) días ya contemplados en la legislación vigente para la adopción en general, a sesenta y ocho (68) días adicionales, dando 98 días en total. Esta ampliación resulta fundamental para garantizar un periodo adecuado que permita la adaptación y el fortalecimiento del vínculo familiar en estos casos”.*

Como pretensiones accesorias, el proyecto legislativo propone:

- Que *“el subsidio por el pago de esta licencia será asumido por el Seguro Social de Salud (EsSalud), siguiendo el mismo mecanismo de financiamiento que el subsidio por maternidad”.*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10246/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN.

- Que, de común acuerdo de las partes intervinientes empleador-empleado, se otorguen flexibilidades laborales al trabajador, como acceder al teletrabajo, al término de los 98 días de licencia.

Estando a estas pretensiones, y dado que el proyecto legislativo bajo estudio ha sido únicamente decretado a nuestra comisión se colige que el análisis de la pretensión debe realizarse bajo el enfoque técnico de la viabilidad y necesidad laboral de ampliar una licencia ya existente en los supuestos de adopción de niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) mayores de 6 y 12 años y los beneficios o costos económicos y sociales que ello acarrearía.

La comisión resulta competente al evaluar la necesidad y ampliación de una licencia laboral al ser esta figura jurídica un derecho (licencia por maternidad y paternidad, por ejemplo) y también una prerrogativa del empleador (licencia sin goce de remuneración en el régimen laboral 728, por ejemplo) y se encuentra dentro de los temas de competencia de la comisión, y conforme a nuestro Plan de Trabajo<sup>9</sup>, son *“fortalecer el marco regulatorio concerniente a los derechos del trabajador, a las relaciones individuales y colectivas de trabajo”, “Respeto de los derechos laborales” y “Mejorar la legislación laboral, dotándola de coherencia y logicidad con los preceptos constitucionales de respeto y promoción de los derechos laborales”*, derechos laborales dentro de los cuales se encuentran figuras jurídicas como la licencia laboral.

Asimismo, la pretensión derivada de que el financiamiento de esta ampliación de días de licencia este a cargo de EsSalud, también corresponde al ámbito de competencia de la comisión pues, conforme a nuestro Plan de Trabajo, tiene como eje temático prioritario *“La optimización de los servicios que brinda ESSALUD, a través de fomentar y asegurar el cumplimiento de la seguridad social”*. Para el presente caso aprobar un financiamiento con cargo al presupuesto de EsSalud podría incidir en la calidad de los servicios médicos o de infraestructura de dicha entidad, por ello, también esta propuesta está dentro del ámbito de análisis de nuestra comisión.

Estando a lo señalado, la comisión tiene competencia en las pretensiones de proyecto legislativo y corresponde realizar el correspondiente análisis técnico-legal para apreciar su necesidad y viabilidad.

## **5.2. Análisis técnico-legal: Sobre la adopción especial. Viabilidad y necesidad de la propuesta**

La adopción, conforme al artículo 3º del Decreto Legislativo 1297-Decreto legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, es una medida de protección e integración familiar, de carácter definitivo,

<sup>9</sup> Ver Plan de Trabajo en el siguiente enlace:

[https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2024/Trabajo/files/plan\\_de\\_trabajo/so-001-plan\\_de\\_trabajo-ctss-03-09-2024.pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2024/Trabajo/files/plan_de_trabajo/so-001-plan_de_trabajo-ctss-03-09-2024.pdf)

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10246/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN.

garantista y excepcional, que tiene por objeto hacer efectivo el derecho a vivir en familia de la niña, niño o adolescente declarado en estado de desprotección familiar y con estado de adoptabilidad.

Estando a esa definición, se aprecia que la adopción no es un derecho de los adultos de conseguir que se les confíe un niño porque lo desean, sino que es el instrumento o mecanismo por el que se hacen efectivos el derecho de niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA).

Por ello mismo, en el análisis de la propuesta legislativa, y desde nuestra competencia se apreciará si la pretensión de ampliar los días de licencia laboral resulta necesaria y viable desde el aspecto laboral, esto es, si no tiene un impacto negativo en el ámbito económico del centro laboral.

En ese sentido, coadyuvar a incrementar el número de adopciones especiales en base al incremento de los días de la licencia laboral no resulta pertinente porque este objetivo no resulta compatible con las competencias de la comisión sino apreciar si hay elementos probados de que una ampliación de las licencias laborales en el proceso de adopción especial va a fortalecer el proceso de adaptación y vinculación familiar entre el trabajador adoptante y el NNA adoptado, ello basados en las cualidades especiales que tienen este tipo de beneficiados menores de edad.

En efecto, la comisión considera que nadie adopta por el mero hecho de gozar de más días de licencia laboral sino que adopta porque desea hacerlo y asumir las obligaciones que dicho proceso implica y que tendrá repercusión en toda su vida personal.

Estando a ello, reiteramos que la ampliación de los días de goce de licencia laboral por adopción especial se justificará siempre que se acredite, de las cifras, que no tiene un impacto negativo en el devenir del centro laboral y que, efectivamente, contribuye a que el proceso de integración familiar del adoptante y los NNA adoptados sea positivo para el fortalecimiento del vínculo familiar naciente.

Estando a este marco delimitante si bien agradecemos la opinión de la Defensoría del Pueblo y sus recomendaciones, no resulta de competencia de nuestra comisión contemplar medidas complementarias extralaborales como el *“acompañamiento psicológico, capacitación para padres adoptivos, o programas de seguimiento post adopción, que podrían potenciar el éxito del proceso adaptativo”* sino analizar, exclusivamente, en la viabilidad o necesidad de la extensión de la licencia laboral para las adopciones especiales.

Iniciando el análisis de la propuesta, conforme a nuestra legislación vigente, existen dos modalidades principales de adopción: la adopción regular y la adopción especial. Con las siguientes características:

#### **Adopción Regular:**

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10246/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN.

- Es un procedimiento administrativo impulsado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).
- Facilita la adopción de niños y niñas menores de seis años que se encuentran en situación de desprotección familiar.
- Los interesados deben cumplir con los requisitos establecidos por el MIMP, incluyendo la evaluación de la aptitud para adoptar.

### **Adopción Especial:<sup>10</sup>**

La adopción especial es una modalidad de adopción mediante la cual se impulsa que niñas, niños y adolescentes con características o condiciones específicas sean adoptados por una familia.

La adopción especial aplica para los siguientes casos:

- Adolescentes entre los 12 años a 17 años de edad.
- Grupo de hermanos/as de 2 o más miembros.
- Niñas, niños o adolescentes con discapacidad física, cognitiva, motora o multidiscapacidad.
- Niñas, niños mayores de seis años de edad.
- Niñas, niños o adolescentes con problemas de salud y pueden requerir intervenciones quirúrgicas, terapias, etc.
- Otros casos debidamente sustentados en el interés superior del niño.

Pasos para una adopción especial:

- La persona o familia expresa su deseo de adoptar, se informa en un taller formativo y solicita la adopción.
- La persona o familia es evaluada integralmente.
- Si la evaluación es favorable, se declara la idoneidad de la persona o familia para adoptar.
- La persona o familia declarada idónea solicita el Registro de niñas, niños y adolescentes que esperan una familia en la modalidad de adopción especial (con compromiso de confidencialidad).
- La persona o familia expresa su deseo de adopción especial de una niña, niño o adolescente del Registro y solicita al MIMP que valore dicha solicitud.

<sup>10</sup> Recuperado en: <https://www.gob.pe/58084-direccion-de-adopciones-da-mimp-que-es-la-adopcion-especial>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10246/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN.

- El MIMP notifica el resultado de dicha valoración y si es favorable, la persona o familia reafirma su deseo de adoptar.
- El Consejo Nacional de Adopciones sesiona y designa a la familia declarada favorable como familia para la niña, niño o adolescente.

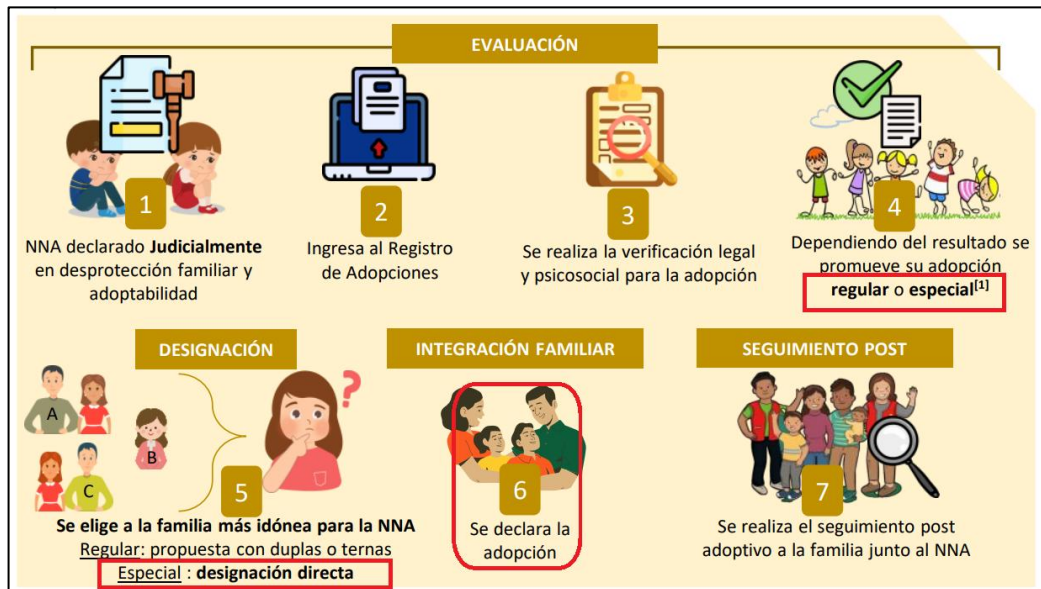
Conforme al artículo 133 del Decreto Legislativo 1297, la adopción especial se tramita vía la autoridad competente del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), el cual como vimos realiza un trámite especial para la adopción de adolescentes, grupos de hermanos, niñas, niños y adolescentes con discapacidad, con problemas de salud y aquellos casos debidamente fundamentados en el interés superior del niño.

En esta modalidad de adopción se presentan propuestas de designación directa (Ver Figura 1), según lo previsto en el artículo 194 y siguientes del reglamento del Decreto Legislativo 1297, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2018-MIMP (en adelante reglamento). Se aprecia entonces que, la designación directa es una característica propia de esta modalidad de adopción especial dadas las características de los sujetos beneficiarios (NNA) y por ello, el procedimiento de adopción en estos casos reviste particularidades en las que el proceso de integración familiar entre adoptado y adoptante deba ser monitoreada de forma más exhaustiva pero a la vez flexible en facilitar el contacto entre las partes intervinientes de la adopción.

Eso se aprecia en la etapa de evaluación para la adopción especial (Art. 174, Reglamento) que señala que la evaluación de las personas solicitantes de una adopción especial se realiza mediante un **procedimiento abreviado**, tomando en cuenta las necesidades particulares de cada niña, niño o adolescente.

## FIGURA 1

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10246/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN.



En concordancia con ello, el artículo 194 establece la designación directa en los casos de:

- Niños y niñas mayores de 06 años y adolescentes.
- Grupo de hermanos/as.
- Niñas, niños o adolescentes con discapacidad.
- Niñas, niños o adolescentes con problemas de salud. En este caso, conforme al artículo 197 del reglamento, la designación directa se desarrolla en esta etapa con la comunicación de la designación de la familia, su aceptación y la aprobación de la adopción, abreviando y omitiendo otras etapas debido al estado de salud del NNA adoptado.
- Niñas, niños y adolescentes en acogimiento familiar, cuya persona o familia acogedora decida solicitar su adopción, previa opinión favorable de la Dirección General de Adopciones -DGA.

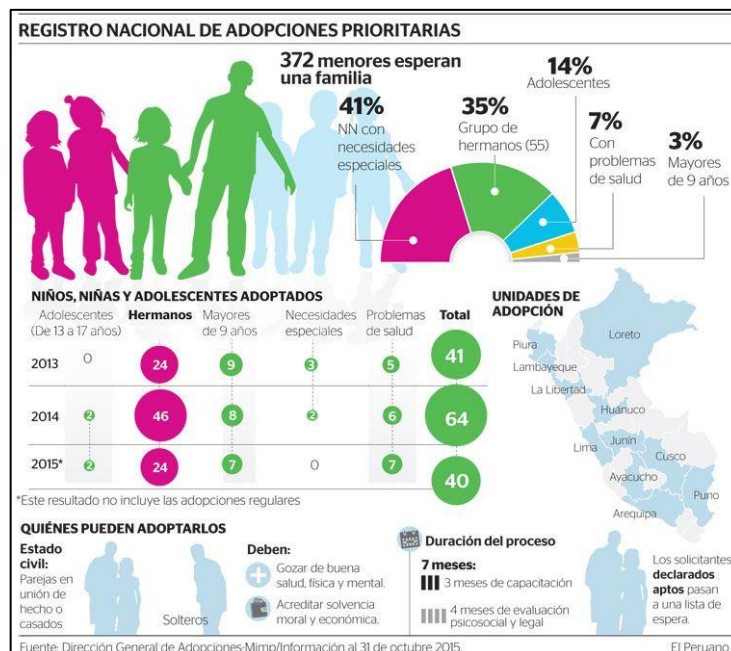
Estando a estas particularidades también debemos apreciar cual es el nivel o porcentaje de casos de adopción especial a fin de tener un panorama de su uso y si su bajo o alta incidencia podría afectar, para el presente caso, el normal desenvolvimiento de una empresa o centro laboral (empleador) al ampliar la licencia laboral por adopción que ya existe en nuestra legislación (Ley N° 27409, Ley que otorga licencia laboral por adopción) y que, precisamente, es la que la proposición legislativa busca modificar para el caso de las adopciones especiales.

En ese sentido, tenemos que los años 2013, 2014 y 2015 (Ver figura 2) se registraron 145 adopciones especiales, siendo la mayoritaria las adopciones especiales de grupo

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10246/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN.**

de hermanos representando 94 adopciones, seguidas de las adopciones de niños y niñas menores de 9 años (24 adopciones), de NNA con problemas de salud (18 adopciones), seguidas de lejos por las adopciones de NNA con necesidades especiales (5 adopciones) y adolescentes (4 adopciones). Entre esos años también la información recabada reveló que existían 372 menores en espera de adopción siendo el mayor porcentaje en espera de niños y niñas con necesidades especiales (41%) y de grupo de hermanos (35%) y de adolescentes mayores de 13 años (14%).

**FIGURA 2**

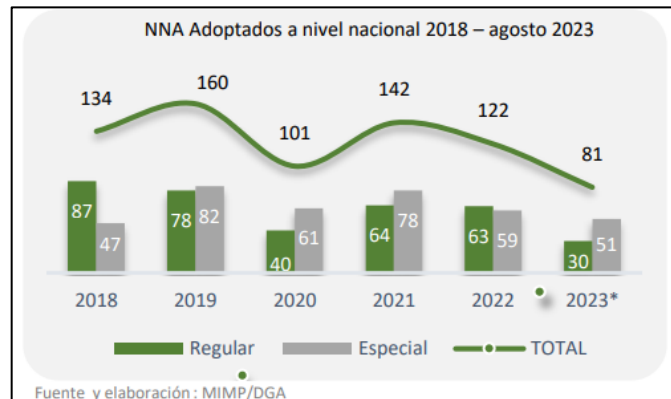


En el año 2017 se registraron 51 adopciones especiales en total, cifra que no llega al 50% de las adopciones regulares hechas en dicho año (111 adopciones regulares).

Entre los años 2018 y agosto de 2023 (Ver Figura 3) se tiene que la adopción especial sigue un promedio regular de entre 40 a 60 adopciones anuales, siendo los años de 2019 y 2021 donde repuntaron con 82 y 78 adopciones, respectivamente, y también se observa la disminución de adopciones en general el año 2020 (101 adopciones) producto de la pandemia.

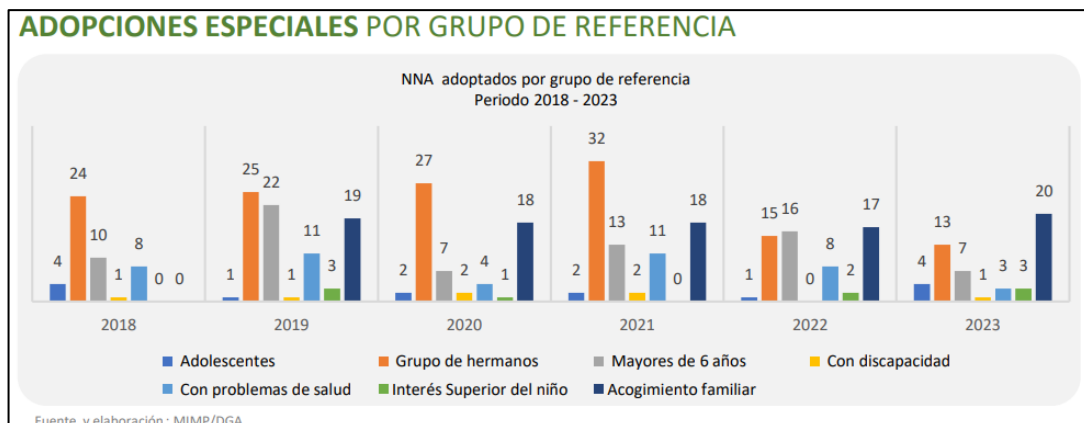
**FIGURA 3**

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10246/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN.**



Ahora bien, por grupo beneficiado (Ver Figura 4), se aprecia que los grupos de hermanos tiene mayor índice en las adopciones especiales, seguidas por los NNA bajo acogimiento familiar<sup>11</sup> y con problemas de salud, siendo el grupo de adolescentes y con discapacidad los grupos de referencia con menor número de adopciones especiales.

**FIGURA 4**



<sup>11</sup> El acogimiento familiar es una medida de protección de la infancia de carácter temporal o permanente, mediante la cual se ofrece un entorno familiar adecuado a niños, niñas y adolescentes que, por distintas circunstancias, han pasado a ser tutelados por la administración correspondiente, hasta su mayoría edad, o hasta que puedan volver con sus familias biológicas o mientras se formaliza el proceso de adopción. A diferencia de la adopción plena, el acogimiento permite que el niño siga manteniendo el vínculo de unión jurídico y afectivo con su familia biológica, lo que significa que las familias de acogida no se convierten en padres totales del menor y en algunos casos el niño podrá seguir teniendo contacto con su familia biológica, ya sean padres, abuelos, tíos, etc. (Caparrós Neus (2001). En Ediciones Rialp, 2001, ed. *El acogimiento familiar: aspectos jurídicos y sociales Volumen 29 de Documentos del Instituto de Ciencias para la Familia*. Rialp. p. 86. Consultado el 8 de enero de 2017.)

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10246/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN.

Al cierre del año 2023, se realizaron 137 adopciones en general, de las cuales 79 fueron adopciones especiales.<sup>12</sup> En 2024, se aprobaron 149 adopciones en general, de las cuales 75 fueron adopciones especiales.

Conforme a información del MIMP el 87% de las familias optan por la adopción regular, preferentemente de recién nacidos o niños menores de 3 años *“Como resultado, actualmente no hay ninguna niña o niño para esta modalidad, pero a la fecha, 343 niñas, niños y adolescentes continúan esperando ser adoptadas y adoptados bajo la modalidad especial”*.<sup>13</sup>

Estando a esta información del propio MIMP, la comisión considera que el promedio de adopciones especiales en el país por año, desde el 2013 hasta la actualidad, se ha mantenido relativamente estable entre 60 a 80 casos de esta modalidad de adopción, a nivel nacional.

Considerando esta cifra con el universo de empresas formales y trabajadores, tanto en el sector privado como público, la comisión aprecia que el efecto en la ampliación de la licencia laboral a efectos de favorecer el proceso de integración familiar de los adoptantes con niños, niñas y adolescentes mayores de 6 años, grupos de hermanos, con problemas de salud o discapacidad y otros similares no tendría un impacto negativo o costo económico alto en el empleador.

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), al tercer trimestre de 2023, el país contaba con 3'216,000 empresas formales, es decir, aquellas inscritas en el Registro Único de Contribuyentes (RUC).<sup>14</sup>

Asimismo, en el segundo trimestre de 2024, la cantidad de empleos a nivel nacional aumentó a 17'329,273.<sup>15</sup>

El Banco Central de Reserva (BCR) para el mes de mayo de 2024 informó que los puestos de trabajo formal (planilla electrónica) eran de 5'792,000, de ellos, 4'145,000 eran puestos formales en el sector privado.<sup>16</sup>

En lo que respecta al sector público, al año 2023, y conforme a información de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) en nuestro país hay 1'549,000 servidores civiles.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Recuperado en <https://www.gob.pe/institucion/mimp/noticias/939863-mimp-hace-un-llamado-a-las-familias-a-elegir-la-adopcion-especial-de-ninas-ninos-y-adolescentes>

<sup>13</sup> Recuperado en: <https://www.gob.pe/institucion/mimp/noticias/1089367-mimp-garantizo-el-derecho-a-vivir-en-familia-de-149-ninas-ninos-y-adolescentes-en-el-2024-a-traves-de-la-adopcion>

<sup>14</sup> Recuperado en: <https://lacamara.pe/radiografia-de-la-estructura-empresarial-del-peru/>

<sup>15</sup> Recuperado en: <https://www.comexperu.org.pe/articulo/realmente-se-ha-recuperado-el-mercado-laboral>

<sup>16</sup> Recuperado en: <https://www.revistaeconomia.com/empleo-formal-nacional-crecio-21-en-mayo-de-2024/>

<sup>17</sup> Recuperado en: <https://www.gob.pe/institucion/servir/noticias/1087214-servir-peru-cuenta-con-1-millon-549-mil-servidores-civiles>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10246/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN.

Estando a estas cifras, la comisión considera que dado el universo de adopciones especiales en promedio y en comparación al universo de posibles adoptantes y puestos de trabajo en planilla electrónica proponer una ampliación en la licencia laboral en el caso de adopciones especiales, resulta VIABLE.

Asimismo, y conforme a la opinión recibida del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS, opinión con la que estamos de acuerdo, la pretensión del proyecto legislativo resulta concordante y alineada con los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) al 2030, aprobada mediante el Decreto Supremo N° 008-2022-MIDIS, esto es que buscar incrementar el acercamiento entre adoptante y adoptado y fortalecer la interacción familiar entre ellos, con lo cual, se aplican tres de los cinco objetivos prioritarios del PNDIS<sup>18</sup>, relacionados a garantizar la inclusión social de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, esto es:

- 1) Mejorar el desarrollo físico, cognitivo y socioemocional de niñas, niños y adolescentes.
- 2) Incrementar las capacidades para la inclusión económica de jóvenes.

Si bien estos objetivos prioritarios pueden ser cumplidos también en cualquier adopción regular, es en la modalidad de adopciones especiales donde tienen mayor relevancia social al incluir a NNA que poseen características en las que su proceso de vinculación familiar resulta más complejo, esto es, porque ya tiene una edad en la que empatizar con el adoptante o su entorno socioeconómico es analizado con mayor capacidad cognitiva o sensitiva. Asimismo, se logra la inclusión económica al adoptar adolescentes, grupos de hermanos, con condiciones de salud y/o discapacidad, en los cuales las necesidades materiales se acrecientan sea para su formación escolar o preuniversitaria, tanto en la adolescencia temprana (10-14 años) como en la adolescencia tardía (15-19 años), siempre recordando que este sector de menores en adopción no resulta de la preferencia mayoritaria de padres o familias de adoptantes por lo que, según lo opinado por el MIDIS, *“resulta importante toda iniciativa legislativa que busca promover y coadyuvar al proceso de adopción de niños mayores de seis años, adolescentes, grupos de hermanos, con condiciones de salud y/o discapacidad, que se encuentran en la categoría de adopciones especiales, brindando licencia laboral a los padres adoptantes, debiendo resaltarse además el alineamiento de la propuesta normativa con la PNDIS al 2030”*.

Ingresando al análisis de la necesidad normativa de la propuesta legislativa o principio de necesidad legislativa, debemos partir por identificar la *ratio legis*<sup>19</sup>, en ese sentido,

<sup>18</sup> Recuperado en: <https://www.gob.pe/institucion/midis/campa%C3%B1as/20854-politica-nacional-de-desarrollo-e-inclusion-social-al-2030>

<sup>19</sup> "Ratio legis" es una locución latina que se traduce como "razón de la ley" o "motivo legal". Se refiere a la razón o propósito subyacente que impulsa a los legisladores a crear una ley en particular. Es el fundamento o la finalidad que justifica la existencia de la norma. La "ratio legis" es el propósito o la finalidad de la ley. Recuperado en: El

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10246/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN.

de la lectura de la exposición de motivos se aprecia que la finalidad sería apoyar el proceso de integración familiar en las adopciones especiales al involucrar NNA que enfrentan desafíos particulares como condiciones de salud o discapacidad, grupo de hermanos por adoptar o adolescentes, los cuales requieren más tiempo para garantizar una adecuada y mayor interacción, adaptación e incorporación del adoptado al círculo familiar adoptante. En ese sentido, la propuesta a identificado como limitantes que la licencia laboral por adopción (Ley 27409) tenga un plazo de 30 días naturales, pero que se aplica solamente para el caso de adopciones de niños y niñas que no tenga más de doce años de edad (primer párrafo del art. 1, Ley 27409).

Igual tratamiento se da en el caso de las adopciones solicitadas en el caso de los incisos a) y b) del Artículo 128 de la Ley N° 27337 (Nuevo Código de los Niños y Adolescentes) que versa sobre las excepciones en el proceso judicial de adopciones, y que permite iniciar acción judicial de adopción ante el juzgado especializado a 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<sup>20</sup> o segundo de afinidad<sup>21</sup> con el niño o adolescente pasible de adopción. (segundo párrafo del art. 1, Ley 27409).

Estando a esta normativa y vistas las cifras de las adopciones especiales en el país, nuestra comisión aprecia que el tratamiento vigente de la Ley 27409 no estaría tomando en cuenta las particularidades de este tipo de adopción sino que la subsume dentro de lo que es una adopción regular, donde incluso solo se toma en cuenta para el goce de la licencia laboral solo cuando haya un menor de edad de 12 años.

Tipológicamente, incluso la Ley 27409 trata la adopción por sentencia judicial peor no de la adopción especial.

Ahora bien, ¿cuál es la problemática con las adopciones especiales y por qué es necesario visibilizar esta modalidad y compatibilizarla con la licencia laboral?

---

concepto y los métodos de interpretación jurídica. Ver en el siguiente enlace: <https://polemos.pe/el-concepto-y-los-metodos-de-interpretacion-juridica/#:~:text=M%C3%A9todo%20de%20ratio,el%20prop%C3%B3sito%20de%20la%20norma>.

<sup>20</sup> En el cuarto grado de consanguinidad se incluyen:

- Tíos abuelos (hermanos de los abuelos).
- Primos hermanos (hijos de los tíos).
- Sobrinos nietos (nietos de los hermanos).

<sup>21</sup> El segundo grado de afinidad se refiere a la relación de parentesco que se establece entre una persona y los familiares de su cónyuge o conviviente, específicamente con los hermanos del cónyuge, los abuelos del cónyuge y los nietos del cónyuge. En otras palabras, implica la relación que uno tiene con los parientes de la pareja, hasta el nivel de abuelos o nietos.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10246/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN.

Como vimos en el acápite anterior el MIMP informa que el 87% de las familias optan por la adopción regular, preferentemente de recién nacidos o niños menores de 3 años, quedando un 23% de adoptantes que desean realizar una adopción especial. Esta baja preferencia dificulta la colocación de NNA mayores de 6 años y de NNA con problemas de salud, discapacidad, grupos de hermanos y adolescentes, y al 2025 estaban en lista de adopción especial 343 NNA.

Esta situación no es propia del Perú sino que se repite en otros países, lo que indica que el problema no es en sí cultural o de idiosincrasia sino que resulta una situación estructural ya definida internamente por las cualidades de la persona.

En España, Portillo Cárdenas ya señalaba en las adopciones especiales de niños con discapacidad cognitiva que *“la mayoría de las parejas o personas que deciden adoptar a un hijo tienen como objetivo la adopción de un niño que podríamos llamar “sin problemas”. No obstante existen personas capaces de adoptar a niños discapacitados. Muchos niños que necesitan una familia no son adoptados precisamente por su discapacidad (...) Para muchos puede parecer arriesgado adoptar a una persona con discapacidad. El riesgo en la adopción, lo es también para los que adoptan niños considerados “normales” aunque es obvio que en menor grado (...) La comunidad debe ofrecer ayuda a estos padres que afrontan la adopción tanto si su hijo es discapacitado como si no lo es”*.<sup>22</sup>

Asimismo, en el caso de los demás NNA sujetos de adopciones especiales, se repite esta dificultad para encontrar familias y que califiquen para darles el cuidado y apoyo que necesitan debido a sus capacidades diferentes. Por otra parte, también debemos considerar el impacto del tiempo en los albergues que tienen los NNA y que puede afectar su desarrollo físico y emocional, lo que puede dificultar su integración en una nueva familia.

En Argentina, en setiembre de 2022, La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) del Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación presentaron de manera conjunta la Campaña Nacional de Adopciones “Crecer en familia es un derecho. Elegí adoptar”<sup>23</sup>, ellos a fin de incentivar la adopción especial pues, según estadísticas de ese país, a pesar de que solo el 24% de las niñas y niños adoptables tienen menos de 3 años, y un 76%

<sup>22</sup> PORTILLO CÁRDENAS, Remedios. “Adopciones especiales: preparación de padres que van a adoptar niños con retraso mental”.

Recuperado en:

<http://ardilladigital.com/DOCUMENTOS/CALIDAD%20DE%20VIDA/VARIOS/Adopciones%20especiales%20-%20Preparacion%20de%20padres%20que%20van%20a%20adoptar%20ninos%20con%20retraso%20mental%20-%20R%20Portillo%20Cardenas%20-%20articulo.pdf>

<sup>23</sup> Recuperado en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-senaf-y-ministerio-de-justicia-y-derechos-humanos-lanzaron-la-campana-crecer-en-familia>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10246/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN.

tiene 4 años o más, más del 80% de padres adoptantes buscan adoptar bebés o niños de hasta 3 años, lo que genera una brecha entre la oferta y la demanda de adopciones en general en dicho país.

Esta campaña incidió en sensibilizar y brindar información para ampliar la cantidad de personas dispuestas a adoptar, especialmente en tres grupos que presentan mayores dificultades para encontrar familia: niños y niñas mayores de 8 años de edad, con discapacidad o problemas de salud y grupos de más de tres hermanos.

Asimismo, según datos de la Dirección Nacional del Registro Único de Aspirantes a Guarda con fines Adoptivos (DNRUA) de la Argentina, de las 2.583 familias registradas para adoptar, el 87,53% aspira a vincularse con niños y niñas de menos de 2 años. A su vez, de cada 100 familias inscriptas, solo 17 adoptarían a chicas y chicos con discapacidad o con problemas de salud, apenas 2 lo harían con grupos de tres o más hermanas y hermanos y solo 1 se vincularía con adolescentes *“la mayoría [de adoptantes] se inscribe para adoptar a chicas y chicos muy pequeños o sin discapacidades ni enfermedades crónicas y también hay renuencia a adoptar grupos de hermanos”*. Para agosto de 2024 menos del 10% de los inscritos estaba dispuesto a adoptar un niño de 9 años o más.

Regresando a nuestro país, la problemática en la adopción especial tiene las mismas características que las reseñadas en Argentina y evidencia que debe coadyuvarse a fortalecer, mediante el mecanismo de la licencia laboral ya existente en nuestra legislación, la vinculación familiar entre adoptante y considerando las características especiales del adoptado, más cuando ha quedado evidente que la Ley 27409 omite los procesos de integración de menores mayores de doce años negando que se acceda al goce de licencia laboral a los trabajadores adoptantes de adolescentes.

Estando a lo señalado, la comisión considera que la finalidad de la propuesta legislativa 10246/2024-CR cumple con el principio de necesidad legislativa y se requiere incorporar la modalidad de la adopción especial, expresamente, dentro los alcances de la licencia laboral por adopción considerando el mayor tiempo que requiere el adoptante para fortalecer la vinculación familiar con el NNA adoptado dada las características inherentes que presentan física y emocionalmente.

### **5.2.1. Ampliación de la licencia laboral por adopción en caso de adopciones especiales y su financiamiento**

Establecido que la propuesta legislativa resulta viable y necesaria, cabe ahora analizar el texto legal propuesto por la iniciativa 10246/2024-CR resulta idónea, legal y constitucionalmente.

Al respecto, y del texto legal que obra en el acápite 2 del presente dictamen, la iniciativa legislativa propone incorporar un nuevo artículo 8º a la Ley 27409 sobre adopciones especiales que desarrolle beneficiarios, duración y financiamiento, flexibilidades laborales y reglamentación.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10246/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN.

Visto el texto, consideramos que el mismo no resulta pertinente en lo referido a la reglamentación de la Ley propuesta dado que la Ley 27409, ley principal que se está modificando, no tiene reglamento. Así, esta propuesta resulta contraria al principio de congruencia legislativa<sup>24</sup> al pretender reglamentar una ley derivada cuando la ley principal carece de reglamentación.

Asimismo, la estructura de modificación que propone el proyecto legislativo al subdividir la aplicación de la licencia laboral especial en diversas fases resulta reglamentarista en sí por lo cual, conforme a lo señalado en el párrafo precedente, también es contraria al principio de congruencia legislativa, específicamente en su dimensión de coherencia material<sup>25</sup>.

Estando a lo expresado, la comisión considera que la inclusión de la modalidad de adopción especial debe realizarse dentro del art. 1 de la Ley 27409, al considerar en su primer párrafo la licencia por adopción regular y administrativa, y en su segundo párrafo, la licencia por adopción por sentencia judicial. Por lo señalado, se propone incorporar un tercer párrafo en dicho artículo en el que se incluya la licencia por adopción especial señalando expresamente su aplicación también para el caso de mayores de 12 años.

Sobre la extensión o ampliación del plazo de la licencia por adopción especial, el proyecto legislativo propone que la licencia laboral, ya establecida por la Ley 27409 en 30 días naturales, se extenderá por 68 días adicionales, sumando un total de 98 días. Se entiende que esta licencia laboral sería con goce de haber y, posteriormente, por acuerdo de ambas partes el trabajador adoptante puede acceder al teletrabajo como una forma de flexibilidad laboral por dicha condición.

El autor de la iniciativa fundamenta esta propuesta haciendo una analogía con el caso de la licencia laboral por maternidad la cual contempla estas extensiones de los días de licencia en casos especiales como nacimientos múltiples o de niños con discapacidad, lo que permite extender el descanso postnatal en 30 días adicionales, sumando aproximadamente cuatro meses en total para esos casos (128 días).

El autor también propone que esta extensión de los días de licencia en la adopción especial sea financiada con recursos del Seguro Social de Salud (EsSalud), *“de manera similar al subsidio por maternidad”*.

Al respecto, la comisión considera que ambas situaciones generadoras de la licencia laboral no resultan análogas. En efecto, la licencia por maternidad está regulada por

<sup>24</sup> El principio de congruencia en la legislación es un principio fundamental que busca garantizar la coherencia, la coherencia y la justicia del sistema legal. Por coherencia interna se entiende que las leyes deben ser lógicas y consistentes entre sí, sin generar conflictos o ambigüedades que dificulten su interpretación y aplicación.

<sup>25</sup> Conforme al Manual de Técnica Legislativa “Coherencia material. Se refiere a la estructura lógica de la ley. Su observancia impide la presencia de redundancias y contradicciones” Pág. 35. Recuperado en: <https://ial-online.org/wp-content/uploads/2022/11/manual-tecnica-legislativa-CongresoPeru.pdf>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10246/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN.

la Ley N° 26644 y su reglamento, Decreto Supremo N° 005-2011-TR, y otorga a las trabajadoras gestantes el derecho a 98 días de descanso, que pueden ser distribuidos en 49 días antes y 49 días después del parto, o según la elección de la trabajadora, y mediante Ley N° 29992 se amplió el descanso postnatal por 30 días naturales en casos de nacimiento múltiple o de niños con discapacidad.

Como se aprecia este proceso conlleva no solo aspectos de vinculación afectiva de la madre con el recién nacido sino que implica también todo un proceso de gestación y post-parto que incide en la salud física de la madre y del recién nacido, por ello, la ampliación de la licencia laboral en estos casos difiere sustancialmente de los procesos de adopción, sea regular o especial, pues aquí no hay riesgos de posibles afectaciones o imprevistos en la salud física de los intervinientes, como es el caso de la maternidad (ejemplo, estados de puerperio, abortos involuntarios, diabetes gestacional, hipertensión gestacional, preeclampsia, etc.)

Si bien, la comisión considera viable y necesario realizar modificaciones a la Ley 27409 para visibilizar la adopción especial y también reconoce la complejidad en la construcción afectiva del vínculo familiar entre adoptantes y NNA adoptados, la ampliación de la licencia laboral debe ser lo suficientemente racional para construir un mínimo de relaciones afectivas y transición del adoptado a su nueva familia pero sin llegar a tener una ampliación demasiado excesiva que sí pueda incidir en el normal desarrollo de las actividades laborales del centro de trabajo del adoptante.

Así, considerando que ya se reconoce 30 días naturales de licencia laboral para la adopción de niños y niñas menores de 12 años, sea regular o especial, y que con la modificación propuesta por la comisión se está incorporando dentro de esos días de goce de licencia laboral por adopción a los mayores de 12 años hasta 17 años (adolescentes), así como también considerando el promedio anual de adopciones de dicho grupo etario y de habilidades especiales, la comisión propone que se adicionen, para esta adopción especial, 30 días útiles más pero bajo la modalidad de licencia laboral SIN GOCE DE HABER.

El uso de la licencia sin goce de haber se justifica porque, partiendo de la premisa de que la adopción no solo es un proceso afectivo paterno-filial en construcción sino también material que conlleva darle al menor o adolescente adoptado un modo de vida inclusivo, social y económicamente, que le asegure acceder a los recursos mínimos, se colige que los padres adoptantes han pasado una evaluación de sus condiciones no solo éticas y valorativas sino económicas mínimas que aseguren darle al adoptado una vida segura y estable en todo sentido.

Estando a ello, proponer una licencia sin goce de haber resulta razonable entendiendo que el adoptante ya cuenta con una solvencia que le va a permitir priorizar y fortalecer en sus días de licencia la integración familiar con el menor o adolescente adoptado.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10246/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN.

Por lo señalado, la fórmula propuesta brinda al trabajador la opción de añadir a su derecho de licencia laboral, 30 días adicionales en los que podrá desarrollar y reforzar las actividades necesarias del proceso de adopción especial y para consolidar la integración familiar del hijo o hija adoptada. La comisión considera que esta extensión de la licencia laboral proporcionará un tiempo adecuado para la adaptación y fortalecimiento de los lazos familiares, beneficiando tanto a los menores adoptados como a las familias adoptantes.

Respecto al financiamiento de esta ampliación de licencia por adopción especial con cargo a los recursos de ESSALUD, teniendo como precedente el subsidio por maternidad<sup>26</sup>, nuestra comisión considera que no resulta viable pues, en primero orden, podría vulnerar el artículo 79 de la Constitución Política al contener iniciativa de gasto no previsto ni sustentado presupuestalmente, en segundo orden, como vimos la aplicación por analogía o como precedente del subsidio por maternidad no resulta aplicable al tener hechos generadores diferentes (proceso de gestación) y que no conllevan proceso de cuidados de recién nacidos.

Estando a la ampliación de días de licencia laboral, resulta necesario también modificar el artículo 3 de la Ley 27409, referida a los plazos máximos de licencia que tiene el trabajador adoptante, y considerar en dicho texto a la ampliación de 30 días útiles sin goce de haber y, de ello, ser concordantes con la finalidad de la propuesta legal presentada que es coadyuvar a fortalecer el proceso de integración familiar en las adopciones especiales.

### **5.2.2. Derogación de la Ley 26981, Ley de procedimiento administrativo de adopción de menores de edad declarados judicialmente en abandono**

Estando a que el presente dictamen propone diversas modificaciones a la Ley 27409, Ley que otorga licencia laboral por adopción, la comisión realizó un seguimiento de la vigencia de las leyes involucradas en la fórmula legal a modificar y, como se ha analizado en los acápites precedentes, mediante el Decreto Legislativo 1297, Decreto para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, publicado el 30 de diciembre de 2016, se realizaron modificaciones y actualizaciones al procedimiento de adopción en el ámbito administrativo.

Dado que el artículo 1º de la Ley 27409, hace mención expresa del procedimiento de expedición de la resolución administrativa de colocación familiar y la suscripción del acta de entrega del menor adoptado pero con base a la Ley 26981, Ley de procedimiento administrativo de adopción de menores de edad declarados judicialmente en abandono, se hace necesario retirar dicha referencia dado que,

<sup>26</sup> El subsidio por maternidad es el dinero al que tienen derecho las gestantes aseguradas para compensar el tiempo que no trabajarán por su licencia de maternidad, después del parto y de los primeros cuidados del recién nacido.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10246/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN.

mediante la sexta disposición complementaria del Decreto Legislativo 1297 se derogó la mencionada Ley 26981. Por lo señalado, se presenta un texto actualizado acorde a dicha derogatoria.

### 5.2.3. Cuadro comparativo de texto legal vigente y texto propuesto por la comisión.

Conforme a lo sustentado en los acápites precedentes, y a fin de visualizar las propuestas de modificación se presente el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE LEY N° 27409	TEXTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN
<p><b>Artículo 1.- Objeto de la ley</b></p> <p>El trabajador peticionario de adopción tiene derecho a una licencia con goce de haber correspondiente a treinta días naturales, contados a partir del día siguiente de expedida la Resolución Administrativa de Colocación Familiar y suscrita la respectiva Acta de Entrega del niño, de conformidad con lo establecido por la Ley N° 26981, <del>siempre que el niño a ser adoptado no tenga más de doce años de edad.</del></p> <p>Igual derecho le asistirá al trabajador peticionario de adopción en el caso de los incisos a) y b) del Artículo 128 de la Ley N° 27337, <del>siempre que el adoptado no tenga más de doce años de edad.</del> En este supuesto, el plazo de treinta días naturales se cuenta a partir del día siguiente en que queda consentida o ejecutoriada la resolución judicial de adopción.</p>	<p><b>Artículo 1.- Objeto de la ley</b></p> <p>El trabajador peticionario de adopción tiene derecho a una licencia con goce de haber correspondiente a treinta días naturales, contados a partir del día siguiente de expedida la Resolución Administrativa de Colocación Familiar y suscrita la respectiva Acta de Entrega del <b>niño, niña o adolescente, de conformidad con lo establecido por el Decreto Legislativo 1297.</b></p> <p>Igual derecho le asistirá al trabajador peticionario de adopción en el caso de los incisos a) y b) del Artículo 128 de la Ley N° 27337. En este supuesto, el plazo de treinta días naturales se cuenta a partir del día siguiente en que queda consentida o ejecutoriada la resolución judicial de adopción.</p> <p><b>Para el caso de la adopción especial, señalada en el artículo 133 del Decreto Legislativo 1297, la licencia laboral se extiende, a solicitud del trabajador peticionante, por 30 días útiles adicionales, sin goce de haber.</b></p>
<p><b>Artículo 2.- Comunicación al empleador</b></p> <p>El trabajador peticionario de adopción deberá comunicar expresamente a su empleador, en un plazo no menor de quince días naturales a la entrega física del niño, de la voluntad de gozar de la licencia</p>	<p><b>Artículo 2.- Comunicación al empleador</b></p> <p>El trabajador peticionario de adopción deberá comunicar expresamente a su empleador, en un plazo no menor de quince días naturales a la entrega física del niño, de la voluntad de gozar de la licencia</p>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10246/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN.

<p>correspondiente. La falta de comunicación dentro del plazo establecido impide al trabajador peticionario de adopción el goce de la misma.</p>	<p>correspondiente. La falta de comunicación dentro del plazo establecido impide al trabajador peticionario de adopción el goce de la misma.</p> <p><b>En el caso de la extensión de la licencia por adopción especial, señalado en el tercer párrafo del artículo 1, el trabajador deberá comunicar expresamente a su empleador la voluntad de acogerse a dicha ampliación en un plazo no menor diez días naturales antes de la finalización de su licencia con goce de haber.</b></p>
<p><b>Artículo 3.- Plazo máximo</b></p> <p>La licencia tomada por el trabajador peticionario de adopción no podrá exceder en conjunto el plazo de treinta días naturales durante un año calendario, independientemente del número de los procedimientos administrativos o procesos judiciales de adopción que el trabajador inicie.</p>	<p><b>Artículo 3.- Plazo máximo</b></p> <p>La licencia tomada por el trabajador peticionario de adopción no podrá exceder en conjunto el plazo de treinta días naturales durante un año calendario, independientemente del número de los procedimientos administrativos o procesos judiciales de adopción que el trabajador inicie, <b>salvo la ampliación señalada en el tercer párrafo del artículo 1 de la Ley 27409, Ley que otorga licencia laboral por adopción.</b></p>

## 6. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Trabajo recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la APROBACIÓN del Proyecto de Ley 10246/2024-CR, con el siguiente TEXTO SUSTITUTORIO:

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10246/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN.

## LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN, PARA CONSIDERAR LA ADOPCIÓN ESPECIAL

### **Artículo único. Modificación de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 27409, Ley que Otorga Licencia Laboral por Adopción**

Se modifican los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 27409, Ley que otorga Licencia Laboral por Adopción, con los siguientes textos:

#### **“Artículo 1.- Objeto de la ley**

El trabajador peticionario de adopción tiene derecho a una licencia con goce de haber correspondiente a treinta días naturales, contados a partir del día siguiente de expedida la Resolución Administrativa de Colocación Familiar y suscrita la respectiva Acta de Entrega del niño, **de conformidad con lo establecido por el Decreto Legislativo 1297.**

[...]

**En caso de adopción especial, establecida en el artículo 133 del Decreto Legislativo 1297, la licencia laboral se extiende, a solicitud del trabajador peticionario de adopción, por 30 días naturales adicionales al plazo establecido en el párrafo primero. La extensión de licencia laboral es sin goce de haber.**

#### **Artículo 2.- Comunicación al empleador**

El trabajador peticionario de adopción deberá comunicar expresamente a su empleador, en un plazo no menor de quince días naturales a la entrega física del niño, de la voluntad de gozar de la licencia correspondiente. La falta de comunicación dentro del plazo establecido impide al trabajador peticionario de adopción el goce de la misma.

**Tratándose de licencia por adopción especial establecida en el tercer párrafo del artículo 1, el trabajador debe comunicar a su empleador la decisión de acogerse a la ampliación en un plazo no menor diez días naturales antes de la finalización de su licencia con goce de haber.**

#### **Artículo 3.- Plazo máximo**

La licencia tomada por el trabajador peticionario de adopción no podrá exceder en conjunto el plazo de treinta días naturales durante un año calendario, independientemente del número de los procedimientos administrativos o procesos judiciales de adopción que el trabajador inicie. **Se exceptúa el plazo establecido en el tercer párrafo del artículo 1.**

Sala de Comisión.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10246/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27409, LEY QUE OTORGA LICENCIA LABORAL POR ADOPCIÓN.

Lima, 3 de junio del 2025