Proyecto de Ley N° 4712/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

SEGUNDO TEODOMIRO QUIROZ BARBOZA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
12 ABR. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 7:26 pm

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 28970, PARA AGREGAR RESTRICCIONES A DEUDORES ALIMENTARIOS MOROSOS

El congresista que suscribe, **SEGUNDO TEODOMIRO QUIROZ BARBOZA** miembro de la bancada BLOQUE MAGISTERIAL DE CONCERTACIÓN NACIONAL al amparo de los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 75° y 76°, 2 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente:

FORMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY 28970, LEY QUE CREA EL REGISTRO DE DEUDORES ALIMENTARIOS MOROSOS, PARA AGREGAR RESTRICCIONES A DEUDORES ALIMENTARIOS MOROSOS

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto incorporar el artículo 11° a la Ley 28970, Ley que crea el registro de deudores alimentarios moroso, para añadir restricciones en trámites administrativos, para aquellas personas que se encuentran en el registro de deudores alimentarios morosos, y de ese modo, persuadir a los padres para no ser irresponsables en el cuidado de sus hijos.

Artículo 2.- Modificatoria a la Ley 28970

Incorpórese el articulo 11 a la Ley 28970, el mismo que quedará redactado con el siguiente texto:

"Artículo 11. Restricciones para deudores alimentarios morosos:

11.1. Las personas que se encuentren inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, referido en el artículo 1 de la presente ley, no podrán concluir los siguientes trámites administrativos:

a) *Emisión o renovación de pasaporte*
b) *Emisión o renovación de licencia de conducir*
c) *Inscripción en partido político o movimiento regional*

10.2. Las entidades publicas involucradas en los trámites administrativos referidos en este artículo, añadirán como exigencia y requisito el certificado del deudor alimentario moroso negativo para finalizar el tramite administrativo.

(...)"

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. – Reglamentación

El Poder Ejecutivo, en un plazo que no excederá los 30 días calendario a partir del día siguiente de la publicación de la presente ley en el Diario Oficial El Peruano, adecuará y modificará el reglamento correspondiente a la Ley Ley 28970, Ley que crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos.

Lima, 12 de abril de 2023

Francisco J. Paredes Castro

DR. SEGUNDO T. QUIROZ BARBOZA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Luis Lucianda Vásquez

PAUL SILVIO GUTIÉRREZ TICONA
Congresista de la República
Vocero del Grupo Parlamentario
Bloque Magisterial Concertación Nacional

Paúl Gutiérrez T.

Germán Tacuri

Alex A. Paredes Gonzales

ELIZABETH SARA MEDINA HERMOSILLA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **17** de **abril** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4712/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS; y**
2. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. ANTECEDENTES

En lo que respecta a propuestas legislativas respecto del registro de deudores alimentarios morosos, tenemos que referir al Proyecto Legislativo Nro. 02002/2021-CR, *"LEY QUE PROMUEVE LA INSCRIPCIÓN DE PARTE EN EL REGISTRO DE DEUDORES ALIMENTARIOS MOROSOS"*, propuesta que busca evitar retrasos en la inscripción de deudores alimentarios por falta de acción de la administración pública, exista la posibilidad de que las partes interesadas puedan gestionar la inscripción.

En esa línea, se tiene también al Proyecto Legislativo Nro. 06372/2020-CR, "*LEY QUE INCORPORA EL ARTÍCULO 7--A EN LA LEY 28970, LEY QUE CREA EL REGISTRO DE DEUDORES ALIMENTARIOS MOROSOS, PARA PROMOVER LA SUPERVISIÓN DE SU IMPLEMENTACIÓN Y CUMPLIMIENTO*", que propone que organismos como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Poder Judicial, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos –SUNARP-, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, el Banco de la Nación y la Autoridad Nacional del Servicio Civil –SERVIR, se encarguen de la supervisión de la aplicación de la ley 28970, siendo que el Ministerio de la Mujer debe elaborar un informe anual sobre el cumplimiento e implementación de lo previsto en la presente Ley, que en resumen, propone que los deudores alimentarios no puedan: Renovar y actualizar datos en el DNI, ni solicitar la emisión, renovación o recategorización de la licencia de conducir, tampoco solicitar antecedentes penales o solicitar la emisión o la renovación de su pasaporte; suscribir contratos públicos o privados en las notarías públicas en el que tenga que presentar su DNI.

Un tercer antecedente, lo encontramos en el Proyecto de ley Nro. 01403/2016-CR, "*Ley que propone modificar la Ley 28970, Ley que crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, para los cambios en los trámites administrativos y loas transferencias de bienes a los deudores alimentarios*"

Otra propuesta que versa sobre deudores morosos, mas no del registro de forma expresa, es el Proyecto de Ley Nro. 04000/2022-CR, "*LEY QUE ESTABLECE PRISIÓN PREVENTIVA PARA LOS DEUDORES ALIMENTARIOS*", el cual plantea la inclusión de un nuevo artículo en el Nuevo Código Procesal Penal, para que, en delitos de omisión a la asistencia familiar, se exceptúen los

requisitos para prisión preventiva y así agudizar las sanciones contra este tipo de morosos.

1.2. MARCO NORMATIVO

La Constitución Política la norma máxima en nuestra legislación, toda ley para que sea válida no puede contradecirla, y en el presente caso, el presente proyecto de ley se adecua con lo señalado por su artículo 4: "*La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad*". Cabe señalar, que esta disposición es tan importante, que permite que exista una excepción expresa a otra disposición constitucional, tal como se puede ver en el inciso c del numeral 24 del artículo 2: "*No hay prisión por deudas. Este principio no limita el mandato judicial por incumplimiento de deberes alimentarios.*" Otro artículo directamente relacionado con nuestra propuesta y que la valida, es aquella que se encuentra en el artículo 6 de la Carta Magna: *"Es deber y derecho de los padres alimentar, educar y dar seguridad a sus hijos. Los hijos tienen el deber de respetar y asistir a sus padres".*

En el nivel legislativo, se debe referir a la propia Ley N°28970, Ley que crea el Registro de deudores alimentarios morosos, y el Decreto Supremo Nº 008-2019-JUS, que aprueba su Reglamento. Con esta ley se crea el Registro de deudores alimentarios morosos, donde debe inscribirse aquellas personas que adeuden tres cuotas, sean sucesivas o no, de sus obligaciones alimentarias establecidas en sentencias o acuerdos conciliatorios con calidad de cosa juzgada.

Es pertinente mencionar a la Ley Nº30353, "Ley que crea el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles" (REDERECI), la cual en su Cuarta Disposición Complementaria Transitoria, modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, que los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM), estén impedidos para postular para la Presidencia o Vicepresidencias de la República, ni a los cargos de representantes para el Congreso de la República y representantes ante el Parlamento Andino. En su Quinta Disposición Complementaria Transitoria, modifica la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, para impedir que puedan ser candidatos en las elecciones de gobiernos regionales los deudores inscritos en el REDAM. Y finalmente su Sexta Disposición Complementaria Transitoria, modifica la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, para impedir la candidatura en las elecciones municipales a los deudores inscritos en el REDAM.

También se encuentra dentro del marco normativo, el Decreto Legislativo 1377, "Decreto Legislativo que fortalece la protección integral de niñas, niños y adolescentes", norma que modifica el Código Civil en distintos artículos, con la

finalidad de fortalecer la protección de los menores en lo relativo a la pensión de alimentos, de ese modo, se aprueba que madres de 14 años puedan demandar en nombre de sus hijos la pensión alimenticia y la presunción de paternidad dentro del matrimonio.

1.3. MARCO TEORICO

Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)

El Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM) es un registro a cargo del Poder Judicial, que tiene por finalidad el registrar a aquellas personas que adeuden 03 cuotas sucesivas o alternadas, de sus obligaciones alimentarias establecidas por mandato judicial. Tiene su origen en la Ley Nº 28970 del 27 de enero del 2007, norma que está reglamentada mediante Decreto Supremo Nº 002- 2007-JUS de fecha 22 de marzo del mismo año, siendo el espíritu de dicha norma, reducir la morosidad del obligado alimentario. También serán inscritas aquellas personas que no cumplan con pagar pensiones devengadas durante el proceso judicial de alimentos, sino las cancelan en un período de tres meses desde que son exigibles.

Como se mencionó anteriormente, este registro tiene la finalidad de sensibilizar al deudor alimentario en sus obligaciones y también de lograr persuadir al obligado alimentario a cumplir con su obligación alimentaria, ya que si no cumple su nombre aparecerá en el Registro de Deudor Alimentario Moroso, lo cual le traerá distintas dificultades dentro de la administración publica.

"El Órgano de Gobierno del Poder Judicial lleva un libro en que asiste cada solicitud de inscripción de un Deudor Moroso Alimentario, el cual debe contener la siguiente información del Deudor Alimentario Moroso: nombre y apellidos completos, domicilio real, número del Documento Nacional de Identidad u otro que haga sus veces, fotografía, cantidad de cuotas en mora parcial o total, monto de la obligación pendiente e intereses hasta la fecha de la comunicación, y la indicación del Órgano Jurisdiccional que ordena el registro."[1]

Sobre el procedimiento de registro en el REDAM, el proceso inicia con el Órgano jurisdiccional que conoce o conoció la causa de la que resultó del deber alimentario, órgano que deberá correr traslado al obligado alimentario de la solicitud de declaración de deudor alimentario moroso, por el término de tres días, esto de forma previa a la inscripción. Durante ese plazo, el deudor tiene

[1] https://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/405/946

posibilidad para responder al respecto. El Juez resolverá al termino de dicho plazo, pudiendo absolver al deudor o no. La resolución será apelable, sin efecto suspensivo, debiendo resolver en un plazo máximo de cinco días.

Solo el cumplimiento de la deuda alimentaria será motivo suficiente para desestimar la solicitud de inscripción en el registro, pues al acreditar fehacientemente la cancelación del monto total adeudado, el levantamiento de la inscripción será de inmediato. Para los fines de la inscripción o cancelación, el Juez deberá oficiar al Órgano de Gobierno del Poder Judicial en un plazo no mayor de tres días luego de resolver la cuestión.

El Órgano del Poder Judicial proporciona mensualmente a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradora de Fondos de Pensiones, la lista actualizada de los deudores alimentarios morosos, a efectos de que se registre la deuda alimentaria en la Central de Riesgo de dicha Institución. Asimismo, esta información podrá ser remitida también a las centrales de riesgo privadas. Con ello, se pretende exhortar, al moroso alimentario a fin de que cumpla su obligación alimentaria.

El Registro del Deudor Moroso-Redam, cuenta con el apoyo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, organismo que se encarga de remitir al Poder Judicial la lista mensual de los contratos de trabajo celebrados entra particulares, bajo cualquier modalidad, así como la de los trabajadores que se incorporen a las empresas del sector privado, a fin de identificar a los deudores alimentarios morosos que se encuentren registrados y comunicar a los juzgados correspondientes, para que proceda conforme a sus atribuciones. Por otra parte, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos también tiene la obligación de remitir al Poder Judicial las listas de transferencia de bienes muebles e inmuebles registrables realizados por personas naturales, a fin de que se puedan identificar a los deudores alimentarios morosos.

1.4. PROBLEMÁTICA

A inicios de año 2023, Denys del Águila Corcuera, el responsable del REDAM, declaró en varios medios de difusión que un total de 5,640 personas están inscritas en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos por incumplimiento del pago de una pensión de alimentos a sus hijos menores, inscripciones dispuesta a través de sentencia emitidas por juzgados del Poder Judicial, esto a pesar de advertir que el deudor alimentario también estará registrado en la Central de Riesgos de la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP, así como en las centrales de riesgo privadas y, por lo tanto, no podrán ser sujetos de

crédito. Entre sus declaraciones, también afirmó que en el año 2022 la cifra de deudores se elevó de manera considerable, específicamente en más de 100% en relación con el año 2021.

A esta noticia se suma, aquella que señala que, en setiembre del año 2022, se habían acumulado más de 57 millones de soles en deudas por pensión alimenticia, anunciado por el propio Poder Judicial, según los datos del Registro de Deudores Alimentarios Morosos, habiendo según este conteo, morosos alimentarios que, de forma singular, deben más de 60.000 soles por un incumplimiento mayor a tres meses sucesivos o alternos. *"La Corte Superior de Huánuco tiene la mayor cantidad de casos con 191 personas inscritas. Siguen Arequipa con 108; y luego Lima y Amazonas con 43 y 37, respectivamente. Otras circunscripciones que figuran en la lista son Huaura, Lima Sur, Huancavelica y Lambayeque".*[2] De acuerdo a los datos brindados se estima que la cifra de morosidad siga creciendo.

1.5. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

Como se puede ver, a pesar de los esfuerzos que desembocaron en el registro, la morosidad alimentaria sigue presente y afectando el desarrollo de miles de niños en el Perú. Por otro lado, tampoco se puede negar que la implementación del registro, fue favorable en la normativa, tanto para mantener un registro de dichos deudores para fines jurídicos, como por fines preventivos y de incentivo para que se cumplan las obligaciones alimentarias.

Es por ello, que somos de la opinión, que las sanciones actuales no son suficientes, y aunque hay que reconocer que existen más razones y circunstancias que permiten un número alto de morosidad alimentaria, nuestra propuesta ayuda a resolver una de estas.

Esto porque, las restricciones actuales, como la imposibilidad de postular a un cargo público de elección popular, no pueden contratar con el Estado, o no tener acceso a crédito, son restricciones que si bien recaen en tramites importantes, no son trámites generales, la mayoría de la población no busca ser candidato político, tampoco tienen planes de contratación con el Estado, siendo la única restricción que es aplicable a la mayoría de los casos, la negatoria del acceso a crédito.

Por ello, proponemos que se incremente el número de restricción sobre trámites que son más comunes entre la población, empezando por la emisión y/o

[2] https://larepublica.pe/sociedad/2022/09/25/peru-acumula-57-millones-de-soles-en-deudas-alimentarias-poder-judicial-redam-pension-por-alimentos

renovación de pasaporte, una tramitación por la cual pasa la mayoría del pueblo peruano, siendo que el pasaporte es un documento de suma importancia para cualquier profesional y persona que quiera realizar turismo. Otro trámite que identificamos como general, es la emisión o renovación de licencia de conducir, considerando que, casi la totalidad de familias cuenta con un medio de transporte mecánico, sea un vehículo o una moto, añadiendo que muchos trabajos dependen de tener una licencia de conducción, por lo que, restringir este trámite, representará un sumo problema para cualquier moroso, aumentando el factor persuasivo del registro.

Por último, poner restricciones a la inscripción en partidos políticos o movimientos regionales, añade efecto y peso a la existente restricción de impedir la candidatura en cargos de elección pública, pues como se señaló anteriormente, sólo una minoría de peruanos se registran como candidatos, esto se comprueba con el hecho, de que en las elecciones del 2021, hubieron 24 candidatos a la presidencia y otros 24 a la vicepresidencia, mientras que para el Congreso, se presentaron 476 listas según información del diario oficial El Peruano[3]. Siendo que, en promedio cada lista tiene 4 candidatos, podemos afirmar que el numero de personas que se inscribieron como candidatos a congresistas no pasa de las 3000 personas, un número ínfimo a comparación de la población peruana en total, e incluso menor del número de deudores registrados en el REDAM, por lo que se concluye que esta restricción no es de peso para la mayoría de peruanos. Sin embargo, un número mayor se encuentra en las inscripciones de miembros de partidos políticos, para poner un ejemplo, según la JNE, sólo en el partido Acción Popular, se tiene registrado más de 200000 miembros. Por ello, restringir la sola inscripción a partidos políticos, resultara de más peso persuasivo que la restricción única para inscribirse como candidato.

Por ello, concluimos que nuestra propuesta podrá mejorar los efectos del REDAM para evitar casos de morosidad alimentaria y sancionar a los deudores, lo que causará un mejoramiento de la calidad de vida de miles niños y niñas en nuestro país al asegurar su derecho de recibir apoyo económico de parte de sus padres garantizando su alimentación, cuidado y educación.

[3] https://www.elperuano.pe/noticia/118477-conoce-aqui-la-lista-de-candidatos-al-congreso-y-el-parlamento-andino

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa esta conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de nuestro país, no contradiciéndola en ninguna parte, al contrario, reconociendo lo señalado por los artículos 4 y 6 de la Carta Magna, por lo que la aprobación de la presente norma no se contrapone a la norma constitucional.

Esta iniciativa solamente añade un requisito más para concluir los trámites para la emisión o renovación de pasaporte, emisión o renovación de licencia de conducir y la inscripción en partido político o movimiento regional, por lo que su modificación en las normas relacionadas a dichos trámites, es precisa, mientras que contribuye a la normativa respecto del cuidado y seguridad de los menores.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La tercera edición del Manual de Técnica Legislativa, aprobada mediante Acuerdo de Mesa Directiva 106-202-2021/MESA-CR adoptada en julio de 2021, recomienda migrar del análisis costo beneficio a un análisis de impactos (social, económico, institucional y ambiental cuando corresponda) de la norma propuesta, junto con informar que el impacto de ésta está en el aumento del bienestar es mayor que el costo de su vigencia.

La presente propuesta legislativa no irroga costo adicional ni genera gasto alguno para el Erario Público, siendo que la modificación propuesta por la presente, sólo dispone que distintos trámites no sean completados si no se tiene un certificado de deudor alimentario moroso negativo, en otras palabras, añadir un requisito extra para dichos trámites, lo cual no debería añadir ningún gasto adicional para la administración pública, siendo el único efecto material, el condicionamiento de los trámites existentes, lo cual al ser una modificación tan sencilla, no irroga gasto alguno.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa encuentra coincidencia en el marco de las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional siguientes:

Política 15: Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición

Política 16: Fortalecimiento de la Familia, Promoción y Protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud

II. Equidad y Justicia Social

1. Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición

Siendo que la presente propuesta refuerza la seguridad brindada para los menores respecto de la pensión alimenticia que les corresponde, se alinea con la Política 15, respecto de la obligación del estado de establecer una política de seguridad alimentaria que permita la disponibilidad y el acceso de la población a alimentos suficientes y de calidad, en especial, respecto del acceso de alimentos y una adecuada nutrición, especialmente a los niños menores de cinco años y niños en etapa escolar.

2. Fortalecimiento de la Familia, Promoción y Protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud

La presente propuesta se adecua al compromiso del estado de fortalecer la familia como espacio fundamental del desarrollo integral de las personas, y garantizar el bienestar, el desarrollo integral y una vida digna para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en especial de aquellos que se encuentran en situación de riesgo, pobreza y exclusión; ya que la propuesta promueve la paternidad y la maternidad responsables, y asegurando la pensión alimenticia, se consigue garantizar el acceso de las niñas, niños y adolescentes a una educación y salud integrales, al enriquecimiento cultural, la recreación y la formación en valores, a fin de fortalecer su autoestima, personalidad y el desarrollo de sus habilidades.