



Proyecto de Ley N° 10261/2024-CR



CONGRESISTA VIVIAN OLIVOS MARTÍNEZ

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



**PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE
PROHIBICIONES Y RESTRICCIONES
PARA LOS DEUDORES ALIMENTARIOS
MOROSOS**

El Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa de la señora Congresista de la República **Vivian Olivos Martínez**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente:

El Congreso de La República;

Ha dado la ley siguiente:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE ESTABLECE PROHIBICIONES Y RESTRICCIONES PARA LOS DEUDORES
ALIMENTARIOS MOROSOS**

Artículo 1. – Objeto y finalidad de la Ley

La presente ley tiene por objeto incorporar artículos a la Ley 28970, Ley que crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, estableciendo medidas restrictivas para el acceso de personas inscritas en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM) a los servicios de intermediación financiera directa e indirecta y a la importación de bienes suntuarios, así como la retención de depósitos y saldos a favor de billeteras digitales a su nombre, con el propósito de garantizar el cumplimiento de sus obligaciones alimentarias y proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes; con la finalidad de fomentar el respeto y cumplimiento de las responsabilidades alimentarias mediante medidas coercitivas y sancionatorias, promoviendo un cambio cultural en favor de los derechos fundamentales de la niñez.

Artículo 2. – Modificación a la Ley 28970, Ley que crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos

Se incorporan los artículos 11, 12 y 13 a la Ley 28970, Ley que crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, los mismos quedan redactados bajo la siguiente fórmula legal:

"Artículo 11. – Prohibiciones y restricciones



CONGRESISTA VIVIAN OLIVOS MARTÍNEZ

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

Las personas inscritas en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM):

- 1. No tendrán acceso a los servicios de intermediación financiera directa e indirecta.***
- 2. Los depósitos o saldos a favor en billeteras digitales a su nombre serán retenidos bimestralmente y puestos a disposición del juzgado correspondiente.***
- 3. Tienen prohibida la importación de bienes suntuarios, en concordancia con la normativa aduanera vigente.***

Artículo 12. – Obligaciones de verificación:

- 1. Las instituciones pertinentes, están obligadas a verificar la condición de los usuarios en el REDAM en cumplimiento del artículo anterior.***
- 2. La verificación deberá realizarse mediante sistemas habilitados y actualizados, en coordinación con el Poder Judicial y otras entidades competentes.***

Artículo 3. – Sobre los bienes suntuarios

En el caso de los bienes suntuarios cuya importación contravenga lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 28970, serán puestos a disposición del juzgado correspondiente para su remate judicial.

Artículo 4. – Colaboración interinstitucional

El Poder Judicial, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, Superintendencia de Banca y Seguros son los entes rectores y supervisan el cumplimiento de la presente ley, y las demás instituciones pertinentes implementarán mecanismos efectivos de colaboración y articulación para garantizar su cumplimiento, promoviendo su aplicación fluida y resolviendo posibles conflictos normativos.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA Y FINAL

ÚNICA. – Modificaciones y adecuación

Modifíquense las normas que se opongan a la presente ley y el Poder Ejecutivo adecúe los reglamentos correspondientes en un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles, contados a partir de su publicación.



CONGRESISTA VIVIAN OLIVOS MARTÍNEZ

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ASPECTOS GENERALES

La presente propuesta legislativa constituye una modificación a la Ley N.º 28970, Ley que crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, orientada a fortalecer los mecanismos legales y administrativos para garantizar el cumplimiento de las obligaciones alimentarias. La iniciativa responde a una problemática persistente en el sistema jurídico peruano: la alta morosidad en el pago de pensiones alimenticias, lo cual afecta directamente a los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes, reconocidos tanto en la Constitución Política del Perú como en tratados internacionales¹.

El incumplimiento de las obligaciones alimentarias genera impactos negativos que trascienden el ámbito individual, afectando a familias enteras y vulnerando el desarrollo integral de los menores de edad. Este contexto demanda una intervención legislativa que garantice la efectividad de las medidas coercitivas, desincentivando la morosidad alimentaria a través de restricciones específicas en actividades recreativas, sociales y económicas que no son esenciales para la subsistencia de los deudores².

La norma encuentra su base jurídica en los principios constitucionales de protección a la familia y al interés superior del niño, establecidos en el artículo 4 de la Constitución Política del Perú. Asimismo, se enmarca en la Política de Estado 16 del Acuerdo Nacional, cuyo propósito es fortalecer el núcleo familiar y promover la responsabilidad parental como un deber ético y jurídico. La incorporación de medidas restrictivas, como la prohibición de acceso a actividades recreativas y la limitación en la importación de bienes suntuarios, se

¹ Horna, José. (2017). Incumplimiento del pago de las pensiones alimentarias en el Perú. Recuperado el 20 de enero del 2025 en: <https://hdl.handle.net/20.500.12867/779>

² Maximo, R. G. A. (2024). Factores del incumplimiento de la obligación alimentaria judicial y su incidencia en los derechos del niño y adolescente, Ilo 2022. Recuperado el 20 de enero del 2025 en: <https://hdl.handle.net/20.500.12692/146965>

fundamenta en la necesidad de priorizar el uso de los recursos económicos de los deudores morosos en beneficio de sus hijos acreedores alimentarios³.

El proyecto busca establecer un sistema normativo eficaz mediante la ampliación de las obligaciones de verificación para el acceso al sistema financiero y la importación de bienes suntuarios, además de la retención dineraria a favor de los morosos en las diversas billeteras digitales a su nombre⁴. Asimismo, se considera indispensable la colaboración interinstitucional entre el Poder Judicial, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y otras entidades relevantes para garantizar una implementación fluida y sin conflictos normativos.

En el ámbito internacional, la iniciativa reafirma el compromiso del Estado peruano con los estándares establecidos por la Convención sobre los Derechos del Niño, promoviendo acciones concretas que garanticen el bienestar económico, físico y emocional de los menores⁵. Adicionalmente, refuerza la confianza pública en el sistema de justicia al brindar herramientas efectivas para el cumplimiento de sentencias judiciales en materia alimentaria.

Esta propuesta es de naturaleza restrictiva y coercitiva, diseñada para optimizar el funcionamiento del Registro de Deudores Alimentarios Morosos y promover un cambio cultural en la sociedad peruana, donde las responsabilidades parentales sean asumidas como un imperativo ético y legal. La finalidad última es garantizar que los derechos de los menores prevalezcan sobre los intereses recreativos, sociales y económicos de los deudores

³ Calva-Vega, Y. G., & Montalvo-Ramírez, G. L. (2021). Incumplimiento de pensiones alimenticias como vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. *IUSTITIA SOCIALIS*, 6(1), 369. Recuperado el 20 de enero del 2025 en: <https://doi.org/10.35381/racji.v6i1.1477>

⁴ Rivera, William, (2021). Incumplimiento del pago de la pensión alimentaria y la protección del niño, niña y adolescente en el Perú. Recuperado el 21 de enero del 2025 en: <https://hdl.handle.net/20.500.12692/61461>

⁵ Soberano Serrano, Alma Alejandra. (2023). La omisión del pago de alimentos como violencia económica. Un análisis con perspectivas de infancia género y protección a la infancia. *Derecho global. Estudios sobre derecho y justicia*, 9(25), 15-33. Epub 22 de enero de 2024.

<https://doi.org/10.32870/dgedj.v9i25.400>

alimentarios morosos, consolidando un sistema normativo más justo, eficiente y protector de los sectores más vulnerables de la población⁶.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

El incumplimiento de las obligaciones alimentarias representa una problemática crítica y multifacética en el Perú, afectando de manera directa el ejercicio de derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, quienes constituyen uno de los sectores más vulnerables de la sociedad. Según cifras del Poder Judicial, existe un número significativo de deudores alimentarios morosos registrados en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM), lo que demuestra la insuficiencia de las medidas existentes para garantizar el cumplimiento de las sentencias en esta materia⁷. El impacto de esta problemática trasciende el ámbito privado y se configura como un asunto de interés público que requiere una intervención legislativa inmediata.

En el ámbito jurídico, la Ley N.º 28970 creó el REDAM como una herramienta para identificar y visibilizar a los deudores alimentarios morosos. Sin embargo, la norma no ha logrado consolidarse como un mecanismo suficientemente disuasorio debido a la ausencia de sanciones que afecten de manera efectiva la conducta de los infractores. La mera inscripción en el registro, aunque importante, no genera consecuencias tangibles que alteren significativamente las dinámicas económicas o sociales de los deudores, lo que perpetúa la morosidad alimentaria como una conducta con bajos costos jurídicos y sociales⁸.

⁶ Huallpa Barreda, A. J., Laqui Huanacune, D., Pumahualcca Coila, D., Ticona Valdez, K. S., & Quispe Ruelas, H. E. (2020). Estudio Sobre el Delito de Incumplimiento de la Obligación Alimentaria Desde las Perspectivas de las Escuelas Jurídico-Penales. *Revista de Derecho*, 4(1), 131–144.

<https://doi.org/10.47712/rd.2019.v4i1.35>

⁷ Poder Judicial registra más de cinco mil deudores que incumplen el pago por pensión de alimentos, revisado el 21 de enero del 2025 en:

<https://www.gob.pe/institucion/pj/noticias/700015-poder-judicial-registra-mas-de-cinco-mil-deudores-que-incumplen-el-pago-por-pension-de-alimentos>

⁸ Mauricio, Zoraida, (2023), La Eficacia de La Ley que Crea el REDAM (Registro De Deudores Alimentarios Morosos) en Base a la Obligación Alimentaria en Perú, recuperado el 21 de enero de:

<https://hdl.handle.net/11537/38259>



CONGRESISTA VIVIAN OLIVOS MARTÍNEZ

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

Desde una perspectiva social y cultural, existe una problemática de fondo vinculada a la percepción de las obligaciones alimentarias. En muchos casos, estas se consideran un asunto secundario o de cumplimiento opcional, particularmente cuando las medidas coercitivas son limitadas⁹. Este problema cultural se ve agravado por la falta de educación y sensibilización sobre la importancia de las responsabilidades parentales y su impacto en el desarrollo integral de los menores. La inacción en este campo perpetúa una cultura de incumplimiento que debilita los valores esenciales de responsabilidad, equidad y justicia.

El incumplimiento de estas obligaciones tiene consecuencias devastadoras. En primer lugar, afecta el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, privándolos de recursos esenciales como alimentación, educación, salud y vivienda. Esta situación agrava las condiciones de vulnerabilidad de los menores y aumenta las brechas de desigualdad socioeconómica, limitando sus oportunidades de futuro. En segundo lugar, impacta la confianza ciudadana en el sistema de justicia, al percibirse como ineficaz en la garantía y protección de los derechos fundamentales de los menores y en la sanción efectiva a los infractores. Finalmente, la falta de medidas más contundentes fomenta una percepción de impunidad que puede alentar a otros deudores a incumplir sus obligaciones alimentarias, generando un efecto multiplicador negativo.

En el contexto internacional, la problemática también representa un incumplimiento de los compromisos asumidos por el Perú en tratados como la Convención sobre los Derechos del Niño, que obliga a los Estados a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el bienestar físico, emocional y social de los menores. La inacción en este sentido coloca al país en una situación de rezago frente a estándares internacionales de protección de la infancia¹⁰.

⁹ Horna, José. (2017). Op. Citada. pg. 25

¹⁰ Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de la UNICEF Informe sobre la situación de los derechos de la niñez y adolescencia, Resultados de los talleres de consulta en regiones, (2019), recuperado el 21 de enero del 2025 de: <https://www.unicef.org/peru/media/7121/file/Informe%20sobre%20la%20situaci%C3%B3n%20de%20los%20derechos%20de%20la%20ni%C3%B1ez%20y%20adolescencia.pdf>



CONGRESISTA VIVIAN OLIVOS MARTÍNEZ

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

La evolución de esta problemática exige la implementación de medidas legislativas más restrictivas y coercitivas que afecten áreas no esenciales de la vida de los deudores alimentarios morosos¹¹. Las propuestas incluyen la prohibición de acceso a los servicios de intermediación financiera directa e indirecta, así como restricciones a la importación de bienes suntuarios y finalmente la retención de montos dinerarios en favor de los deudores que se encuentren en cualquiera de las billeteras digitales a su nombre. Estas medidas buscan generar un impacto inmediato en la conducta de los deudores, incentivándolos a priorizar el cumplimiento de sus obligaciones alimentarias como un deber ético, social y jurídico ineludible.

Asimismo, es crucial que la normativa contemple un sistema de verificación eficiente, que garantice el cumplimiento efectivo de estas restricciones. Esto implica la colaboración interinstitucional entre el Poder Judicial, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), y las plataformas digitales y empresariales que participen en las actividades reguladas. Este enfoque integral permitirá no solo la implementación fluida de la norma, sino también su alineación con otros marcos normativos, evitando conflictos legales y asegurando la protección de los derechos de la niñez de manera efectiva y sostenible.

El problema del incumplimiento de las obligaciones alimentarias no solo afecta a las familias directamente involucradas, sino que también representa una falla estructural del sistema normativo y cultural del país. La intervención legislativa propuesta se presenta como una necesidad urgente para garantizar la justicia, promover la equidad y proteger a los sectores más vulnerables de la sociedad peruana.

¹¹ Congreso: presentan proyecto de ley para restringir el acceso de deudores alimentarios a conciertos y otros eventos, (2025), revisado el 21 de enero del 2025 en: <https://elcomercio.pe/lima/congreso-presentan-proyecto-de-ley-para-restringir-el-acceso-de-deudores-alimentarios-a-conciertos-y-otros-eventos-redam-diana-gonzales-responsabilidad-parental-ultimas-noticia/>



CONGRESISTA VIVIAN OLIVOS MARTÍNEZ

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

III. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

La propuesta de solución establece un marco normativo integral que busca abordar de manera directa y efectiva el problema del incumplimiento de las obligaciones alimentarias. Esto se logra a través de la modificación de la Ley N.º 28970, incorporando disposiciones que introducen restricciones, sanciones y obligaciones para los deudores alimentarios morosos y las entidades relacionadas.

Prohibiciones y restricciones (Artículo 11)

Se proponen tres restricciones principales dirigidas a los deudores alimentarios morosos inscritos en el REDAM, con el objetivo de generar consecuencias directas y materiales que los incentiven a cumplir con sus obligaciones:

1. Restricción de acceso a servicios de intermediación financiera directa e indirecta:

Se prohíbe a las personas inscritas en el REDAM acceder a créditos, préstamos y demás operaciones de financiamiento que impliquen intermediación financiera formal. Esta medida busca evitar que los deudores utilicen el sistema financiero sin cumplir previamente con sus responsabilidades alimentarias.

2. Retención de depósitos y saldos a favor en billeteras digitales:

Todo saldo o depósito a nombre de los deudores alimentarios morosos en billeteras digitales será retenido y puesto a disposición del juzgado correspondiente.

Esta disposición garantiza que los fondos de los deudores sean destinados prioritariamente al cumplimiento de sus obligaciones alimentarias.

3. Prohibición de importación de bienes suntuarios:

Los bienes de lujo, definidos como aquellos que exceden necesidades básicas o funcionales, no podrán ser importados por personas inscritas en el REDAM. Esta disposición se aplica directamente a productos como vehículos de alta gama, joyas, electrónicos de lujo, entre otros, buscando redirigir los recursos de los deudores hacia el cumplimiento de sus obligaciones alimentarias.



CONGRESISTA VIVIAN OLIVOS MARTÍNEZ

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

Obligaciones de verificación (Artículo 12)

Para garantizar el cumplimiento de las prohibiciones establecidas, se determinan las siguientes obligaciones de verificación:

1. Verificación obligatoria en el REDAM:

Las entidades del sistema financiero, billeteras digitales y organismos responsables del comercio exterior deberán verificar en el REDAM antes de realizar operaciones con los usuarios.

Esta consulta se realizará mediante sistemas habilitados y actualizados, en coordinación con el Poder Judicial y otras entidades competentes.

2. Sistemas tecnológicos integrados:

El Poder Judicial deberá habilitar herramientas tecnológicas que permitan a estas entidades acceder de manera rápida, segura y actualizada al REDAM, garantizando una implementación fluida de las restricciones.

Normativa aduanera para bienes suntuarios (Artículo 3)

Para garantizar que los bienes suntuarios no sean utilizados mientras persista la deuda alimentaria, se dispone:

1. Estado de abandono de bienes suntuarios:

- Los bienes suntuarios cuya importación contravenga lo dispuesto en el artículo 11 serán considerados en estado de abandono, conforme a la normativa aduanera y tributaria vigente.
- La gestión de estos bienes estará bajo la supervisión del juzgado correspondiente.

2. Remate judicial de bienes suntuarios:

- Se faculta al juzgado a disponer el remate de los bienes en favor de la cobertura de las obligaciones alimentarias pendientes.
- Con esta medida, se busca transformar los bienes suntuarios en recursos que beneficien directamente a los acreedores alimentarios.



CONGRESISTA VIVIAN OLIVOS MARTÍNEZ

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

Colaboración interinstitucional (Artículo 4)

La implementación de esta norma requiere una coordinación eficiente entre diversas entidades del Estado. Este artículo establece las siguientes directrices para promover dicha colaboración:

1. Participación del Poder Judicial:

Responsable de mantener actualizado el REDAM y garantizar que sea accesible para todas las entidades obligadas a verificar su información.

2. Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT):

Encargada de supervisar la importación de bienes suntuarios y aplicar las disposiciones aduaneras correspondientes en casos de incumplimiento.

3. Plataformas digitales y empresariales:

Deberán integrar mecanismos tecnológicos que permitan verificar en tiempo real la condición de los usuarios inscritos en el REDAM.

4. Capacitación y supervisión:

Se establece la obligatoriedad de capacitar a los actores involucrados para garantizar una implementación adecuada y prevenir conflictos normativos.

Así, la presente propuesta legislativa busca generar un cambio estructural en la percepción y cumplimiento de las obligaciones alimentarias en el Perú. Al establecer restricciones que afectan aspectos no esenciales de la vida de los deudores alimentarios morosos, se refuerza el mensaje de prioridad que deben tener los derechos de los menores frente a los intereses personales de los deudores. Asimismo, la inclusión de sanciones y la articulación interinstitucional garantizan la eficacia y sostenibilidad de la norma, consolidando un sistema jurídico más justo y protector de los sectores vulnerables.

IV. TEST DE PROPORCIONALIDAD

La presente propuesta legislativa introduce restricciones a los deudores alimentarios morosos con el objetivo de garantizar el cumplimiento de sus obligaciones y priorizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En este contexto, la norma plantea una posible colisión entre el derecho de los deudores a acceder a servicios financieros y disponer

libremente de sus bienes, y el derecho superior de los menores a recibir la pensión alimenticia.

Ante esta concurrencia de derechos, resulta necesario aplicar el **test de proporcionalidad**, un mecanismo ampliamente reconocido en la jurisprudencia constitucional, que permite evaluar si las restricciones establecidas son compatibles con el principio de equilibrio entre derechos fundamentales. Este análisis se desarrolla mediante cuatro criterios esenciales:

1. **El fin legítimo,**
2. **La idoneidad o adecuación,**
3. **La necesidad,**
4. **La proporcionalidad en sentido estricto.**

Este análisis es fundamental para determinar si las restricciones planteadas en la norma se justifican dentro de un marco constitucional y son compatibles con el principio de equilibrio entre derechos fundamentales.

FIN LEGÍTIMO

El fin legítimo exige que cualquier restricción o intervención en un derecho fundamental esté justificada por un propósito que no solo sea válido desde el punto de vista constitucional, sino que también tenga una relevancia social evidente¹².

La presente norma tiene como **propósito principal garantizar los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes**, quienes son un grupo prioritario de protección según el ordenamiento jurídico peruano. El derecho a la alimentación, educación y desarrollo integral de los menores está garantizado en el **artículo 4 de la Constitución Política del Perú** y en tratados internacionales ratificados por el Estado peruano, como la **Convención sobre los Derechos del Niño**.

¹² Baquerizo, J. (2009), Colisión de Derechos Fundamentales y Juicio de Ponderación, p. 19.



CONGRESISTA VIVIAN OLIVOS MARTÍNEZ

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

Las restricciones impuestas a los deudores alimentarios morosos no son arbitrarias ni desproporcionadas, sino que responden a la necesidad de **priorizar el interés superior del niño** frente a derechos de menor jerarquía, como el acceso irrestricto a servicios financieros o la libre disposición de fondos en billeteras digitales.

Adicionalmente, la norma busca fortalecer la equidad en el cumplimiento de las obligaciones legales, evitando que los deudores puedan manejar recursos económicos sin antes garantizar el pago de sus deudas alimentarias. En este sentido, **el objetivo de la ley no solo es constitucionalmente válido, sino también éticamente necesario** para proteger el bienestar de los niños, niñas y adolescentes afectados por la morosidad alimentaria.

IDONEIDAD

El principio de idoneidad o adecuación establece que toda medida restrictiva de un derecho fundamental debe ser adecuada y efectiva para alcanzar el objetivo legítimo que se persigue. Es decir, la norma debe ser capaz de contribuir, de manera directa y razonable, al cumplimiento del propósito planteado, sin que la medida resulte innecesaria o ineficaz¹³.

Así, el proyecto de ley establece tres medidas clave que afectan áreas no esenciales de la vida económica de los deudores alimentarios morosos:

1. Restricción del acceso a servicios de intermediación financiera:

- Al prohibir que los deudores alimentarios accedan a financiamiento formal, se crea un incentivo real para que regularicen su situación en el REDAM.
- Esta medida refuerza el impacto coercitivo de la norma sin afectar la capacidad de los deudores para subsistir.

2. Retención de fondos en billeteras digitales:

- Permite garantizar que los recursos de los deudores sean destinados prioritariamente al pago de sus obligaciones alimentarias.
- Se evita que los deudores oculten fondos en medios digitales sin cumplir con la manutención de sus hijos.

¹³ Prieto Sanchís, (2014), Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales, pág. 200.

3. Prohibición de importación de bienes suntuarios:

- Evita que los deudores destinen recursos a bienes de lujo mientras incumplen con sus obligaciones alimentarias.
- Refuerza el principio de uso responsable de los recursos económicos.

Además, la norma **no impide que los deudores alimentarios ejerzan su derecho al trabajo ni afecta su acceso a bienes esenciales**. Las restricciones impuestas solo afectan su capacidad de acceder a privilegios financieros y económicos mientras incumplan con su obligación alimentaria.

Por lo tanto, la norma cumple con el criterio de **idoneidad**, ya que establece mecanismos efectivos para garantizar el pago de las deudas alimentarias sin recurrir a medidas excesivas o ineficaces.

NECESIDAD

El principio de necesidad establece que, entre todas las medidas posibles para alcanzar un fin legítimo, debe optarse por aquella que sea la menos gravosa o restrictiva para los derechos fundamentales afectados¹⁴. Esto implica evaluar si existen alternativas menos invasivas que permitan alcanzar el mismo objetivo con igual efectividad.

En este caso, la norma cumple con el criterio de necesidad, ya que **limita únicamente el acceso a bienes y servicios no esenciales** de los deudores alimentarios morosos. Las restricciones impuestas —como la retención de fondos en billeteras digitales y la restricción de acceso a intermediación financiera— **no afectan la subsistencia, el derecho al trabajo ni el acceso a bienes básicos** de los deudores, sino que actúan como incentivos para que prioricen el pago de sus obligaciones alimentarias.

¹⁴ Alexy, Robert (2001), Epílogo a la Teoría de los derechos fundamentales, p. 28; citado por GASCÓN ABELLÁN et. al., Op. Cit., p. 311 y 312.

Además, **no existen medidas alternativas que puedan generar el mismo efecto coercitivo** con menor impacto.

- **Campañas de sensibilización:** Aunque útiles como complemento, no han demostrado ser efectivas por sí solas para reducir la morosidad alimentaria.
- **Multas adicionales:** La aplicación de sanciones económicas podría ser ineficaz, ya que los deudores podrían seguir evitando el pago de sus obligaciones.
- **Embargo de bienes sin restricciones adicionales:** Si bien el embargo es una herramienta válida, no impide que los deudores continúen acumulando bienes suntuarios o accediendo a servicios financieros sin antes saldar su deuda alimentaria.

En este sentido, la norma selecciona medidas **proporcionales y menos gravosas** para garantizar que los deudores no evadan sus responsabilidades sin restringir derechos esenciales.

PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO

El principio de proporcionalidad en sentido estricto implica evaluar si los beneficios generados por la medida propuesta superan los perjuicios ocasionados a los derechos fundamentales intervenidos¹⁵. Este análisis pondera los bienes y valores en conflicto, asegurando que el impacto positivo en el interés general sea significativamente mayor que cualquier afectación causada.

La **prohibición de acceso a intermediación financiera, la retención de fondos en billeteras digitales y la prohibición de importación de bienes suntuarios** generan un impacto positivo inmediato en la reducción de la morosidad alimentaria y en la protección de los derechos de los niños y adolescentes.

¹⁵ González B., Markus (2015) El Principio De Proporcionalidad En La Jurisprudencia Del Tribunal Constitucional, p. 78



CONGRESISTA VIVIAN OLIVOS MARTÍNEZ

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

Beneficios:

- **Garantiza la manutención de los menores** al asegurar que los recursos de los deudores sean destinados a sus necesidades esenciales.
- **Refuerza la equidad en el cumplimiento de las obligaciones alimentarias**, evitando que los deudores mantengan acceso a servicios financieros mientras incumplan con su responsabilidad.
- **Fomenta un cambio cultural** que prioriza el bienestar infantil y la responsabilidad parental como valores esenciales en la sociedad.
- **Fortalece el sistema de justicia**, asegurando que las sentencias en materia alimentaria sean efectivas y no queden impunes.

Posibles perjuicios y cómo se justifican:

- **Limitación en el acceso a créditos y financiamiento:** Afecta únicamente a quienes incumplen sus obligaciones alimentarias, y los deudores pueden recuperar estos derechos regularizando su situación.
- **Retención de fondos en billeteras digitales:** No impide el acceso a dinero en efectivo o cuentas bancarias fuera del ámbito digital. Solo afecta fondos retenidos que podrían destinarse al pago de pensiones.
- **Restricción en la importación de bienes suntuarios:** No impide el acceso a bienes esenciales ni afecta derechos fundamentales básicos.

El **principio de proporcionalidad se cumple** porque los **beneficios de la norma superan ampliamente los efectos negativos que podría generar**. Las restricciones impuestas están justificadas porque garantizan la protección de los derechos de los niños y adolescentes, priorizando su bienestar sobre los privilegios financieros y comerciales de los deudores alimentarios morosos.



CONGRESISTA VIVIAN OLIVOS MARTÍNEZ

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

V. ACTORES INVOLUCRADOS

ACTOR	DEFINICIÓN
DEUDORES ALIMENTARIOS	Las personas inscritas en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM) que, al no cumplir con sus obligaciones alimentarias, afectan de manera directa los derechos fundamentales de sus hijos. Estos deudores son el objetivo principal de la norma, la cual busca generar un impacto significativo en su conducta mediante la implementación de algunas restricciones, incentivándolos a priorizar el cumplimiento de sus responsabilidades legales y éticas.
HIJOS ALIMENTISTAS	Los niños, niñas y adolescentes acreedores alimentarios son los principales beneficiarios de la presente norma. Representan el sector más vulnerable de la población, cuya protección y desarrollo integral constituyen un deber constitucional y social del Estado. La norma busca garantizar que los recursos económicos de sus padres o responsables sean destinados a satisfacer sus necesidades básicas, promoviendo su bienestar físico, emocional y educativo.
ESTADO PERUANO	Representado por las entidades responsables de la implementación, supervisión y aplicación de la norma, como el Poder Judicial, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), y otros organismos competentes. El Estado asume un rol garante en la protección de los derechos de los menores y en la articulación de los mecanismos necesarios para la correcta ejecución de las disposiciones establecidas en la ley.
POBLACIÓN EN GENERAL	La sociedad peruana en su conjunto se ve impactada por la problemática de la morosidad alimentaria. Esta norma contribuye a reforzar los valores éticos de responsabilidad parental, equidad y justicia, promoviendo una cultura de cumplimiento de las obligaciones alimentarias. Además, la población en general se beneficia de un sistema normativo más justo y eficiente, que fortalece la confianza en las instituciones y reduce las brechas de desigualdad en el país.

VI. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El efecto de la promulgación de la presente iniciativa en la legislación nacional sería significativo y tendría implicancias en diversos aspectos jurídicos y sociales:

- Primero y más evidente, la modificación de las normas pertinentes.

Ley 28970, Ley que crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos	Modificación propuesta
<p>NO EXISTE ARTÍCULO 11</p>	<p>“Artículo 11. – Prohibiciones y restricciones</p> <p>Las personas inscritas en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No tendrán acceso a los servicios de intermediación financiera directa e indirecta. 2. Los depósitos o saldos a favor en billeteras digitales a su nombre serán retenidos y puestos a disposición del juzgado correspondiente. 3. Tienen prohibida la importación de bienes suntuarios, en concordancia con la normativa aduanera vigente.”
<p>NO EXISTE ARTÍCULO 12</p>	<p>“Artículo 12. – Obligaciones de verificación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las instituciones pertinentes, están obligadas a verificar la condición de los usuarios en el REDAM en cumplimiento del artículo anterior. 2. La verificación deberá realizarse mediante sistemas habilitados y actualizados, en coordinación con el Poder Judicial y otras entidades competentes.”

Otros efectos se pueden citar:



CONGRESISTA VIVIAN OLIVOS MARTÍNEZ

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

- Prevención de conflictos normativos

El nuevo marco normativo interactúa con diversas áreas del ordenamiento jurídico, por lo que es fundamental prever posibles conflictos o redundancias para garantizar su correcta aplicación e integración. A continuación, se identifican los principales aspectos a considerar:

1. **Legislación en materia de consumo y acceso a bienes y servicios:**

La restricción del acceso de los deudores alimentarios morosos a servicios de intermediación financiera directa e indirecta debe armonizarse con la normativa vigente sobre acceso al crédito y el sistema financiero.

Para evitar contradicciones con el marco regulatorio de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), se deberá establecer un protocolo claro de verificación en el REDAM para su implementación por parte de las entidades financieras.

2. **Normativa sobre billeteras digitales y retención de fondos:**

La retención de depósitos y saldos a favor en billeteras digitales debe garantizar el cumplimiento de principios constitucionales de debido proceso y seguridad jurídica.

Será necesario establecer un procedimiento administrativo claro para que los fondos retenidos sean efectivamente puestos a disposición del juzgado correspondiente sin afectar derechos patrimoniales más allá de lo razonable.

3. **Normativa aduanera y disposición de bienes suntuarios:**

La prohibición de importación de bienes suntuarios para deudores alimentarios morosos se alinea con las disposiciones aduaneras vigentes. Sin embargo, se deberá garantizar que la clasificación y tratamiento de estos bienes se realice conforme a la Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo N.º 1053).

El procedimiento de remate judicial de bienes suntuarios deberá ser armonizado con la normativa vigente sobre ejecución de sentencias en materia de obligaciones alimentarias, evitando conflictos en la gestión de los bienes embargados.

4. **Legislación en materia de derechos fundamentales:**

La restricción de ciertos derechos económicos y sociales para los deudores alimentarios debe ser cuidadosamente aplicada para evitar conflictos con disposiciones que protegen el derecho a la igualdad ante la ley. Es crucial que se garantice un equilibrio entre las

medidas coercitivas y la protección de los derechos fundamentales, justificando las restricciones en base al interés superior del niño.

Mecanismos para evitar conflictos y garantizar coherencia

1. Reglamentación clara y detallada:

Será necesario modificar la normativa reglamentaria que defina los procedimientos específicos para la aplicación de las restricciones, verificación y sanciones, asegurando su alineación con otras normas existentes.

2. Supervisión constante:

Se deberá establecer un mecanismo de supervisión que permita identificar y resolver de manera oportuna cualquier conflicto normativo que pueda surgir durante la implementación de la ley.

3. Difusión y capacitación:

La capacitación de los actores involucrados, tanto públicos como privados, será clave para garantizar la correcta interpretación y aplicación de la norma, minimizando el riesgo de conflictos normativos y asegurando su integración eficiente al sistema jurídico nacional.

VII. MARCO LEGAL

1. Constitución Política del Perú (artículo 4, interés superior del niño).
2. Ley N.º 28970, Ley que crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM).
3. Código Civil.
4. Código de los Niños y Adolescentes.
5. Convención sobre los Derechos del Niño.
6. Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo N.º 1053).
7. Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N.º 27444).
8. Ley N.º 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar.



CONGRESISTA VIVIAN OLIVOS MARTÍNEZ

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

VIII. ANTECEDENTES NORMATIVOS

En nuestra representación nacional en el presente periodo legislativo, se ha presentado un proyecto de ley similar o con un objetivo parecido:

1. El Proyecto de Ley 9890/2024-CR, Ley Que Restringe el Ingreso de Deudores Alimentarios a Eventos Deportivos y Espectáculos de Entretenimiento, presentado el 13 de enero de 2025 por la congresista Diana Gonzales y decretado a la comisión de Justicia y Derechos Humanos.

IX. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La implementación de esta ley conlleva cambios e impactos en el presupuesto y la economía del Estado peruano. A continuación, se detallan los principales aspectos a considerar:

7.1. Impacto económico

La implementación de esta norma tiene un impacto económico que se refleja en varios aspectos generales relacionados con la productividad, la justicia económica y la dinámica social:

1. Reducción de la morosidad alimentaria:

Al establecer restricciones concretas sobre bienes y servicios no esenciales, la norma incentiva a los deudores alimentarios a cumplir con sus obligaciones. Esto contribuye a disminuir la brecha de incumplimiento y mejora la asignación de recursos hacia necesidades esenciales, como la alimentación y educación de los acreedores alimentarios.

2. Fortalecimiento de la confianza en el sistema de justicia:

La percepción de un sistema judicial más efectivo y comprometido con la protección de derechos fundamentales puede generar un entorno de mayor estabilidad económica y social. Este fortalecimiento tiene efectos positivos indirectos en el desarrollo de actividades productivas al promover la equidad y la seguridad jurídica.

3. Impacto en el comportamiento del mercado de bienes y servicios no esenciales:

Las restricciones podrían modificar los patrones de consumo entre los deudores

alimentarios morosos, afectando temporalmente ciertos sectores económicos relacionados con las actividades restringidas. Sin embargo, esta reorientación de recursos hacia las obligaciones alimentarias podría generar un efecto positivo en la demanda de bienes y servicios básicos.

4. Contribución a la reducción de desigualdades socioeconómicas:

Al priorizar el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, la norma fomenta una distribución más justa de los recursos económicos, lo que contribuye al fortalecimiento del tejido social y, en el largo plazo, al desarrollo humano y económico del país.

5. Incentivo al cumplimiento voluntario:

El impacto económico positivo también se proyecta en la reducción de costos asociados con procesos judiciales y administrativos, ya que el temor a las restricciones podría motivar a los deudores a regularizar sus pagos sin necesidad de recurrir a mecanismos judiciales adicionales.

7.2. Efectos monetarios y no monetarios

Efectos monetarios:

El impacto monetario de la norma se relaciona directamente con los costos y beneficios medibles en términos financieros para las partes involucradas. Se identifican los siguientes elementos:

1. Incremento en los pagos de pensiones alimenticias:

Las restricciones impuestas a los deudores alimentarios morosos generan un incentivo económico directo para que cumplan con sus obligaciones. Esto incrementará los ingresos destinados a la alimentación, educación y salud de los acreedores alimentarios, especialmente niños, niñas y adolescentes.

2. Ahorro en costos judiciales y administrativos:

La regularización voluntaria por parte de los deudores podría reducir los gastos asociados con el seguimiento y ejecución de sentencias judiciales en materia de alimentos. Esto alivia la carga financiera tanto para el sistema de justicia como para las familias acreedoras.

3. Impacto en el flujo de ingresos de sectores económicos específicos:



CONGRESISTA VIVIAN OLIVOS MARTÍNEZ

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

Los sectores relacionados con las actividades restringidas podrían experimentar una disminución en sus ingresos provenientes de deudores inscritos en el REDAM. Sin embargo, el impacto generalizado se considera marginal, ya que afecta únicamente a un grupo reducido de consumidores.

4. **Costos de implementación tecnológica:**

Las plataformas de las instituciones correspondientes deberán invertir en sistemas que permitan la verificación en el REDAM. Este costo inicial, aunque significativo para las empresas, se amortizará con el tiempo al integrarse en sus procesos operativos habituales.

Efectos no monetarios:

Los efectos no monetarios abarcan aspectos intangibles y de difícil cuantificación que son esenciales para evaluar el alcance completo de la norma:

1. **Fortalecimiento del bienestar infantil:**

Garantizar el cumplimiento de las pensiones alimenticias tiene un efecto positivo directo en el bienestar emocional, físico y educativo de los niños, niñas y adolescentes acreedores. Este impacto, aunque no medible en términos financieros, tiene un valor incalculable para el desarrollo humano.

2. **Promoción de una cultura de responsabilidad parental:**

Las restricciones impuestas generan un cambio en las percepciones y actitudes hacia el cumplimiento de las obligaciones alimentarias, reforzando valores éticos y sociales fundamentales.

3. **Confianza en las instituciones públicas:**

La norma contribuye a fortalecer la confianza ciudadana en el sistema de justicia y las entidades responsables de su implementación, lo cual impacta positivamente en la cohesión social y el respeto por las normas legales.



CONGRESISTA VIVIAN OLIVOS MARTÍNEZ

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

4. Reducción de conflictos familiares:

Al garantizar el cumplimiento de las pensiones alimenticias, la norma ayuda a reducir tensiones y disputas entre los deudores y las familias acreedoras, promoviendo un entorno más armónico y estable.

7.3. Impacto presupuestal

En cuanto al impacto presupuestal, la implementación de la norma generará ciertos costos y beneficios para el Estado:

1. Costos de implementación y supervisión:

El Poder Judicial y otras entidades involucradas, como la SUNAT, deberán asumir gastos relacionados con la actualización del REDAM y el monitoreo del cumplimiento de las restricciones y sanciones.

2. Capacitación y difusión:

Será necesario destinar recursos para capacitar a las entidades responsables y difundir la normativa entre la población y los actores involucrados, asegurando una implementación efectiva.

3. Eficiencia presupuestal en el sistema de justicia:

Al reducir el número de casos judiciales relacionados con el incumplimiento de pensiones alimenticias, el Estado optimiza sus recursos, destinándolos a otras áreas prioritarias.

4. Ingresos adicionales por sanciones:

Las multas impuestas a las entidades que incumplan con la normativa generarán ingresos complementarios para el Estado, aunque estos no son el objetivo principal de la norma.

X. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

Vinculación con la Agenda Legislativa

La presente iniciativa se enmarca en los objetivos de la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025, específicamente en el Objetivo **II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL**, Política de Estado 16. “FORTALECIMIENTO DE LA FAMILIA, PROTECCIÓN Y



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/02/2025 15:06:15-0500



CONGRESISTA VIVIAN OLIVOS MARTÍNEZ

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

PROMOCIÓN DE LA NIÑEZ, LA ADOLESCENCIA Y LA JUVENTUD”; tema 67. “DEFENSA Y PROTECCIÓN DE LA FAMILIA, LA NIÑEZ, LA ADOLESCENCIA Y LA JUVENTUD”.

Vinculación con el Acuerdo Nacional

La presente iniciativa se encuentra dentro del Segundo Objetivo del Acuerdo Nacional, que señala: “**EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL**”, específicamente en la Política de Estado 16, denominado “**Fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud**”

“16. Fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud

Nos comprometemos a fortalecer la familia como espacio fundamental del desarrollo integral de las personas, promoviendo el matrimonio y una comunidad familiar respetuosa de la dignidad y de los derechos de todos sus integrantes. Es política de Estado prevenir, sancionar y erradicar las diversas manifestaciones de violencia que se producen en las relaciones familiares. Nos proponemos, asimismo, 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. Promoveremos espacios institucionales y entornos barriales que permitan la convivencia pacífica y la seguridad personal, así como una cultura de respeto a los valores morales, culturales y sociales.

Con este objetivo el Estado: [...] (b) promoverá la paternidad y la maternidad responsables; [...] (d) garantizará 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, (e) prevenirá todas las formas de violencia familiar, así como de maltrato y explotación contra niños, niñas y adolescentes, aportando a su erradicación [...] (p) institucionalizará las políticas multisectoriales para la reducción de la violencia familiar y juvenil [...].”



Firmado digitalmente por:
SANTISFERBAN SUCHILUPE
Magally FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/02/2025 20:00:27-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/02/2025 14:37:55-0500



Firmado digitalmente por:
OLIVOS MARTINEZ Leslie
Vivian FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/02/2025 16:52:27-0500



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Marth Lupe
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/02/2025 10:54:31-0500



Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA Cesar
Manuel FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/02/2025 12:07:05-0500



Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/02/2025 18:25:15-0500