

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE SANCIONES A LA OBSTRUCCIÓN DEL RÉGIMEN DE VISITAS

La Congresista de la República que suscribe, **ROSANGELLA ANDREA BARBARÁN REYES**, integrante del Grupo Parlamentario **FUERZA POPULAR**, en el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74°, 75° Y 76° del Reglamento del Congreso, presenta el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE ESTABLECE SANCIONES A LA OBSTRUCCIÓN DEL RÉGIMEN DE VISITAS

Artículo Único. Modificación del artículo 91 de la Ley 27337, Código de los Niños y Adolescentes

Se modifica el artículo 91 de la Ley 27337, Código de los Niños y Adolescentes, en los siguientes términos

“Artículo 91. Incumplimiento del régimen de visitas

Ante el acto reiterado de impedir o limitar el ejercicio del **derecho de visita o contacto del otro progenitor, establecido mediante resolución judicial o acuerdo de conciliación, el juez, a pedido de parte o de oficio, podrá aplicar las siguientes medidas coercitivas destinadas al cumplimiento de la resolución o acuerdo:**

91.1. Multa de hasta diez (10) URP por cada acto de incumplimiento, la que se aplicará mientras persista la renuencia. El monto deberá ser graduado en proporción al caudal económico de quien debe satisfacerlas.

La imposición de la multa coercitiva deberá significar una efectiva constricción psicológica al cumplimiento dispuesto. La multa se devengará en beneficio de la contraparte afectada por el incumplimiento.

El juez podrá, en cualquier momento, de oficio o a pedido de parte, aumentar, dejarlas sin efecto o reajustadas si aquél desiste de su resistencia y justifica total o parcialmente su proceder.

92.2. Detención hasta por treinta días de quien incumple el régimen de visitas sin justificación, afectando el desarrollo integral del menor.

En atención a la gravedad del incumplimiento, el juez decidirá la aplicación sucesiva, individual o conjunta de las sanciones reguladas en este artículo.

El Juez deberá hacer saber a la parte que incumple el régimen de visitas que este acto podrá originar la variación de la Tenencia. La solicitud de variación deberá tramitarse como una nueva acción ante el Juez que conoció del primer proceso.”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. LA PROBLEMÁTICA

La Constitución Política del Perú establece en su art. 4° que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad y que el Estado protege a la familia y promueve el matrimonio; es decir, el Estado tiene el compromiso y la responsabilidad de crear un entorno favorable para su desarrollo y bienestar, debiendo incluir políticas públicas que coadyuven a su total protección.

Sin embargo, según el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, existe una reducción del 24% de matrimonios al 2023 y una tendencia al alza de divorcios, ya que se reportaron cerca de 10,000 divorcios durante ese mismo año¹; es decir, han ido en aumento los divorcios y disminuyendo los matrimonios en nuestro país, existiendo diversas razones o causas que generan dichos estados.

Frente a esto, tras una ruptura conyugal, los conflictos entre exparejas suelen tener consecuencias negativas para sus hijos. Las disputas por la tenencia y la crianza se convierten en un terreno de conflicto donde los menores resultan irremediabilmente perjudicados, convirtiéndose en víctimas colaterales de una “guerra” en la que ninguno de los progenitores sale realmente victorioso.

En ese sentido el incumplimiento del régimen de visitas se hace más visible, acto que implica acciones deliberadas de uno de los progenitores y/o familiares que impiden o dificultan el ejercicio del derecho de convivencia de uno de los progenitores en agravio a sus menores hijos; es decir, estamos frente a una obstaculización del ejercicio de la patria potestad. Este fenómeno afecta negativamente el desarrollo emocional, psicológico y psiquiátrico de los niños y adolescentes, y por ello es necesario establecer medidas legales que protejan sus derechos.

Es importante señalar que alrededor del 90% de los divorcios se llevan a cabo de manera consensuada, mientras que aproximadamente los divorcios contenciosos representan el 10%, lo que se deriva en disputa legal prolongada por la custodia de los hijos y la disposición del régimen de visitas. Esta es una realidad no sólo nacional, sino también internacional, donde se estima que, de dos matrimonios, uno termina en ruptura²

¹ [Cuáles son las principales causas del divorcio | estadísticas separación en Perú | SUNARP | RENIEC | data divorcio 2024 | atmp | Sociedad | La República](#)

² La Conyugalidad Remanente. Albán González Barquero. Psicología para América Latina N°28. Extraído de <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/psilat/n28/a03n28.pdf>

II. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

En este contexto, en el que una vez producida la ruptura de la convivencia en pareja, surge una suerte de disputa por la tenencia y los acuerdos relacionados al cumplimiento del denominado régimen de visitas, mediante el cual uno de los progenitores, el que no tiene bajo su custodia al menor, tiene el derecho a realizar visitas periódicas a los hijos a fin de cultivar una relación filial apropiada y no agravar significativamente el daño emocional y psicológico de los menores que las separaciones de los padres pueden producir en ellos.

Esta problemática exige una respuesta legislativa contundente que proteja el derecho fundamental de los niños y adolescentes a mantener relaciones significativas con ambos progenitores, garantizando su bienestar integral y evitando la manipulación y el daño emocional, debido a que la negativa injustificada del padre o madre que tiene la tenencia para permitir las visitas acordadas o impuestas por mandato judicial vulnera derechos fundamentales y genera secuelas emocionales en el niño o adolescente, tales como ansiedad, sentimientos de abandono o lealtades divididas. Asimismo, impone una carga emocional y económica adicional al progenitor afectado, quien se ve forzado a iniciar constantes procesos judiciales para hacer valer sus derechos.

Pese a su gravedad, este tipo de incumplimiento no se encuentra sancionado de manera específica y efectiva en el ordenamiento vigente. El Código de los Niños y Adolescentes no contempla medidas coercitivas proporcionales ni procedimientos expeditivos que permitan a los jueces garantizar el cumplimiento del régimen de visitas. Como consecuencia, muchas resoluciones quedan sin ejecución real, debilitando el principio de autoridad judicial y exponiendo a los menores a una prolongada situación de conflicto familiar.

Cabe precisar que, el Código de los Niños y Adolescentes reconoce el derecho del menor a mantener relaciones con ambos padres, incluso si estos no conviven, a través del régimen de visitas regulado en el art. 81°. No obstante, el art. 91° del mismo cuerpo legal carece de herramientas eficaces para sancionar su incumplimiento, lo cual debilita la autoridad judicial, genera frustración en los progenitores afectados y más grave aún priva al menor del contacto con una figura parental relevante para su desarrollo emocional y psicológico.

El proyecto propone la incorporación de medidas coercitivas proporcionales y razonables que permitan al juez ordenar, según el caso, la imposición de multas coercitivas y, en situaciones de incumplimiento grave o reiterado, la detención por un máximo de treinta días. Estas medidas se justifican no como sanciones penales, sino

como mecanismos orientados a forzar el cumplimiento de una obligación previamente establecida mediante resolución judicial o acuerdo conciliatorio, en el marco de procesos con pleno respeto al debido proceso y al principio de legalidad.

Respecto al surgimiento de la presente iniciativa, cabe referir que esta figura ha sido materia de diversas denuncias que padres de familia han puesto en mi conocimiento, frente a situaciones en las que uno de los progenitores ha ejecutado acciones de obstrucción de hecho o valiéndose de artilugios legales, en perjuicio del otro. En ese sentido, para tener información más cabal sobre la problemática, el miércoles 26 de febrero del presente año, mi despacho realizó una mesa de trabajo con organizaciones de padres de familia que agrupan a progenitores que han sido afectadas por acciones de obstrucción parental, denominada “Denuncias falsas para prohibir la visita de los padres o madres”, contando con la asistencia de representantes de la Asociación de “Padres presentes” y de la ONG PRO FAMILIA.

A. Legislación de derecho comparado

El establecer sanciones por incumplimiento de régimen de visitas es considerado como delito en varios países de América Latina y del mundo; es por ello que, a fin de fortalecer y coadyuvar a la presente iniciativa legislativa, se detalla la normatividad vigente en los países que han regulado esta figura delictiva:

País	Norma	Comentario
Argentina ³	<p>Código Civil y Comercial de la Nación Argentina</p> <p><i>Art. 804°: Sanciones conminatorias. Los jueces pueden imponer en beneficio del titular del derecho, condenaciones conminatorias de carácter pecuniario a quienes no cumplen deberes jurídicos impuestos en una resolución judicial. Las condenas se deben graduar en proporción al caudal económico de quien debe satisfacerlas y pueden ser dejadas sin efecto o reajustadas si aquél desiste de su resistencia y justifica total o parcialmente su proceder.</i></p>	<p>La norma establece el derecho del niño a mantener relaciones personales con ambos padres y, asimismo, prevé sanciones como multas o modificaciones del régimen de visitas en caso de incumplimiento.</p>

³ Artículo 804 - Código Civil y Comercial de la Nación Argentina

	<p><i>La observancia de los mandatos judiciales impartidos a las autoridades públicas se rige por las normas propias del derecho administrativo.</i></p>	
Uruguay	<p>Código General del Proceso Uruguayo</p> <p>Art. 374.1: <i>En cualquier etapa del proceso y para el cumplimiento de sus providencias, el tribunal, de oficio o a petición de parte, podrá adoptar las medidas de conminación o astringencia necesarias, cualquiera sea el sujeto a quien se impongan las mismas.</i></p> <p>Art. 374.2: <i>Las conminaciones económicas se fijarán por el tribunal en una cantidad en dinero a pagar por cada día que demore el cumplimiento, teniendo en cuenta el monto o la naturaleza del asunto y las posibilidades económicas del obligado, de tal manera que signifiquen una efectiva constrictión psicológica al cumplimiento dispuesto. El tribunal podrá, en cualquier momento, de oficio o a pedido de parte, aumentar, moderar o suprimir la conminación establecida.</i></p>	<p>La legislación uruguaya prevé lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - una multa diaria como medida coercitiva. - permite medidas personales y detención breve en casos especiales. - considera la proporcionalidad y la capacidad económica del obligado.
Colombia ⁴	<p>Art. 230-A del Código Penal - Ejercicio Arbitrario de la Custodia de Hijo Menor de Edad:</p> <p><i>El padre que arrebate, sustraiga, retenga u oculte a uno de sus hijos menores sobre quienes ejerce 51 la patria potestad con el fin de privar al otro padre del derecho de custodia y cuidado personal, incurrirá, por ese solo hecho, en prisión de uno (1) a tres (3) años y en multa de uno (1) a dieciséis (16) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</i></p>	<p>Dicha regulación prevé la protección de los hijos a mantener comunicación y contacto con ambos padres, por lo que sí, alguno de ellos, con la finalidad de perjudicar al otro, sustrae al menor, este será debidamente sancionado. Y de esta manera, se va a proteger al menor y los padres en sus relaciones personales y familiares.</p>

⁴ https://leyes.co/codigo_penal/230.htm

España ⁵	<p>Art. 223 del Código Penal establece que:</p> <p><i>El que, teniendo a su cargo la custodia de un menor de edad o un incapaz, no lo presentare a sus padres o guardadores sin justificación para ello, cuando fuere requerido por ellos, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años, sin perjuicio de que los hechos constituyan otro delito más grave.</i></p>	La norma regula la conducta de los padres en salvaguarda de los niños y protege los derechos fundamentales.
---------------------	--	---

B. Jurisprudencia

A fin de ilustrar con mayor claridad la propuesta normativa de establecer sanciones de incumplimiento por régimen de visitas, presentamos algunos criterios jurisdiccionales expuestos en la resolución de los recursos de casación, en los que se aborda el tema:

1. **Casación N° 6342-2019, Lima Norte⁶:** la presente casación establece un precedente importante en la jurisprudencia peruana ya que, reconoce la alienación parental como un factor relevante en la toma de decisiones sobre la custodia y tenencia de menores.

El caso en concreto inicia con una demanda de tenencia y custodia presentada por el padre del menor, quien alegaba que la madre venía promoviendo la alienación parental y limitando la relación paterno-filial.

La sentencia de primera instancia resuelve otorgar la tenencia y custodia del menor de iniciales S.A.C.V de seis años de edad, a favor de la madre, considerando que el padre no había demostrado ser un padre responsable y que la madre había sido la principal cuidadora de la menor.

Ante ello, el padre apeló la sentencia argumentando la alienación parental y que la sentencia de primera instancia no había considerado adecuadamente su derecho a la relación con su menor hijo, motivo por el cual, la Corte

⁵ <https://vlex.es/tags/articulo-223-codigo-penal-3550166>

⁶ <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/05/Casacion-6342-2019-Lima-Norte-LPDerecho-1.pdf>

Superior de Justicia revoca la sentencia de primera instancia y otorga la tenencia y custodia al padre.

Frente a ello, la madre presenta recurso de casación, el mismo que resolvió confirmando la sentencia de segunda instancia y la Corte Suprema reafirma que la madre incurrió a actos de alienación parental y que había afectado negativamente la relación entre padre e hijo.

Es preciso señalar que el presente caso revela la importancia de considerar el interés superior del niño y reconoce la alienación parental como un factor relevante en la toma de decisiones por parte de los operadores de justicia.

2. **Casación N° 3767-2015, Cusco**⁷: la presente casación es relevante en la jurisprudencia del país, debido a que aborda acerca de la alienación parental y su impacto en la tenencia compartida de menores.

El caso en concreto se inicia con la demanda de tenencia compartida presentada por el padre del menor, quien manifestaba la interferencia de la madre, promoviendo alienación parental y dificultando la relación paterno-filial.

La sentencia de primera instancia, otorgó la tenencia compartida del menor a ambos progenitores, considerando que era lo mejor para el interés superior del menor; sin embargo, la madre presentó apelación de la sentencia, argumentando que el padre no era apto para ejercer la tenencia compartida debido a su comportamiento agresivo y su incapacidad para mantener una relación saludable, siendo revocado en segunda instancia y concediendo la tenencia exclusiva del menor a la madre.

Frente a ello, el padre, presenta recurso de casación ante la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, argumentando que la sentencia de segunda instancia había sido emitida con violación de la ley.

La Corte Suprema, resolvió confirmando la sentencia de segunda instancia y manifiesta que la madre demostró estar apta para el cuidado del menor y que el padre habría incurrido en comportamientos que afectaban negativamente la relación con su hijo.

⁷ <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2020/11/Casacion-3767-2015-Cusco-LP.pdf>

C. Acerca de la protección del derecho de los niños y adolescentes a mantener relaciones significativas con ambos progenitores

La protección del derecho de los niños y adolescentes a mantener relaciones significativas con ambos progenitores es un tema fundamental en el ámbito de la infancia y la familia.

En principio, se debe tener en cuenta que la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, establece en su artículo 9 que los Estados Partes deben garantizar que el niño no sea separado de sus padres contra su voluntad, excepto cuando, en conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, una autoridad competente determine que tal separación es necesaria en el mejor interés del niño.

Asimismo, se debe considerar que la Ley de Infancia y Adolescencia de cada país establece disposiciones específicas para garantizar el derecho de los niños y adolescentes a mantener relaciones significativas con ambos progenitores.

Las regulaciones descritas en líneas precedentes refuerzan la protección del derecho de los niños y adolescentes a mantener relaciones significativas con ambos progenitores debe guiarse por el principio del interés superior del niño. Estableciendo que los niños y adolescentes deben tener igualdad de oportunidades para mantener relaciones significativas con ambos progenitores, sin discriminación alguna; toda vez que, los niños y adolescentes deben tener la oportunidad de participar y ser escuchados en los procesos de toma de decisiones que afecten su relación con ambos progenitores.

Ante ello, es importante manifestar que los órganos jurisdiccionales deben establecer regulaciones claras y justas para la custodia y el régimen de visitas, que garanticen el derecho de los niños y adolescentes a mantener relaciones significativas con ambos progenitores.

Por otro lado, esta propuesta legislativa permitirá que el Estado, establezca, además, programas de apoyo y mediación que puedan ayudar a facilitar la comunicación y la cooperación entre los progenitores, y garantizar el derecho de los niños y adolescentes a mantener relaciones significativas con ambos; incluso dentro de un proceso judicial, penal o policial.

D. Importancia de establecer sanciones por incumplimiento al régimen de visita

El régimen de visitas es una institución jurídica que garantiza el derecho del niño o adolescente a mantener un vínculo afectivo, emocional y estable con el progenitor con el que no convive. Este derecho está amparado por el principio del interés superior del niño, recogido en instrumentos nacionales e internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño.

Sin embargo, en la práctica, el cumplimiento del régimen de visitas enfrenta múltiples obstáculos, especialmente por parte del progenitor que detenta la tenencia o cuidado personal. En muchos casos, este incumplimiento no encuentra una respuesta efectiva por parte del sistema judicial, lo que debilita el cumplimiento de las resoluciones judiciales y desprotege los derechos del menor y del progenitor no custodio.

Buscar el desarrollo emocional, psicológico y afectivo del menor es velar por el interés del menor. Al limitar o impedir el contacto con uno de sus padres, se vulnera su derecho a la identidad, al afecto, a la estabilidad emocional y a su libre desarrollo personal.

Establecer sanciones concretas busca garantizar el cumplimiento de una obligación que no es solo de los padres, sino un derecho del niño: por lo que el derecho sin sanción carece de fuerza vinculante. Si un régimen de visitas es aprobado mediante resolución judicial o acta de conciliación, su incumplimiento sin consecuencias concretas equivale a desautorizar al juez y socava el principio de autoridad judicial.

En contextos de separación o divorcio, los hijos no deben convertirse en instrumentos de venganza o presión. Las sanciones contribuyen a equilibrar las relaciones familiares, al recordar que la coparentalidad persiste aún después del quiebre de la relación de pareja, y que ambos padres tienen deberes y derechos que deben ser respetados; razón por la cual, las sanciones ya sean económicas o personales funcionan como instrumentos de coerción legítima para reforzar la obediencia a los mandatos judiciales y proteger la institucionalidad.

III. ANTECEDENTES DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Proyecto de Ley N°4655/2019-CR, presentado por el Congresista Modesto Figueroa, que propone la ley que modifica el artículo 75° del Código de los Niños y Adolescentes Ley N° 27337, acerca de la suspensión de la patria potestad,

incluyendo el literal j), a fin de incluir como causa de suspensión cuando uno de los padres pone a sus hijos en contra de su otro progenitor, de forma reiterada e injustificada, a través de actos que denigren su imagen.

IV. MARCO LEGAL

- Constitución Política del Perú
- Convención sobre los Derechos del Niño
- Código de los Niños y Adolescentes, Ley 27337 y sus leyes modificatorias
- Código Civil, Decreto Legislativo 295 y sus leyes modificatorias.
- Código Procesal Civil, Decreto Legislativo 768 y sus leyes modificatorias.

V. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa no ocasiona ningún gasto adicional al Estado, su implementación no demanda recurso públicos adicionales. Si bien la implementación de la normatividad prevista en el presente proyecto de ley requerirá algunas acciones de capacitación de jueces y personal del sistema judicial en materia de derechos de la infancia y manejo de casos de obstrucción parental; los recursos que se emplearán serán los que, ordinariamente, se asignan a las acciones de capacitación anuales que realiza el Poder Judicial y que se encuentran estimados en su presupuesto institucional.

Público objetivo	Costo	Beneficio
Progenitores	Ninguno	
Hijos	Ninguno	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el interés superior del niño. • Derecho al disfrute de una vida con sus dos progenitores.
Poder Judicial	Capacitación para abordar este tipo de casos.	<ul style="list-style-type: none"> • Jueces capacitados para abordar esta problemática con justicia y equidad.
Ministerio Público	Capacitación para abordar este tipo de delito.	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscales capacitados para abordar esta problemática
Sociedad	Ninguno	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la unión y armonía familiar.

La implementación de esta ley será beneficiosa, pues permitirá una mayor protección de los derechos de los niños y adolescentes, fomentando relaciones saludables y equilibradas con ambos progenitores. Se espera una disminución de casos de incumplimiento del régimen de visitas y una mejora en el bienestar emocional de los menores.

VI. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa legislativa propone una normatividad penal que resguarda el derecho de los progenitores a mantener una relación filial sin obstrucciones que la perturben o restrinjan, en el marco de las leyes que regulan este derecho. En ese sentido, es coherente con lo establecido en la Constitución Política del Perú y con el ordenamiento jurídico nacional. Contribuye al cumplimiento del Estado respecto a garantizar el respeto a la dignidad de la persona humana, en especial de los niños y adolescentes, y los derechos fundamentales como la salud, la integridad moral y psíquica; al honor y a la buena reputación de las personas.

VII. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA 2024-2025

VII.1. Relación de la propuesta con los objetivos y las políticas de estado del Acuerdo Nacional

La presente iniciativa legislativa se enmarca en los objetivos y políticas dispuestas en el Acuerdo Nacional:

Objetivo II. Democracia y Estado de Derecho

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

VII.2. Relación de la propuesta con la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2024-2025

La propuesta legislativa guarda relación con los siguientes objetivos, políticas de Estado y temas de la agenda legislativa, en los siguientes términos:

Cumple con el objetivo II del Acuerdo Nacional, sobre la “Equidad y Justicia Social”, Política de Estado 16 "Fortalecimiento de la Familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud", y **los temas/ proyectos de ley N° 67, referido a "Defensa y protección de la familia, la niñez, la adolescencia y la juventud".**