La señora congresista **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI** integrante del Grupo Parlamentario **UNIDAD Y DIÁLOGO PARLAMENTARIO,** ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
01 AGO 2023
RECIBIDO
Hora 2:49
Firma

PROYECTO DE LEY

LEY DE PRECISIÓN DE LA GRATUIDAD DE LOS MEDIOS PROBATORIOS EN SEGUNDA INSTANCIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

Artículo 1.- Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es incorporar el artículo 28-A a la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo.

Artículo 2.- Finalidad de la ley

La finalidad de la presente ley es fijar criterio legal para otorgar gratuidad a los medios probatorios admitidos en primera instancia y a las cuestiones de puro derecho para fomentar una adecuada Tutela Jurisdiccional Efectiva y Acceso a la Justicia.

Artículo 3.- Incorporación del artículo 28-A a la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo.

Se incorpora el artículo 28-A a la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, el cual se reda de la siguiente forma:

"28-A. Gratuidad probatoria en pluralidad de instancias.

Cuando se interponga recurso de apelación, queja o casación, y los medios probatorios ya se encuentran admitidos en el expediente de primera instancia o segunda instancia o versen sobre cuestiones de puro derecho sobre sentencias, autos y/o decretos, no se requiere el pago de ninguna tasa judicial referida a los medios probatorios ya admitidos o a las resoluciones judiciales emitidas."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Vigencia

La presente ley entra en vigencia desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, julio del 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Segundo Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/07/2023 13:05:37-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/07/2023 14:06:46-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/07/2023 08:26:42-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/08/2023 12:28:44-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Nuestra Constitución Política peruana de 1993 en el inciso 16 del artículo 139° establece que uno de los principios que informa el ejercicio de la función jurisdiccional es *"El principio de la gratuidad de la administración de justicia y de la defensa gratuita para las personas de escasos recursos; y, para todos, en los casos que la ley señala"*. Dicho precepto constitucional, en lo que al caso importa resaltar, contiene dos disposiciones diferentes: Por un lado, garantiza *"El principio de la gratuidad de la administración de justicia... para las personas de escasos recursos"*; y, por otro, consagra ***"... la gratuidad de la administración de justicia... para todos, en los casos que la ley señala"***.[1]

1.1. ANTECEDENTES

La gratuidad es un principio constitucional y de función jurisdiccional, por el cual se garantiza a las personas acceder a la administración de justicia de forma gratuita, esto en la medida de que cada país lo regule[2]. La gratuidad en la administración de justicia, en los términos constitucionalmente establecidos, ha sido desarrollada por el artículo 24° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, modificado por la Ley N° 26846, según el cual, se encuentran exonerados del pago de las tasas judiciales, entre otros, los litigantes a los cuales se les ha concedido auxilio judicial, institución que, por otro lado, está regulada por el artículo 173 ° y siguientes del Código Procesal Civil. [3]

1.2. EL DERECHO DE DEFENSA Y LA POBREZA

El inciso 14 del artículo 139 de la Constitución establece que nadie debe ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso y tiene como

[1] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Obtenido en https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/01607-2002-AA.html

[2] RÍOS AGUILAR, *CLAUDIA IRIS. ANÁLISIS DEL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EN EL ACCESO A LA JUSTICIA EN LOS PROCESOS LABORALES EN PERÚ 2019*. 2019, p. 1. Obtenido en https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/58541/R%c3%ados_ACI-SD.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[3] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Obtenido en https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/01607-2002-AA.html

objetivo permitir a los involucrados exponer sus argumentos antes de que los órganos jurisdiccionales administren justicia. En tal sentido, este derecho es de vital importancia para la protección y respeto de cualquier otro derecho y para un correcto ejercicio de la función jurisdiccional del Estado.[4]

En consecuencia, podemos decir que nuestro derecho de defensa sólo está plenamente garantizado en la medida en que podemos ejercitarlo recurriendo a medios idóneos para obtener el reconocimiento o la defensa de nuestros derechos. En tal sentido, la pobreza se constituye en un obstáculo para un adecuado ejercicio del derecho de defensa, pues, aun cuando no exista discriminación en el ordenamiento legal, es decir, de manera formal, ***existe de hecho imposibilidad material de defenderse si por razones económicas no se accede a tales medios idóneos***. En efecto, la condición de pobreza de los justiciables puede tener injerencia en el curso de un proceso, en tanto los puede conducir a contratar un abogado menos apto o no especializado, a no obtener las pruebas necesarias o, por último, a retrasar el juicio o abandonarlo por falta de medios económicos para correr con los gastos. Esta situación indeseada por el ordenamiento jurídico pretende ser paliada por el Estado mediante mecanismos de ayuda y exoneración de gastos a los litigantes, en el entendido de que es un objetivo social lograr que todos puedan acceder a un ejercicio pleno del derecho de defensa.[5]

La falta de acceso a la administración de justicia implica la pérdida de un derecho fundamental para la realización de la persona, en tanto, no le permite al individuo contar con los medios para proteger, adquirir o ejercitar sus derechos. ***Carecer de la posibilidad efectiva de acceder a la administración de justicia significa, para las personas que viven en condiciones de pobreza, ver reducidas sus posibilidades de salir de esa situación y, por otro lado, ver crecer las posibilidades de que su pobreza se incremente*** por[6]:

[4] GALVÁN PAREJA, Gustavo & ÁLVAREZ PÉREZ, Víctor. *POBREZA Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA*. UNMSM, p. 104. Obtenido en https://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/economia/15/pdf/pobreza_justicia.pdf
[5] GALVÁN PAREJA, Gustavo & ÁLVAREZ PÉREZ, Víctor. Ob. Cit., p. 105.
[6] GALVÁN PAREJA, Gustavo & ÁLVAREZ PÉREZ, Víctor. Ob. Cit., pp. 108-110.

- Carencia de medios para la defensa de los derechos se traduce en situaciones de indefensión de los individuos que son fuente de impunidad y de violencia. Es posible aún ir un poco más allá y considerar que la indefensión y la falta de acceso a la administración de justicia no sólo reducen las posibilidades de los individuos de salir de su condición de pobreza, sino que constituyen también factores generadores de pobreza, en tanto el no ejercicio de ciertos derechos puede implicar un perjuicio de carácter patrimonial para el titular del derecho. Por un lado, es posible que el individuo no pueda incrementarlo porque la adquisición de ciertos derechos está sujeta a un procedimiento judicial, como sería el caso de la adquisición de la propiedad por prescripción adquisitiva o cuando el heredero requiere acreditar su filiación con el fallecido, por ejemplo, a través de una prueba de ADN.

- Detrimento que el patrimonio de la persona puede sufrir por la falta de acceso a la administración de justicia por su incapacidad económica para proteger sus derechos o por el alto costo de su defensa. Para empezar, recurrir al Poder Judicial implica diversos gastos que menguan el patrimonio del justiciable. Asimismo, la merma patrimonial puede producirse a causa de daños a los bienes o, en general, a su patrimonio, por responsabilidad extracontractual o por incumplimiento de un contrato, casos en los que se requerirá de un procedimiento judicial para obtener el resarcimiento correspondiente.

- De igual manera, el patrimonio puede verse afectado como consecuencia de limitaciones o daños causados a otro tipo de derechos. Tal sería el caso de la pérdida de la libertad durante un proceso penal seguido contra un inocente o el caso de la víctima de un accidente de tránsito. En estos casos, además de la privación de la libertad y del daño contra la salud y la integridad física, el afectado sufre perjuicios de carácter económico en tanto se ve privado de la posibilidad de trabajar y de continuar con el desarrollo normal de sus actividades económicas. En estas

circunstancias, las posibilidades económicas de acceder a una defensa adecuada, en el primer caso, o de poder reclamar una indemnización justa, en el segundo, tendrán incidencia directa en la magnitud del perjuicio económico del afectado.

1.3. EL ACCESO A LA JUSTICIA Y EL COSTO DE TENERLA

El Tribunal Constitucional[7] ha señalado en el expediente 02132-2022-PA/TC que: *"El acceso a la justicia constituye un elemento del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, reconocido en el artículo 139.3° de la Constitución. En efecto, el derecho a la tutela judicial implica que cuando una persona pretenda la defensa de sus derechos o de sus intereses legítimos, ella deba ser atendida por un órgano jurisdiccional mediante un proceso dotado de un conjunto de garantías mínimas. Como tal, constituye un derecho "genérico" que se descompone en un conjunto de derechos específicos, entre otros, el derecho de acceso a la justicia (sentencia emitida en el Expediente 00005-2006-PI/TC, fundamento 23)".*

Los costos en los que se incurre para llevar adelante un proceso judicial son de diverso tipo y varían en función a distintos factores, entre ellos la complejidad del asunto en cuestión y el valor económico de los derechos en juego. En tal sentido, podemos mencionar los siguientes costos[8]:

a. Los costos directos son aquellos constituidos por los pagos que deben realizar los litigantes por el uso del servicio público de administración de justicia. El principal de estos costos está constituido por las tasas judiciales, las cuales deben pagarse por diversos conceptos y su monto varía según el tipo de proceso. Asimismo, la tasa aplicable se determina en función a la cuantía del proceso, es decir, al valor de los intereses en litigio. La cuantía se calcula en Unidades de Referencia Procesal (URP), las mismas que constituyen el 10% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), cuya variación es anual.

[7] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Obtenido en https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/02132-2022-AA.htm
[8] GALVÁN PAREJA, Gustavo & ÁLVAREZ PÉREZ, Víctor. Ob. Cit., pp. 112-113.

b. Los costos indirectos comprenden los gastos que, sin formar parte del procedimiento mismo, se encuentran estrechamente vinculados. Entre ellos podemos mencionar los gastos de transporte, alimentación y alojamiento, tiempo invertido en gestiones y diligencias, honorarios de abogado, costos vinculados a la obtención de pruebas, gastos de papel, tinta, fotocopias, etc.

c. La variabilidad de estos costos depende de diversos factores, tales como la duración y complejidad del proceso, la distancia entre el lugar del litigio y el lugar donde reside el litigante, el tipo de pruebas que se deben aportar al proceso, etc. Entre estos gastos son particularmente importantes aquellos consistentes en acreditar las pruebas del derecho, en la realización de diligencias y en el tiempo destinado a estos trámites.

d. En particular, el costo del tiempo es uno de los gastos más importantes y más difíciles de cuantificar. Este costo varía según la dedicación que le destine el litigante al proceso, sea porque tenga que desplazarse a hacer averiguaciones, a entrevistarse con el abogado, a obtener pruebas o a participar en diligencias, y varía también en función a la duración del proceso, la cual está sujeta a múltiples factores.

e. Asimismo, no es menos importante el gasto referido a los honorarios del abogado, puesto que de él depende en gran medida el éxito del proceso judicial. Los costos representados por los honorarios del abogado son sumamente variables y están determinados en función de diversos factores, tales como la complejidad del caso, su duración, el valor de los intereses en discusión, el prestigio del profesional y su experiencia, su especialización, etc. El costo de la asesoría del abogado es particularmente importante, sobre todo si el caso es complejo, por cuanto la situación de pobreza del justiciable puede ser determinante para que

elija un abogado no especializado o sin la experiencia suficiente, guiándose sólo por el monto de los honorarios.

f. Por el contrario, el litigante con suficientes recursos económicos tendrá ciertamente, ventaja al momento de afrontar un litigio, sea porque puede contratar los servicios de profesionales especializados o, inclusive, porque puede contar con sus propios abogados; tal como sucede con muchas personas jurídicas que tienen un departamento legal abocado a resolver cualquier problema legal que pueda presentarse y especializado en determinadas materias que la persona jurídica trata continuamente.

1.4. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Desde esta perspectiva, el acceso a la justicia, en tanto derecho humano fundamental, representa para las personas la puerta de entrada a los distintos cauces institucionales provistos por los Estados para la resolución de sus controversias. Ello implica que, además de abstenerse de incurrir en violaciones, los Estados tienen la obligación positiva de remover los obstáculos que impiden o limitan el acceso a la justicia. Como medio para exigir el goce o restablecimiento de otros derechos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, etc.) el acceso a la justicia no se agota con el ingreso de las personas a la instancia judicial, sino que se extiende a lo largo de todo el proceso, que debe sustanciarse de conformidad con los principios que sustentan el estado de derecho (juicio justo, garantías procesales, etc.) y se prolonga hasta la ejecución de la sentencia. Ello implica que el principio de igualdad, y las condiciones de accesibilidad y efectividad que deben reunir los medios establecidos por los Estados para el tratamiento de las controversias deben darse no sólo al inicio sino a lo largo de todo el proceso de su resolución. La ausencia de medios idóneos para el acceso a la justicia, en última instancia, priva a las personas del "derecho al derecho", al negarle los medios reales para su efectivo ejercicio.[9]

[9] DESPOUY, Leandro. *ACCESO A LA JUSTICIA: IMPACTO DE LA POBREZA SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS*. P. 115. Obtenido en https://corteidh.or.cr/tablas/r29272.pdf

Para las personas, los procesos judiciales pueden ser muy gravosos económicamente. Los costos incluyen el inicio del procedimiento, su mantenimiento y posibles dilaciones. A ellos se suman los honorarios de los abogados y otros gastos como los de transporte y la disminución de la actividad laboral que puede conllevar un proceso judicial. Diversos estudios indican que los costos pueden llegar al 30, 50 y hasta 60% del valor de disputas por causas patrimoniales con montos reclamados poco importantes. Proporcionalmente, afectan más a los sectores sociales con menores recursos, y la jurisprudencia y la doctrina han llegado a considerar que la imposibilidad de pagar la asistencia legal o cubrir los gastos derivados del proceso configura una verdadera discriminación cuando la posición económica de una persona la coloca en condiciones de desigualdad ante la ley. Los instrumentos y la jurisprudencia internacionales receptan esta realidad y prevén una serie de exigencias directamente relacionadas con el acceso a la justicia. Es así como los Principios básicos sobre la función de los abogados, además de la gratuidad de la asistencia letrada en los procesos penales, exigen que los gobiernos aseguren financiación suficiente y otros recursos (por ejemplo, servicios legales) para personas en situación de pobreza o desfavorecidas.[10]

Lo descrito previamente nos conlleva a ver que, en la interposición de recursos como apelación, queja o casación, pueden existir criterios jurisdiccionales de exigencia de pagar arancel de medios probatorios cuando estos ya fueron admitidos en primera instancia o se versa sobre cuestiones de puro derecho, lo cual genera costos innecesarios en los justiciables, en tal sentido, con esta ley, se establece un criterio legal que fomenta la protección a la Tutela Jurisdiccional Efectiva y Acceso a la Justicia y así establecer un criterio legal, pues, nos encontramos ante una posible **laguna jurídica** que debe ser subsanada por la técnica legislativa.

[10] *i)* A. M. Garro, "Acceso a la justicia y el 'derecho de interés público'", revista Justicia y Sociedad, vol. 2, 1999, pág. 50. *ii)* H. Birgin, B. Kohen, "El acceso a la justicia como derecho", H. Birgin, B. Kohen (Comp.), Acceso a la justicia como garantía de igualdad, Buenos Aires, Biblos, pág. 17. *iii)* Principios básicos sobre la función de los abogados, aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990, Ppo. 3: Todos citados por DESPOUY, Leandro. *Ob. Cit.*, p. 128.

Así entonces, nos preguntamos: **¿Cuándo nos encontramos ante una laguna de Derecho?** Según Marcial Rubio, estamos ante una laguna de derecho cuando para un suceso en específico no existe norma jurídica aplicable, pero por cuestiones de justicia y respeto de principios de derecho se considera que este debería estar regulado por el sistema jurídico. En este sentido, un hecho crea una laguna de Derecho cuando no está prevista una norma vigente para el caso, o cuando a la consecuencia prevista es necesario añadirle una no prevista para dicho supuesto.[11]

Por tanto, ha quedado demostrado que este proyecto de ley busca generar seguridad jurídica, predictibilidad y protección a los derechos fundamentales de los ciudadanos al resolver una posible laguna jurídica y así obtener una verdadera Tutela Procesal Efectiva y Acceso a la Justicia, y, sobre todo, evitar la impunidad.

II. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa adiciona el artículo 28-A a la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto no genera gasto al erario nacional, pues, solo se está determinando un criterio legal que es coherente con los derechos a la Tutela Jurisdiccional Efectiva y Acceso a la Justicia de los los ciudadanos.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación con las políticas de Estado 24 *"Afirmación de un Estado eficiente y transparente"* y 28 *"Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial"*.

[11] VÉLIZ, César. *¿CUÁL ES LA DIFERENCIA ENTRE VACÍO LEGAL Y LAGUNA JURÍDICA?* . 2021. Obtenido en https://laley.pe/art/11270/cual-es-la-diferencia-entre-vacio-legal-y-laguna-juridica