Proyecto de Ley N° 8465/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
24 JUL. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 09:30

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 31307 NUEVO CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL A FIN DE ESTABLECER CONDICIONES JUSTAS PARA EL USO DE LA TUTELA JUDICIAL

La Congresista de la República, que suscribe **MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO**, con la facultad establecida en el artículo 107° de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:
:

PROYECTO DE LEY

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 31307 NUEVO CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL A FIN DE ESTABLECER CONDICIONES JUSTAS PARA EL USO DE LA TUTELA JUDICIAL

Artículo Único.- Modificación de los artículos 28 y 55 de la Ley N° 31307 Nuevo Código Procesal Constitucional

Modificase los artículos 28 y 55 de la Ley N° 31307 Nuevo Código Procesal Constitucional, los cuales quedara redactados en los siguientes términos:

Artículo 28. Costas y costos
Si la sentencia declara fundada la demanda, se impondrán las costas y costos que el juez establezca a la autoridad, funcionario o persona demandada, salvo en los supuestos de temeridad procesal. Si el proceso fuere desestimado por el juez, este podrá condenar al demandante al pago de costas y costos cuando estime que incurrió en manifiesta temeridad.

En los procesos de habeas corpus, amparo y de cumplimiento, el Estado solo puede ser condenado al pago de costos. En los procesos de habeas data, el Estado está exento de la condena de costas y costos, ***cuando el juez considere que el demandante estime que incurrió en manifiesta temeridad.***

En aquello que no esté expresamente establecido en el presente código, los costos se regulan por los artículos 410 al 419 del Código Procesal Civil."

Artículo 55. Legitimación activa
La demanda de habeas data solo puede ser ejercida por el afectado, sus tutores o curadores o por sus herederos.
Cuando la demanda es interpuesta por persona jurídica de derecho privado, esta se interpone por su representante legal o por el apoderado que designe para tal efecto.

La exigencia del patrocinio de abogado es facultativa en este proceso. El Juez podrá adaptar dicho procedimiento a las circunstancias del caso.

Lima, 23 de julio de 2024

María del Carmen Alva Prieto
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: ALVA PRIETO Maria Del Carmen FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/07/2024 12:00:45-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **25** de **JULIO** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 8465/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa legislativa recoge una de las recomendaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo a través del Informe Defensorial N.° 003-2023-DP/AAC, Balance a veinte años de vigencia de la Ley de transparencia y acceso a la información pública.[1] La recomendación precisa lo siguiente:

> *En atención a lo expuesto en el presente informe, en cumplimiento de sus funciones constitucionales y con el objetivo de mejorar la tutela del derecho fundamental de acceso a la información pública, la Defensoría del Pueblo realiza las siguientes recomendaciones:*
>
> *Al Congreso de la República:*
> *(...)*
>
> ***3. EVALUAR** la modificación de la excepción absoluta del pago de costos en los procesos de hábeas data, regulado en el artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional, y la supresión de la obligatoriedad del patrocinio de un/a abogado/a, ya que incrementan los costos de iniciar un proceso de hábeas data y desincentivan la solicitud de tutela judicial.*
> *(...)*

A efecto de sustentar la fórmula legal de la presente iniciativa transcribiremos el análisis realizado en el informe antes señalado, en el Capitulo IV en el punto 4.5. referido a Costas y costos y la obligatoriedad de contar con defensa legal, el mismo que señala lo siguiente:

"En principio, cabe precisar que las costas y costos son tasas que se generan en torno de un proceso judicial. De acuerdo al Código Procesal Civil, aplicable supletoriamente al proceso constitucional, las costas están constituidas por tasas judiciales, los honorarios de los órganos de auxilio judicial y los demás gastos judiciales realizados en el proceso; mientras que los costos, por el honorario del Abogado de la parte vencedora, más un cinco por ciento destinado al Colegio de Abogados del Distrito Judicial respectivo para su Fondo Mutual y para cubrir los honorarios de los Abogados en los casos de Auxilio Judicial.

[1] Informe Defensorial N.° 003-2023-DP/AAC, Balance a veinte años de vigencia de la Ley de transparencia y acceso a la información pública, disponible en: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2024/02/Informe-Defensorial-n.%C2%B0-003-2023-DP-AAC.pdf

El derogado Código Procesal Constitucional regulaba las costas y costos para el proceso de hábeas data en su artículo 65, el cual también lo regulaba para los procesos de amparo.

Al respecto, establecía[2] que si la sentencia era declarada fundada entonces se impondrían las costas y costos que el juez establezca, siendo que en los procesos constitucionales el Estado solo podía ser condenado al pago de costos. Además, se indicaba que si el amparo fuese desestimado el juez podría condenar al demandante al pago de costas y costos cuando estime que incurrió en manifiesta temeridad.

Antiguo Código Procesal Constitucional	***Nuevo Código Procesal Constitucional***	***Reforma del nuevo Código Procesal Constitucional***
Artículo 56.- Costas y Costos *Si la sentencia declara fundada la demanda, se impondrán las costas y costos que el Juez establezca a la autoridad, funcionario o persona demandada. Si el amparo fuere desestimado por el Juez, éste podrá condenar al demandante al pago de costas y costos cuando estime que incurrió en manifiesta temeridad.* *En los procesos constitucionales el Estado sólo puede ser condenado al pago de costos.* *En aquello que no esté expresamente*	***Artículo 28. Costas y costos*** *Si la sentencia declara fundada la demanda, se impondrán las costas y costos que el juez establezca a la autoridad, funcionario o persona demandada. Si el amparo fuere desestimado por el juez, este podrá condenar al demandante al pago de costas y costos cuando estime que incurrió en manifiesta temeridad.* *En los procesos constitucionales, el Estado solo puede ser condenado al pago de costos.* *En aquello que no esté expresamente establecido en el*	***Artículo 28. Costas y costos*** *Si la sentencia declara fundada la demanda, se impondrán las costas y costos que el juez establezca a la autoridad, funcionario o persona demandada, salvo en los supuestos de temeridad procesal. Si el proceso fuere desestimado por el juez, este podrá condenar al demandante al pago de costas y costos cuando estime que incurrió en manifiesta temeridad.* *En los procesos de habeas corpus, amparo y de cumplimiento, el Estado solo puede ser condenado al pago de costos. En los procesos de habeas data, el*

[2] Al respecto, se debe tomar en consideración que conforme al artículo 65 del derogado Código Procesal Constitucional, el procedimiento de hábeas data era el mismo que el previsto para el proceso de amparo salvo la exigencia del patrocinio de abogado que era facultativa. Siendo que el juez podría adaptar dicho procedimiento a las circunstancias del caso.

establecido en la presente Ley, los costos se regulan por los artículos 410 al 419 del Código Procesal Civil.	*presente código, los costos se regulan por los artículos 410 al 419 del Código Procesal Civil.*	*Estado está exento de la condena de costas y costos.*

Elaboración de la Defensoría del Pueblo

Cuando el Nuevo Código Procesal Constitucional fue promulgado, el artículo 28 contenía la misma disposición normativa que el artículo 56 de la norma procesal derogada. Sin embargo, este artículo fue modificado por la Ley N° 31583.

La modificación del artículo implicó la aprobación del dictamen recaído en los proyectos de ley 809/2021-CR, 1043-2021-CR, 1414-2021-PE y 1698/2021-CR, con la finalidad de asegurar el correcto ejercicio de los procesos constitucionales.

En dicho dictamen se expone que el artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional no establece ninguna regla de excepción cuando el demandante incurra en abuso de derecho, con el fin de lucrar con la condena de costos, lo cual es una conducta que desnaturaliza y satura la jurisdicción constitucional.[3]

Además, hace referencia a la resolución del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 022402016-PHD/TC del 4 de agosto de 2020, en la cual advirtió que la entidad obligada no atendió la solicitud de acceso a la información pública conforme a Derecho; no obstante, señaló que el demandante "(…) ha iniciado a la fecha numerosos procesos de hábeas data contra el STA (cfr. Folio 35 de autos), de los cuales 6 (seis) se encuentran en trámite en sede de este Tribunal. Se pide diversa información, así como también costos y costas del proceso. (…) estimamos que, (…) al usar el hábeas data para crear casos de los que pretende obtener honorarios, el demandante desnaturaliza dicho proceso constitucional e incurre con ello en abuso de derecho."[4]

En vista de la necesidad de contar con una regulación que proscriba el abuso de derecho, el dictamen incluyó como excepción del otorgamiento de costos a los casos en los que el demandante haya incurrido en temeridad procesal. La redacción propuesta permite advertir que la disposición sería aplicable a todos los procesos constitucionales y a diversos supuestos que pueden ser incluidos en temeridad procesal.

Por otro lado, para comprender los supuestos del término temeridad procesal, el artículo 112 del Código Procesal Civil señala:

[3] Congreso de la República. (2021). Ibidem., p. 79.
[4] Tribunal Constitucional. (2020). Fj. 23 y 24.

Artículo 112.- Se considera que ha existido temeridad o mala fe en los siguientes casos:

1. *Cuando sea manifiesta la carencia de fundamento jurídico de la demanda, contestación o medio impugnatorio;*
2. *Cuando a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad;*
3. *Cuando se sustrae, mutile o inutilice alguna parte del expediente;*
4. *Cuando se utilice el proceso o acto procesal para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos;*
5. *Cuando se obstruya la actuación de medios probatorios; y*
6. *Cuando por cualquier medio se entorpezca reiteradamente el desarrollo normal del proceso.*

En concordancia con los supuestos establecidos en el artículo 112 del Código Procesal Civil, un uso abusivo de los derechos relacionados al acceso a la justicia constituye una conducta que se condice con la temeridad procesal. De ahí que, el juez conceda las costas y costos si se advertía que se usaba este proceso para fines dolosos o fraudulentos. En ese sentido, por temeridad procesal se ha señalado que, "litigar con temeridad o actuar con temeridad en el juicio, es la defensa sin fundamento jurídico. Es la conducta de quién sabe o debe saber que carece de razón y/o falta de motivos para deducir o resistir la pretensión y, no obstante ello, así lo hace, abusando de la jurisdicción, o resiste la pretensión del contrario" [5]

Aunado a ello, durante el debate en el Pleno del Congreso se propuso incluir un párrafo que indique que: "En los procesos de hábeas data (...) el Estado está exento de condena de costa y costos", [6] *en tanto "(...) se ha visto un mal manejo en cuanto al proceso de los hábeas data justamente por abogados, inescrupulosos, que muchas veces llegan ante el Tribunal Constitucional solamente para que le declaren fundada la demanda y de esa manera hacen que el Estado peruano pague sumas bastante grandes costas y costos a los abogados."* [7]

La propuesta fue aprobada en un texto sustitutorio que se corresponde con el actual texto del artículo 28 del Código Procesal Constitucional. La norma dispone en su primer párrafo, como regla general, si se declara fundada la demanda en los procesos de tutela de derechos, el juez podrá imponer el pago de costas y costos a la parte vencida, excepto en aquellos casos en los que se advierta que ha existido temeridad procesal. Asimismo, de desestimarse la demanda, el juez podrá condenar al demandante al pago de costas y costos cuando estime que incurrió en manifiesta temeridad.

Por su parte, el segundo párrafo del Art. 28 del Código Procesal Constitucional, señala que en los procesos de habeas corpus, amparo y cumplimiento, el Estado solo podría

---

[5] Torres Manrique, Jorge Isaac. (2011) Temeridad y malicias procesales al banquillo: Crónica de dos lacras jurídicas que pretenden consolidarse». Revista electrónica de derecho de la Universidad de Rioja (Redur) N° 9, p. 11.

[6] Congreso de la República. (6 de julio 2022). Segunda Legislatura Ordinaria 2021, 17° Sesión. Diario de los Debates, p. 42.

[7] Idem.

ser condenado al pago de costos; no obstante, en el caso del proceso de habeas data, se realiza una regulación diferenciada sin mayor justificación, en la que se dispone que el Estado estará exento de pago de costas y costos.

Los supuestos de temeridad procesal y, en específico, del ejercicio abusivo de derecho son prácticas contrarias a la ética realizadas por abogados/as que deben ser objeto de limitación y sanción. No obstante, debemos tener en cuenta que este tipo de prácticas se pueden presentar en cualquier proceso constitucional; por lo que, si bien, el Tribunal Constitucional ha identificado de forma específica, casos del ejercicio abusivo del derecho de acceso a la información pública y del proceso de hábeas data, nada impide que también se pueda ejercer un uso abusivo de otros procesos constitucionales como el proceso de amparo.

Si bien existirán casos en los que se emplee de manera abusiva al proceso de hábeas data para conseguir los costos del proceso, también existirán casos en que las pretensiones en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública sean legítimas. Es decir, se presentarán casos en que no exista un ejercicio abusivo del derecho, por lo que resultaría injusto la prohibición absoluta de establecer el pago de costos.

En atención a lo expuesto, se considera que la excepción absoluta al acceso a costos procesales en el caso del proceso de habeas data afectaría de manera negativa a aquellos demandantes que legítimamente buscan la tutela de su derecho de acceso a la información, o autodeterminación informativa.

Por otra parte, el Nuevo Código Procesal Constitucional no incluye la disposición normativa de no requerir el patrocinio de un abogado/a de forma obligatoria, como lo hacía su predecesora. La excepción absoluta del pago de costos en los procesos de hábeas data y la supresión de la disposición de no obligatoriedad del patrocinio de un/a abogado/a son regulaciones que incrementan los costos de iniciar un proceso de hábeas data y que, por lo tanto, desincentivan a los/as ciudadanos/as a solicitar tutela judicial.

Si bien es necesario limitar el uso irresponsable de instituciones jurídicas, también es necesario establecer condiciones justas para el uso de la tutela judicial, de dos derechos democráticos como los regulados en los artículos 2.5 y 2.6 del texto constitucional."

Teniendo en cuenta lo expuesto por el Informe Defensorial, esta iniciativa como hemos señalado considera pertinente modificar los artículos 28 y 55 de la Ley N° 31307 Nuevo Código Procesal Constitucional. Así la modificación que se propone es la siguiente:

En cuanto al artículo 28 se incorpora la frase **cuando el juez considere que el demandante estime que incurrió en manifiesta temeridad,** en ese caso en los procesos de habeas data, el Estado estaría exento de la condena de costas y costos.

Con lo cual no se afectaría de manera negativa a aquellos demandantes que legítimamente buscan la tutela de su derecho de acceso a la información, o autodeterminación informativa.

Asimismo, en cuanto a la modificación del artículo 55, se incluye lo referente a que en los procesos de habeas data, **la exigencia del patrocinio de abogado es facultativa en este proceso. El Juez podrá adaptar dicho procedimiento a las circunstancias del caso.**

Cabe señalar que, está modificación se propone de acuerdo a lo que se encontraba regulado en la Ley 28237 anterior Código Procesal Constitucional, el cual en su artículo 65 establecía que: "El procedimiento de hábeas data será el mismo que el previsto por el presente Código para el proceso de amparo, salvo la exigencia del patrocinio de abogado que será facultativa en este proceso. El Juez podrá adaptar dicho procedimiento a las circunstancias del caso."

Cabe señalar que esta modificación permitirá que se reduzcan los costos de iniciar un proceso de hábeas data y que, por lo tanto, permitirá que los ciudadanos puedan solicitar tutela judicial.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aprobación de la propuesta normativa conllevaría a que s*i bien existirán casos en los que se emplee de manera abusiva al proceso de hábeas data para conseguir los costos del proceso, también existirán casos en que las pretensiones en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública sean legítimas, por lo que en estos casos en que no exista un ejercicio abusivo del derecho, se retira esa excepción de que el Estado no asume el pago de costos y costas, dado que resultaría injusto la prohibición absoluta de establecer el pago de costos y costas.*

Esta propuesta legislativa busca que no se afecte de manera negativa a aquellos demandantes que legítimamente buscan la tutela de su derecho de acceso a la información, o autodeterminación informativa.

Asimismo, esta modificación permitirá que se reduzcan los costos de iniciar un proceso de hábeas data y que, por lo tanto, permitirá que los ciudadanos puedan solicitar tutela judicial.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La presente Ley no contraviene a ninguna norma constitucional ni legal, ni el bloque de constitucionalidad, toda vez que no recorta, vulnera o afecta derechos. Asimismo, se enmarca en lo dispuesto por los artículos 2, inciso 1), 44, 58 y 59 de la Constitución

Política de Estado. Adicionalmente, la propuesta normativa permite dar cumplimiento a lo recomendación dada por la Defensoría del Pueblo a través del Informe Defensorial N.° 003-2023-DP/AAC, Balance a veinte años de vigencia de la Ley de transparencia y acceso a la información pública.

A continuación, se presenta el cuadro de las modificaciones propuestas:

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
Artículo 28. Costas y costos *Si la sentencia declara fundada la demanda, se impondrán las costas y costos que el juez establezca a la autoridad, funcionario o persona demandada, salvo en los supuestos de temeridad procesal. Si el proceso fuere desestimado por el juez, este podrá condenar al demandante al pago de costas y costos cuando estime que incurrió en manifiesta temeridad.* *En los procesos de habeas corpus, amparo y de cumplimiento, el Estado solo puede ser condenado al pago de costos. En los procesos de habeas data, el Estado está exento de la condena de costas y costos.* *En aquello que no esté expresamente establecido en el presente código, los costos se regulan por los artículos 410 al 419 del Código Procesal Civil."*	***Artículo 28. Costas y costos*** *Si la sentencia declara fundada la demanda, se impondrán las costas y costos que el juez establezca a la autoridad, funcionario o persona demandada, salvo en los supuestos de temeridad procesal. Si el proceso fuere desestimado por el juez, este podrá condenar al demandante al pago de costas y costos cuando estime que incurrió en manifiesta temeridad.* *En los procesos de habeas corpus, amparo y de cumplimiento, el Estado solo puede ser condenado al pago de costos. En los procesos de habeas data, el Estado está exento de la condena de costas y costos,* ***cuando el juez considere que el demandante estime que incurrió en manifiesta temeridad.*** *En aquello que no esté expresamente establecido en el presente código, los costos se regulan por los artículos 410 al 419 del Código Procesal Civil."*
<u>Artículo 55</u>. Legitimación activa *La demanda de habeas data solo puede ser ejercida por el afectado, sus tutores o curadores o por sus herederos.* *Cuando la demanda es interpuesta por persona jurídica de derecho privado, esta se interpone por su representante legal o por el*	***<u>Artículo 55</u>. Legitimación activa*** *La demanda de habeas data solo puede ser ejercida por el afectado, sus tutores o curadores o por sus herederos.* *Cuando la demanda es interpuesta por persona jurídica de derecho privado, esta se interpone por su representante legal o por el apoderado que designe para tal efecto.*

apoderado que designe para tal efecto.	***La exigencia del patrocinio de abogado es facultativa en este proceso. El Juez podrá adaptar dicho procedimiento a las circunstancias del caso.***

IV. LA RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL.

La propuesta legislativa tiene vinculación con el Acuerdo Nacional (punto 28) referido a la afirmación de la 28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial, dado que con la presente iniciativa legislativa se garantizará el acceso universal a la justicia, la promoción de la justicia de paz y la autonomía, independencia y el presupuesto del Poder Judicial así como regular la complementariedad entre éste y la justicia comunal. Asimismo, nos comprometemos a adoptar políticas que garanticen el goce y la vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia.

Asimismo, guarda relación con la Resolución Legislativa del Congreso 002-2023-2024-CR por la que se aprueba la Agenda Legislativa para el período anual de sesiones 2023-2024 específicamente con el Objetivo 4: referido a la plena vigencia de la constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.