

Proyecto de Ley N° 2285/2021-CR



**PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE
ESTABLECER LA GRATUIDAD DEL
SERVICIO Y ACCESO A LA JUSTICIA**

El grupo parlamentario **BLOQUE MAGISTERIAL DE CONCERTACIÓN NACIONAL**, a iniciativa del Congresista de la República, **SEGUNDO TEODOMIRO QUIROZ BARBOZA**, en uso de las facultades establecidas en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

**LEY QUE PROMUEVE ESTABLECER LA GRATUIDAD DEL SERVICIO Y ACCESO
A LA JUSTICIA**

Artículo 1°. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto, establecer la gratuidad del servicio y acceso a la justicia, a fin de dar cumplimiento al derecho a una tutela procesal efectiva y la gratuidad en la administración de justicia.

Artículo 2°. Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad garantizar a todos los ciudadanos la igualdad al derecho de defensa y acceso a la justicia de modo gratuito.

Artículo 3°. Modificación del artículo 295° del Texto Único de la Ley Orgánica del Poder Judicial

Modifíquese el art. 295° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el cual queda redactado conforme al siguiente texto:

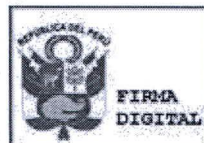
Artículo 295. Gratuidad de la defensa como deber del Estado

El Estado provee gratuitamente de defensa **a todas** las personas **y en especial de las de** escasos recursos económicos, así como los casos que las leyes procesales determinan.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

Única. La presente ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 31 de mayo del 2022



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES ALEX
ANTONIO FIR 20299579 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/06/2022 16:07:37-0500



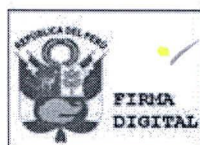
Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/06/2022 16:27:45-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/06/2022 10:29:12-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES ALEX
ANTONIO FIR 20299579 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/06/2022 16:08:16-0500



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhakeline
Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/06/2022 16:45:34-0500



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/06/2022 17:08:34-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/06/2022 16:29:56-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **9** de **junio** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 2285/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA

Como se ha afirmado en varias oportunidades de nada sirve tener un derecho reconocido si es que no puede accederse al sistema judicial para obtener su respeto, realización o protección; es decir, de nada sirve ser formalmente titular de un derecho si no es posible gozar materialmente de éste. Para evitar esto se requiere que el Estado brinde no sólo un sistema de justicia adecuado, sino que además realice todas las acciones legales y materiales necesarias para que las condiciones especiales en que se encuentran los ciudadanos, no impidan en la práctica, que tengan iguales condiciones de acceso a este sistema.

Todos los servicios de justicia deben estar caracterizados por su independencia, imparcialidad, celeridad, transparencia, así como por su sustento en principios éticos y comprometidos con la defensa de la Constitución Política y los derechos humanos, con igualdad y plenitud de acceso a todos los ciudadanos.

Respecto del principio de igualdad, se anota que, si la legitimidad de un Estado de Derecho se sustenta en la implementación efectiva de la igualdad ante la ley, las desigualdades para acceder a la justicia socavan esa legitimidad y, por ende, sus instituciones democráticas. Por ello, un acceso no igualitario a un recurso efectivo ante una instancia prevista por nuestro ordenamiento jurídico sería contraproducente y violatorio de este principio.

1. Derecho de gratuidad de la administración de justicia

Es conveniente tener presente que la administración de justicia está amparada en el Principio de Gratuidad, el derecho que tiene toda persona a la gratuidad en la administración de Justicia contemplado en los artículos 2 numeral 2 y 139° numeral 16.

Al respecto, se torna necesario precisar lo que se entiende en la Constitución por los principios de gratuidad de la administración de justicia y de gratuidad de la defensa. El primero tiene como objetivo principal garantizar el libre acceso a los órganos jurisdiccionales en el entendido que es obligación del Estado permitirlo por ser titular del monopolio de administrar la justicia y se materializa en el derecho a recurrir a los órganos jurisdiccionales sin necesidad de hacer pago alguno. Sin

embargo, esta gratuidad es ilusoria pues, si bien no existe tasa o arancel judicial por presentar una demanda o una denuncia, sí existen tasas para apelar o aportar pruebas en los procesos civiles, por ejemplo, lo cual implica que para defenderse eficazmente o lograr el reconocimiento de un derecho será necesario incurrir en gastos. Por otra parte, la defensa gratuita está referida no al derecho a recurrir al órgano jurisdiccional, que es gratuito, sino a los gastos en los que se debe incurrir para afrontar un proceso judicial. Por esa razón, el Estado otorga el derecho de defensa gratuita sólo a las personas de escasos recursos, en el entendido que son las que necesitan recurrir a la actividad asistencial del Estado, sin embargo, esto se contradice al no cumplir con el principio de igualdad, pues el artículo 44° de la constitución, señala que es deber del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos de todos los ciudadanos, asimismo el artículo 2° inciso 2 de la misma normativa indica el derecho fundamental a la igualdad ante la ley que tiene toda persona.

Este hecho es confirmado por lo establecido en el artículo VIII del Título Preliminar del Código Procesal Civil, que dispone lo siguiente: «Principio de gratuidad en el acceso a la justicia. - El acceso al servicio de justicia es gratuito, sin perjuicio del pago por costos, costas y multas establecida en este Código y disposiciones administrativas del Poder Judicial.»

2. Derecho fundamental a la Tutela Procesal Efectiva

Uno de los componentes esenciales de la Tutela Procesal Efectiva, es el acceso a la justicia, como derecho que posibilita a toda persona poder ejercer su derecho de acción ante los tribunales de justicia, cuando considere que se ha vulnerado o restringido alguno de sus derechos fundamentales. Para la concreción de dicho derecho, es necesario asegurar la inexistencia de barreras que puedan dificultar o imposibilitar el acceso a los citados tribunales o que, dentro de ellos, existan situaciones que pudieran limitar el actuar de quien requiere tutela.

La Comisión de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos, define al acceso a la justicia como: (..) un derecho fundamental, bajo la garantía de igualdad de trato ante la ley y la no discriminación, que posibilita a todas las personas, incluyendo a aquellas pertenecientes a los sectores más vulnerables, el acceso al conocimiento, ejercicio y defensa de sus derechos y obligaciones, mediante servicios cercanos.

Dicha definición ubica al acceso a la justicia como derecho fundamental, a partir de lo establecido en el artículo 25° de la Convención Americana de Derechos Humanos, que establece el derecho a un recurso rápido y sencillo que permita tutelar sus derechos fundamentales de manera efectiva.

Por otro lado, si bien el derecho a la tutela jurisdiccional suele ser interpretado como una serie de atributos, entre los que destaca el acceso a la justicia, entendido como el derecho de cualquier persona a promover la actividad jurisdiccional del Estado sin que se le obstruya, impida o disuada irrazonablemente, así como el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales, cabe acotar que el basamento constitucional aquí referido debe entenderse coordinadamente con el principio de igualdad y con el derecho a la justicia que se infiere del texto constitucional, por lo que consideramos que existen elementos suficientes para sostener que, si bien no es lo mismo tutela jurisdiccional que acceso a la justicia, uno subsume al otro, de manera que, dependiendo del enfoque que se adopte, se pueda determinar cuál es el género y cuál la especie.

El Capítulo Único del Título Segundo de la Sección Séptima de la Ley Orgánica del Poder Judicial está dedicado a la Defensa Gratuita. En el artículo 295° se establece que «El Estado provee gratuitamente de defensa a las personas de escasos recursos económicos, así como a los casos que las leyes procesales determinan» y en los artículos siguientes se regula la actividad del Poder Judicial sobre ese tema. Por ello, para garantizar el ejercicio del derecho a la Tutela Procesal efectiva para aquellas personas en situación de vulnerabilidad económica se creó en el Perú el servicio de Defensa Pública, como aquel servicio gratuito orientado al patrocinio y asesoría legal de personas en situación de vulnerabilidad económica en las materias expresamente establecidas en su ley de creación y reglamento.

No discrepamos en cuanto a la protección de las personas vulnerables económicamente, sin embargo, el acceso a la justicia es para todos, pues constituye una garantía para la realización del ser humano, al tutelar el ejercicio libre de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de toda persona.

3. Las barreras contra el acceso a la Justicia

- a) **Barreras Institucionales:** Este tipo de barreras hacen referencia a aquellas que obstáculos orientados a restringir a posibilidad de acceso a determinados sectores significativos, aunque no mayoritarios, en razón a la propia naturaleza

u organización de los Sistemas de Justicia. Dentro de dichas barreras podemos hallar las siguientes:

- Educación Jurídica: hace referencia a la brecha existente entre el lenguaje jurídico y el lenguaje común, de modo que el primero de estos, es concebido como sumamente formalista, al punto que para el ciudadano común le resulte tan ininteligible que prefiera prescindir de los mecanismos formales de solución de conflictos.
- Carga Procesal: Hace referencia a la congestión de los despachos judiciales y fiscales con causas pendientes de resolver, lo que genera la demora en la resolución de conflictos sometidos a su decisión, lo que genera una vulneración directa a los plazos legales preestablecidos que difícilmente pueden ser respetados.
- Organización del Poder Judicial y de otras instituciones de Justicia: Hace referencia a la poca predisposición de las instituciones del Sistema de Justicia por asumir el reto de la modernización tanto de sus Despachos como de la organización propia de estas instituciones.
- Presupuesto del Poder Judicial y de otras instituciones de Justicia: Hace referencia a la complejidad de obtención de mayores recursos presupuestales y subsecuente imposibilidad de mejora del Sistema de Justicia en determinados aspectos que requiere necesariamente de inversión económica para su desarrollo.

b) Barreras sociales: Este tipo de barreras, hace referencia a aquellos obstáculos que restringen la posibilidad de acceso, pero no a la colectividad en general, sino a determinados sectores en razón de características especiales que poseen los mismos, convirtiéndose en sectores vulnerables. Dentro de dichas barreras podemos hallar las siguientes:

- Barreras Lingüísticas, hace referencia a la dificultad a que poseen determinados sectores para acceder al Sistema de Justicia usando su idioma materno, en razón a su escaso conocimiento (o nulo en algunos casos) del idioma castellano, lo que se agrava con la carencia de intérpretes oficiales. Por ende, en los diversos distritos judiciales donde la mayor parte de la población habla un idioma distinto del castellano debe haber traductores que faciliten el desenvolvimiento de estas personas ante cualquier instancia de justicia.

- Barreras Culturales, hace referencia al escaso conocimiento sobre el funcionamiento del Sistema de Administración de Justicia que poseen determinados sectores de la población debido a razones culturales.
- Barreras de género, son aquellos obstáculos que se funda en cuestiones de género, el mismo que conforme señala FERNANDEZ¹, es una "categoría que alude a las construcciones sociales y culturales sobre la base de las diferencias sexuales". En este sentido, podemos señalar que este tipo de barreras están fundadas en determinados estereotipos basados en desigualdades en razón al sexo de cada persona.

c) Barreras económicas: En un país donde más de la mitad de la población vive en situación de pobreza o pobreza extrema, los costos económicos de acceder a alguna forma de resolución de conflictos reconocida legalmente constituyen una enorme dificultad. Al respecto, pueden identificarse como principales barreras el pago que deben efectuar los ciudadanos por tasas judiciales y los costos de la defensa letrada².

La gratuidad de la administración de justicia, constituye una de las respuestas del Estado ante las barreras económicas que existen contra el acceso a la justicia.

4. La pobreza y el ejercicio del derecho de defensa

Señala Bernales que el derecho de defensa tiene hasta tres características:

- a) Es un derecho constitucionalmente reconocido cuyo desconocimiento invalida el proceso.
- b) Convergen en él una serie de principios procesales básicos, a saber: el principio de la inmediación, el derecho a un proceso justo y equilibrado, el derecho a la asistencia profesionalizada y el derecho a no ser condenado en ausencia.
- c) El beneficio de gratuidad en juicio, que surge como consecuencia del principio de equidad. El juzgador debe garantizar que las partes en un proceso tengan una posición de equilibrio entre ellas; es decir, sin ventajas. (Bernales, 1999, p. 656 - 657).

¹ Citado en: LA ROSA CALLE, Javier. "El acceso a la justicia como condición para una reforma judicial en serio". Revista Derecho PUCP. Lima, número 62. junio 2009, p.123

² Adaptado de la separata Acceso a la justicia en el mundo rural: ¿Una agenda para construir?, publicada en la revista ideele n.º 174. Lima: IDL, 2005. Obtenido de: <https://cejamericas.org/wp-content/uploads/2020/09/119accesojavierlarosaperu.pdf>

Marcial Rubio sostiene que el derecho de defensa tiene dos significados complementarios entre sí: «El primero consiste en que la persona tiene el derecho de expresar su propia versión de los hechos y de argumentar su descargo en la medida que lo considere necesario (...) El segundo consiste en el derecho de ser permanentemente asesorado por un abogado que le permita garantizar su defensa de la mejor manera desde el punto de vista jurídico». (Marcial Rubio Correa citado por Bernal, 1999, p. 657).

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, 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 ingerencia 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.

El Estado admite, en consecuencia, que no es suficiente con la igualdad ante la ley y el reconocimiento formal de los derechos, sino que es también necesario permitir que tales derechos se hagan efectivos a fin de conseguir los efectos que la legislación pretende producir en la sociedad.

En ese contexto, situaciones de pobreza son impedimentos efectivos para el ejercicio de los derechos en tanto su costo, mayor o menor, según las circunstancias motivará que el titular del derecho postergue su reconocimiento o renuncie a su defensa por atender otras necesidades de mayor importancia.³

La falta de acceso a la administración de justicia como factor constitutivo de pobreza La falta de acceso a la administración de justicia implica la pérdida de

³ Galván, Gustavo; Álvarez, Víctor. Pobreza y Administración de Justicia. REVISTA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS, AÑO V, Nº 15. Perú Recuperado de:
https://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/economia/15/pdf/pobreza_justicia.pdf

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. Esta 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.

En relación a este tema, **Oscar Schiappa-Pietra** presenta un enfoque económico de los derechos humanos en los siguientes términos: «Si éstos (los derechos humanos) son universales e inherentes, constituyen entonces un activo fijo inalienable del cual todo ser humano está dotado desde el momento en que su vida se inicia. Así entendidos, constituyen una fuente de recursos - espirituales, políticos, jurídicos y materiales- que pueden cumplir una función altamente relevante para revertir situaciones de opresión (vulneración de derechos civiles y políticos) o de pobreza (vulneración de derechos económicos, sociales y culturales). Pero, para que los derechos humanos puedan realizarse en su dimensión económica (en sentido lato), resulta indispensable que exista debida observancia del derecho a un recurso legal efectivo, lo cual implica, entre otros aspectos, que el individuo no esté sometido a la indefensión.

«Cuando las deficiencias en la gobernabilidad o las injusticias sociales condenan a un individuo a la indefensión, entonces le están arrebatando ese activo fijo teóricamente inalienable del cual es titular. La inherencia de los derechos humanos y la posibilidad de realizarlos en su dimensión económica (en sentido lato), constituye un mecanismo compensatorio frente a, por ejemplo, situaciones de pobreza. Esa posibilidad de realización inviste al individuo de poder y de capacidad de autodeterminación, reforzando el potencial personal para sobreponerse a la pobreza. Mas, en sentido contrario, cuando la pobreza va acompañada de indefensión, el Estado y el orden social están condenando al individuo a entrar en un círculo vicioso del cual será muy difícil salir. La falta de oportunidades de acceso a la justicia y la indefensión constituyen situaciones que encierran un ilícito desapoderamiento de un activo fijo personal de dignidad,

de sobrevivencia, de poder y de autodeterminación; son, a la vez, factores que refuerzan los cuadros de pobreza crónica.» (1997, p. 23).⁴

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.

No es menos importante el 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.⁵

⁴ https://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/economia/15/pdf/pobreza_justicia.pdf

⁵ Galván, Gustavo; Álvarez, Víctor. Pobreza y Administración de Justicia. REVISTA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS, AÑO V, Nº 15. Perú Recuperado de:
https://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/economia/15/pdf/pobreza_justicia.pdf

5. La Defensa Gratuita en el Derecho Comparado

a) República Dominicana:

En este país la administración de justicia está amparada en el Principio de Gratuidad, el cual "supone que la administración de justicia no es onerosa, es decir no tiene costo, de tal manera que toda persona, sin necesidad de dinero, puede acceder a la misma". Así está contemplado en los artículos 69.1 y 149 de su Constitución vigente.

Asimismo, en su **artículo 69** regula sobre la Tutela judicial efectiva y Debido proceso señalando que: toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación:

1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita;

- 2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley;
- 3) El derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable;
- 4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa;
- 5) Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa;
- 6) Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo;
- 7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio;
- 8) Es nula toda prueba obtenida en violación a la ley;
- 9) Toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley. El tribunal superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando sólo la persona condenada recurra la sentencia;
- 10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

De igual forma, como se hizo mención en líneas precedentes, en el **artículo 149** de su Constitución regula lo referido Poder Judicial, estableciendo textualmente que:

La justicia se administra gratuitamente, en nombre de la República, por el Poder Judicial. Este poder se ejerce por la Suprema Corte de Justicia y los demás tribunales creados por esta Constitución y por las leyes.

De hecho, su Tribunal Constitucional, mediante Sentencia TC/0050/12, del 16/10/2012, ratificada en la Sentencia TC/0228/13, del 26/11/2013, se ha referido al Principio de Gratuidad, señalando que el mismo "consiste en que la administración de justicia debe ser esencialmente gratuita, esto es, que los jueces y demás funcionarios judiciales no sean pagados directamente por quienes demandan o recurren a los tribunales, sino que es el Estado quien debe solventar la remuneración de dichos funcionarios...".

En ese sentido, lo que ha hecho el referido tribunal es darle vida al texto constitucional, el cual consagra en su artículo 69.1, como una de las garantías que conforman la tutela judicial efectiva y el debido proceso: "1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita". De esto queda excluido, obviamente, el pago de costas, tasas o impuestos judiciales, lo mismo que "un sistema de garantías económicas orientado a resguardar el cumplimiento de determinadas actuaciones procesales".

b) Argentina:

El servicio de Defensa Gratuita en Argentina se halla estructurado de manera independiente de los poderes del Estado, pero dentro de la estructura del Ministerio Público bajo el nombre de Ministerio Público de la Defensa. Dicha estructura se funda en el artículo 120° de la Constitución Nacional de la Nación Argentina que establece que el Ministerio Público tiene por función el "promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, y los intereses generales de la sociedad en coordinación con las demás autoridades".

Bajo dichas funciones la Ley 24.946, Ley Orgánica del Ministerio Público Argentino, en su artículo segundo establece que dicho ministerio está integrado por el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa, el último de los cuales tiene a cargo el servicio de Defensa Gratuita y que se halla organizado como un sistema de tipo mixto, pues contempla de un lado

el servicio judicial o táctico a través de la asesoría y/o patrocinio de casos en todas las materias sin excepción.

De otro lado, también contempla el servicio estratégico, fundado en lo establecido en el inciso e) del artículo 51 de la Ley Orgánica del Ministerio Público que reconoce como deber y atribución del Defensor General de la Nación el promover y ejecutar políticas para facilitar el acceso a la justicia de los sectores discriminados. De este modo, existen una serie de programas y comisiones organizadas dentro del Ministerio Público de la Defensa (comisión de cárceles, comisión de seguimiento del Tratamiento Institucional de Niños, Niñas y adolescentes, comisión para la asistencia integral y protección al refugiado y peticionante de refugio, comisión sobre temáticas de género, comisión del migrante, entre otras) orientadas hacia tal fin.

En ese sentido, se tiene la **Comisión de cárceles** que fue creado en el ámbito del Ministerio Público de la Defensa la Comisión de Cárceles, en el año 1998 por Resolución Nro. 158/98, cuya finalidad es asegurar un control intensivo sobre los establecimientos de detención verificando las condiciones generales de alojamiento, trato y tratamiento de las personas privadas de libertad. Entre los principales objetivos de la Comisión se encuentran los siguientes:

- *Evaluar las condiciones de alojamiento de los establecimientos penitenciarios federales y otras dependencias de fuerzas de seguridad.
- *Promover el cumplimiento de estándares mínimos de detención establecidos internacionalmente;
- *Interponer todo recurso o medida necesarios para hacerlos efectivos.
- *Brindar a las personas privadas de su libertad un servicio de consulta y comunicación con instituciones y Defensorías Oficiales acerca de problemáticas típicas de sus procesos judiciales y condiciones de detención.
- *Apoyar a las Defensorías Oficiales en los casos de reclamos individuales que no hayan prosperado.⁶

⁶ Ministerio Público de la Defensa República de Argentina. Comisión de Cárceles. Recuperado de:
<https://www.bing.com/search?q=comision+de+carceles+en+argentina+de+que+trata%3F&cvid=c439349b3a544a34ba09384645e9c202&aqs=edge.0.69i59j0j69i57j0l6.2228j0j1&pglt=43&FORM=ANNTA1&PC=HCTS>

Por otro lado, se tiene la **Comisión de Seguimiento del Tratamiento Institucional de Niñas, Niños y Adolescentes**, el cual tiene como finalidad verificar las condiciones generales de alojamiento de niñas, niños y adolescentes (NNyA) privados de su medio familiar en las distintas instituciones del país. Se busca garantizar su derecho a residir dignamente en estos dispositivos, su derecho a ser oídos, a la agilización del servicio de la defensa pública y su derecho al más amplio y adecuado ejercicio de otros derechos fundamentales. El principal objetivo de esta comisión se centra en la evaluación de las condiciones de alojamiento de los dispositivos donde se alojen NNyA separados de su medio familiar. El área también formula recomendaciones para el mejoramiento de dichas condiciones e interpone recursos o medidas para hacer efectivos los derechos de NNyA o exigir el cese de su vulneración. Asimismo, trabaja para contribuir a la planificación de políticas públicas en la materia.⁷

De igual forma se tiene la **Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio**, tiene como objetivo garantizar el acceso a la justicia y la defensa de los derechos humanos de las personas refugiadas y solicitantes del reconocimiento de dicha condición, así como también de las personas apátridas. En este marco, brinda asesoramiento y representación legal a toda persona solicitante de asilo, refugiada, solicitante del reconocimiento de la condición de apátrida y apátrida que desee contar con un/a abogado/a en su trámite de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada o apátrida. Asimismo, la Comisión brinda orientación a dicha población para la realización de los trámites de radicación ante la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y patrocinio en sus trámites de ciudadanía. Finalmente, la Comisión colabora con el defensor público tutor -titular de la Defensoría N° 1- en el ejercicio de la tutela, representación legal y acompañamiento de niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados de sus familias que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado/as en la Argentina.⁸

⁷Ministerio Público de la Defensa República Argentina. Comisión de Seguimiento del Tratamiento Institucional de Niñas, Niños y Adolescentes. Argentina. Recuperado de:
<https://www.mpd.gov.ar/index.php/comision-de-seguimiento-del-tratamiento-institucional-de-ninas-ninos-y-adolescentes>

⁸Ministerio Público de la Defensa República Argentina. Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio. Argentina. Recuperado de:
<https://www.mpd.gov.ar/index.php/comision-para-la-asistencia-integral-y-proteccion-al-refugiado-y->

Asimismo, se tiene la **Comisión sobre Temáticas de Género**, cuya misión es incorporar, a través de distintas estrategias, la perspectiva de género en el trabajo cotidiano de la DGN, tanto en lo que respecta al servicio de defensa pública como hacia el interior del organismo. También realiza acciones de incidencia para las instituciones estatales que tienen a su cargo el diseño de políticas públicas, la administración de justicia y el dictado de leyes a través de investigaciones, capacitaciones y recomendaciones. Colabora con los/as defensores/as para el diseño e implementación de estrategias de defensa con perspectiva de género y participa en instancias interinstitucionales. De forma excepcional, puede patrocinar casos estratégicos en los que se han vulnerado derechos a partir de la discriminación basada en el género.⁹

Por otro lado, se tiene la **Comisión del Migrante** creada en el 2008, en el ámbito de la DGN para promover actividades orientadas a la defensa y protección de los derechos de las personas extranjeras que se encuentran en el territorio nacional. En la actualidad, con la modificación de la Ley de Migraciones por DNU 70/2017, la asistencia gratuita en los procedimientos administrativos y judiciales continúa garantizada por la ley; no obstante, deberá ser el migrante quien la solicite expresamente.

Esta Comisión ejerce la defensa técnica de personas migrantes, en sede administrativa y judicial, en los siguientes casos: a) detenidos a disposición de la justicia federal en procesos de expulsión, que no posean voluntad recursiva; b) detenidos a disposición de la justicia federal que se opongan a la expulsión; c) detenidos cuyo trámite de expulsión devenga de una condena dictada por un tribunal provincial y se opongan a su salida del país; d) en los casos de personas cuya expulsión sea consecuencia de una irregularidad administrativa; y e) personas en libertad cuya expulsión provenga de una condena penal, y su legajo trámite ante la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) –delegación Ciudad Autónoma de Buenos Aires–. En el caso a), la Comisión ejerce la defensa ante las delegaciones de la DNM en todo el país;

peticionante-de-refugio#:~:text=La%20Comisi%C3%B3n%20tiene%20como%20objetivo%20garantizar%20el%20acceso,condici%C3%B3n%20as%C3%AD%20como%20tambi%C3%A9n%20de%20las%20personas%20ap%C3%A1tridas.

⁹ Ministerio Público de la Defensa República Argentina. Comisión sobre Temáticas de Género. Recuperado de: <https://www.mpd.gov.ar/index.php/comision-sobre-tematicas-de-genero>

en tanto que en los casos b), c) y d), la intervención en sede administrativa y judicial se circunscribe a los expedientes que tramiten ante la DNM-delegación Ciudad Autónoma de Buenos Aires.¹⁰

c) Otras Instituciones destinadas al Acceso de la Justicia

Al convivir con la idea de acceso, se entenderá como la vía que permite la realización material y efectiva de la justicia para los habitantes del Estado argentino. En otras palabras, el acceso es para ellos la remoción de los obstáculos que impiden el goce de una existencia justa. Como puede verse, la idea de acceso a la justicia va mucho más allá: acotar su sentido a la noción de "acceso a la jurisdicción" resulta insuficiente. Al hablar de acceso a la justicia impone la incorporación de esos aspectos, pero por tratarse de la necesaria mutación de cuestiones sociales y económicas, consideramos que debe incorporarse también la cuestión política. Cualquier planteo serio que se proponga aludir a la vigencia efectiva de todos los derechos consagrados constitucionalmente, necesariamente debe contemplar una transformación de las condiciones sociales existentes y, fundamentalmente, de las condiciones económicas, de las condiciones de distribución del ingreso y de equidad.

El primer antecedente histórico de la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia para Todos y de los Centros de Acceso a la Justicia que actualmente existen, es el Programa Social de Servicio Jurídico y Formación Jurídica Comunitaria, aprobado el 28 de junio de 1990, por resolución N° 192/90 de la entonces Subsecretaría de Justicia de la Nación.

El 15 de octubre de 2002, mediante resolución N° 181 del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, se asignó a la Dirección Nacional de Promoción de Métodos Participativos de Justicia, el establecimiento de los Planes Sociales de Asistencia Jurídica a la Comunidad y de los

¹⁰ Ministerio Público de la Defensa República Argentina. Comisión del Migrante. Recuperado de: <https://www.mpd.gov.ar/index.php/comision-del-migrante#:~:text=Correo%20electr%C3%B3nico%3A%20migrantes%40mpd.gov.ar%20Horario%20de%20atenci%C3%B3n%3A%20lunes%20a,extranjer%20que%20se%20encuentran%20en%20el%20territorio%20nacional.>

programas que lo integren, y actualmente es la encargada para llevar a cabo dichos programas.

Mediante la resolución N° 1226 del 11 de agosto de 2006 se aprobó la puesta en funcionamiento de la Oficina Multipuertas Lavalle, iniciativa conjunta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, la cual tenía a su cargo la prestación de servicios de orientación y derivación frente a problemáticas tanto jurídicas como sociales, que estimulaba la labor coordinada con los Centros de Asistencia Jurídica y Acceso a Métodos Alternativos para la Solución de Conflictos. Es así que, mediante resolución N° 1114 del 24 de septiembre de 2007 se creó el Programa Acceso a la Justicia para Todos en el ámbito de la Secretaría de Justicia, con el objeto de garantizar el más pleno e irrestricto acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva; se entiende por acceso a la justicia una concepción amplia: no sólo es sólo un derecho fundamental, sino también un servicio de contenido jurídico-social, formativo e informativo que ofrece herramientas necesarias a la ciudadanía para ser consciente de sus derechos y hacerlos valer ante los estrados judiciales y en todas las instancias de su vida en sociedad. Dicha resolución establece que el referido Programa está integrado por:

- a) El Centro de Orientación y Derivación, denominado Oficina Multipuertas Lavalle, el cual dejó de depender funcional y orgánicamente de la Dirección Nacional de Promoción de Métodos Participativos de Justicia y pasó a depender del programa Acceso a la Justicia para Todos; y
- b) La Oficina de Atención y Orientación al Ciudadano, cuya función específica es canalizar las necesidades de información y asesoramiento jurídico asistencial, recibir denuncias y solicitudes de diversa índole presentados por la ciudadanía, brindando respuestas concretas y soluciones efectivas a las demandas. Con esta resolución la Secretaría de Justicia comenzó a entender en la ejecución y logro de los objetivos y acciones propuestos para el programa Acceso a la Justicia para Todos.

El 23 de octubre de 2008, la Presidenta de la Nación, en uso de las facultades conferidas por el art. 99 inc. 1° de la Constitución Nacional, mediante decreto

Nº 1755 sustituye el Anexo I del art. 1º del decreto Nº 357 de fecha 21 de febrero de 2002, Organigrama de Aplicación de la Administración Pública Nacional centralizada, correspondiente al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, y crea la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia en el ámbito de la Subsecretaría de Relaciones con el Poder Judicial de la Secretaría de Justicia, cuya responsabilidad primaria es promover, facilitar y fortalecer el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos, conducir e impulsar actividades relacionadas con los programas jurídicos y sociales de atención comunitaria, y atender el tratamiento de las demandas de los ciudadanos mediante acciones que permitan la satisfacción de las mismas, en el marco de las competencias asignadas.

Todos los Centros de Acceso a la Justicia, salvo el de Mediación, de la calle Uruguay, pasaron a depender de esta Dirección. En el mencionado decreto se establece que la responsabilidad primaria de la Dirección será:

- Promover, facilitar y fortalecer el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos.
- Conducir e impulsar las actividades relacionadas con los programas jurídicos y sociales de atención comunitaria.
- Atender el tratamiento de las demandas de los ciudadanos mediante acciones que permitan la satisfacción de las mismas, en el marco de las competencias asignadas.

Por su parte, respecto de las acciones orientadas a tales fines, se mencionan las siguientes:

1. Organizar, coordinar y administrar los servicios a través de los cuales el Ministerio promueve, facilita y fortalece el Acceso a la Justicia.
2. Entender en la puesta en ejecución de planes sociales de asistencia jurídica a la comunidad y los programas que lo integren.
3. Estimular la labor coordinada de los Centros de Acceso a la Justicia.
4. Ofrecer servicios de orientación y derivación, frente a problemáticas tanto jurídicas como sociales.
5. Dar respuestas a la necesidad de información y asesoramiento jurídico-asistencial a las denuncias y solicitudes de diversa índole presentados por la

ciudadanía, brindando respuestas concretas que conduzcan a la solución efectiva de las demandas.

6. Promover la cooperación con los gobiernos provinciales, para replicar y adaptar los servicios desarrollados en distintos lugares del país, a través de convenios de cooperación técnica.
7. Cooperar con los distintos organismos del Estado Nacional en las cuestiones relativas al acceso a la justicia.
8. Promover la cooperación con el Poder Judicial de la Nación, a los fines de fortalecer el Acceso a la Justicia.
9. Participar en el estudio de proyectos de leyes y decretos originados en otras áreas del Poder Ejecutivo en materia de acceso a la justicia.

El 30 de marzo de 2010, mediante resolución N° 1033, se crea, en el ámbito del Programa Acceso a la Justicia para Todos, un área psicosocial que tiene por objetivo tratar integralmente la prestación del servicio que se brinda a través del mencionado programa y a través de los Centros de Asesoramiento y Mediación. En el marco del programa Acceso a la Justicia para Todos, creado por resolución N° 1114 del 24 de septiembre de 2007, resultó necesaria la constitución de un área psicosocial que permitiera brindar un tratamiento interdisciplinario a las consultas recibidas, beneficiando de este modo el servicio que se brinda a la sociedad. La creación de dicha área permite abordar integralmente la prestación del servicio que se ofrece a través de los Centros de Asesoramiento y Mediación y Oficinas Multipuertas. Los Centros cumplen una función social en tanto atienden temáticas de grupos vulnerables y a la población de bajos recursos. Se estableció, entonces, que el área psicosocial estuviese integrada multidisciplinariamente por psicólogos y trabajadores sociales, que actualmente se desempeñan en la órbita de la Subsecretaría de Relaciones con el Poder Judicial de la Secretaría de Justicia.

Los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) constituyen la expresión material de este nuevo enfoque, su apertura no sólo ha implicado acercar la justicia a la ciudadanía, sino también comenzar a revertir una dinámica de intervención estatal caracterizada por una lógica de exclusión institucional fuertemente arraigada. La voluntad política consistió en promover y facilitar el acceso a la justicia a los sectores vulnerables de la población, privilegiando la actuación

estatal directa; es por ello, que la localización de los CAJ se realizó justamente en aquellas áreas geográficas, como las villas y los asentamientos precarios, donde la población se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad, con una infinidad de problemas no resueltos y grandes dificultades para trasladarse en busca de información o soluciones, y donde la presencia del Estado era claramente insuficiente. En muchos casos, los CAJ constituyen la única instancia estatal presente en esos territorios, lo que ha implicado una gran transformación, porque ahora asume un nuevo papel: acercarse y solucionar las problemáticas allí donde surgen.

11

d) Colombia:

Mediante Ley 24 de 1992 "reglamenta la labor de la defensoría del pueblo y su organización, estableciéndose que debería prestar servicios en las diversas áreas del derecho penal, civil, laboral, contencioso administrativo e incluso en asuntos extrajudiciales".

Una característica peculiar del Sistema de Defensa Gratuita Colombiana es que dicho sistema, brinda sus servicios a través de dos clases de defensores: de un lado, los defensores públicos constituidos por abogados especialistas en los temas que les son asignados; y de otro lado, estudiantes de derecho de los dos últimos años de la carrera que como parte de su formación deben brindar los mismos servicios de Defensoría Gratuita bajo la conducción de los Directores de la Defensoría Pública.

Colombia también ha implementado, como parte de su política de alternatividad judicial, las denominadas Casas de Justicia como centros de prestación de servicios para la solución de controversias. Dichas Casas de Justicia "son centros interinstitucionales de información, orientación y prestación de servicios de resolución de conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y alternativa".

Por otro lado, haciendo una comparación, se tiene que en el caso **peruano** se estableció la Defensoría del Pueblo, fue creada por la Constitución Política de 1993 como un organismo constitucionalmente autónomo, para defender

¹¹ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. EL ACCESO A LA JUSTICIA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE ALCANCE UNIVERSAL. Argentina, 2013. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acceso_a_justicia_2013_1.pdf

los derechos fundamentales, supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal, así como la eficiente prestación de los servicios públicos en todo el territorio nacional. Esta institución en el Perú, se encarga principalmente de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, supervisar el cumplimiento de los deberes de función de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la población.

Además, están encargados de atender quejas, consultas y pedidos de ciudadanos en todo el país, siendo que no desempeñan funciones de juez o fiscal, ni sustituyen autoridad alguna; además de ello, no dictan sentencias, ni tienen facultad de imponer multas o sanciones. Es un colaborador crítico del Estado, que actúa con autonomía respecto de cualquier poder público o privado. Sus mandatos expresos son: 1) Defender los derechos fundamentales de la persona y la comunidad, 2) Supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal, y 3) Supervisar la adecuada prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

En esa misma línea, en el caso peruano se tiene que, en su artículo 138° de la Constitución Política del Perú establece que la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos, con arreglo a la Constitución y a las leyes; asimismo, el numeral 16) del artículo 139° de la Constitución, declara como principio y derecho de la función jurisdiccional, 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.

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

La presente ley promueve establecer la gratuidad del servicio y acceso a la justicia para todos los ciudadanos en general. Considerando la vigencia de esta ley como positiva ya que introduce la modificación del artículo 295° del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, logrando se dé la implementación efectiva de la igualdad ante la ley y evitando los cobros exorbitantes de aranceles y tasas judiciales.

Respecto del principio de igualdad, se anota que, si la legitimidad de un Estado de Derecho se sustenta en la implementación efectiva de la igualdad ante la ley, las desigualdades para acceder a la justicia socavan esa legitimidad y, por ende, sus instituciones democráticas.

Es por ello, que se plantea esta propuesta pensando en garantizar a todos los justiciables la gratuidad en la administración de justicia, y no solo a aquellos que tengan escasos recursos, pues el artículo 2° numeral 2 es claro al expresar que nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta no genera gasto alguno al erario nacional, esta propuesta normativa garantizará la administración y el acceso a la justicia a todos y no solo a aquellos que tengan escasos recursos.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El presente Proyecto de Ley coincide con la Agenda Legislativa y las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, en específico en la Vigésima Octava relacionada a la Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial.