Proyecto de Ley N° 6105/2023-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

CARLOS JAVIER ZEBALLOS MADARIAGA
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz, y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
10 OCT. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 16:20

**PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE QUE TODA INSTITUCION EDUCATIVA DE CUALQUIER NIVEL QUE HAYA SIDO CONSTRUIDA EN TERRENOS DONADOS O CEDIDOS POR EL ESTADO SE DECLAREN INTANGIBLES**

Los Congresistas de la República del **Grupo Parlamentario Podemos Perú**, a iniciativa del congresista **CARLOS JAVIER ZEBALLOS MADARIAGA**, en ejercicio de las facultades que se les confiere en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con el literal c) del artículo 22°, 76° y 75° del Reglamento del Congreso de la República, propone la siguiente:

**PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE QUE TODA INSTITUCION EDUCATIVA DE CUALQUIER NIVEL QUE HAYA SIDO CONSTRUIDA EN TERRENOS DONADOS O CEDIDOS POR EL ESTADO SE DECLAREN INTANGIBLES**

**El congreso de la República**

**Ha dado la siguiente Ley:**

**PROYECTO DE LEY**

**Artículo 1°.- Objeto de la ley.**

La presente ley tiene por objeto establecer que toda institución educativa de cualquier nivel que haya sido construida en terrenos donados o cedidos por el Estado, incluidos los bienes muebles e inmuebles obtenidos como producto del funcionamiento de la institución educativa se declaren intangibles, con la finalidad de preservar la infraestructura y bienes que se encuentren formando parte del proceso educativo y la formación profesional.

**Artículo 2°.- Coordinación intergubernamental**

El Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Educación en coordinación con la Superintendencia de Bienes Nacionales – SBN en su calidad de organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, priorizarán las acciones necesarias para la implementación y cumplimiento de la presente Ley, bajo responsabilidad.

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

**PRIMERA. - Vigencia**

La presente Ley entra entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano".

**SEGUNDA. – Reglamentación**

En un plazo que no excederá de (60) sesenta días calendarios, se adecuaran las normas reglamentarias y complementarias para la mejor aplicación de la presente ley

Lima, setiembre de 2023

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE
**CARLOS JAVIER ZEBALLOS MADARIAGA**
**CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA**

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES CASTRO Francis Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2023 14:55:23-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ CALLE Heidy Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2023 15:46:01-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEBALLOS MADARIAGA Carlos Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2023 12:41:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CALLE LOBATON Digna FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2023 15:09:37-0500

Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2023 14:33:28-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2023 14:33:08-0500

# EXPOSICION DE MOTIVOS

## I. FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA

De acuerdo con la Ley Nº 29618, Ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal, publicada en el Diario El Peruano el 23 de noviembre de 2010, no es posible declarar la prescripción adquisitiva de dominio sobre bienes del dominio privado del Estado.

En ese sentido, el alcance y aplicación de la norma comentada solo puede aplicarse a los particulares que no sean propietarios de terrenos que fueron del Estado, debido a que la Ley N°29618 pero no tiene efectos retroactivos, salvo las excepciones que se encuentran previstas en la Constitución Política del Perú-

Siguiendo al tantas veces citado, al doctor Meneses Gómez, para quien «(...) *la Ley N.º 29618 solo puede ser aplicada para personas de que no sean propietarias de terrenos que fueron del Estado. Vale decir, si una persona que viene poseyendo por más de 10 años un terreno del Estado, el cual de acuerdo con la legislación nacional es considerado propietario, no se le puede aplicar esta norma, toda vez que este tercero ya adquirió el derecho de propiedad y, por lo tanto, aplicar esta norma generaría una vulneración al derecho de propiedad que se encuentra amparado por nuestra Constitución Política*».

El sustento de lo anterior y que para este caso concreto es de vital importancia, se deduce del dispositivo constitucional 103 que señala *«Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga solo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad. La Constitución no ampara el abuso del derecho»*; que lo concordamos con el artículo III del Título Preliminar del Código Civil que establece: *«La ley se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes No tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo las excepciones previstas en la Constitución Política del Perú»*.

Además, refuerza a estas normas la teoría de los hechos cumplidos, que se encuentra en el artículo 2121 del Código Civil: *«A partir de su vigencia, las disposiciones de este Código se aplicarán inclusive a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes»,* lo mismo opera mutatis mutandis, para decir que la Ley N.º 29618, se aplica a partir de la fecha que entró en vigencia (vale decir el 24 de noviembre de 2010), mientras que está totalmente prohibida su retroactividad.

La imprescriptibilidad, no es una cualidad de las cosas, y no lo es, porque ciertas especies que en un ordenamiento integran el dominio público, en otros, son de naturaleza particular, es precisamente el destino público el que sustrae a los bienes dominiales del derecho del comercio común, pues el mismo obsta a que puedan tener o poseer legítimamente con privacidad, mientras dichos bienes mantengan tal calidad, no pueden adquirirse particularmente de modo alguno.[1]

Washington Lanzano la define como «*escudo protector permanente del dominio público, puesto que por estar por definición los bienes públicos íntegramente destinados al uso de todos, ninguna parte de ellos puede estar ocupado legítimamente con privaticidad por los usuarios generales, la que determina que ninguna tenencia tenga jurídicamente valor de posesión, requisito esencial para usucapir*».

A través del Pleno Jurisdiccional Nacional Civil y Procesal Civil del 2016, la Corte Suprema abordo temas que presentaron fallos contradictorios respecto al abandono, la prescripción de la acción, la reivindicación de edificación y la prescripción de adquisitiva de bienes de dominio privado del Estado, cuyas conclusiones determinaron que antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 29618, se podía declarar la prescripción, siempre y cuando se hubieran cumplido con los requisitos establecidos para acceder a la usucapión. Dicho pronunciamiento guarda armonía con lo expuesto por *los "amicus curiae"* convocados para tal efecto.

Desde la entrada en vigencia de la Ley 29618 se han ido generando polémicas, que derivaron en acciones inconstitucionales, por supuestamente contravenir los artículos 70|, 72° y 63° de la Constitución Política del Perú, respecto a la inviolabilidad del derecho de propiedad, el carácter excepcional que tener toda restricción de la propiedad sin dejar de laso el carácter inalienable e imprescriptible que tienen los bienes de dominio público del Estado.

Como es de conocimiento público, los bienes de dominio privado del Estado son aquellos que, siendo propiedad de entidades públicas o del Estado en sí, no están destinados al uso público ni afectados a algún servicio público, mientras que los bienes de dominio público del Estado son aquellos que tienen una finalidad pública determinada, ya sea de uso o servicio público, para lo cual se hallan dotados de un régimen jurídico especial.

El artículo 912° del Código Civil establece que el poseedor es reputado propietario mientras no se pruebe lo contrario (presunción relativa o *iuris tantum*); pero la simple posesión *per se* no resulta apta para generar el efecto jurídico de la usucapión.

Por el contrario, la posesión requiere estar investida de una serie de elementos concebidos para justificar la seguridad jurídica. Así, el artículo 950° del Código Civil

[1] https://lpderecho.pe/factible-prescripcion-inmuebles-estado-cumplio-requisitos-ley-29618/

establece que la propiedad inmueble se adquiere por prescripción mediante la posesión continua, pacífica y pública como propietario durante diez años; y se adquiere a los cinco años cuando median justo título y buena fe

Por su parte, el artículo 952° del código sustantivo establece que quien adquiere un bien por prescripción puede entablar juicio para que se le declare propietario. Se observa del texto normativo que la tarea que el legislador reserva al operador jurídico es la de reconocer la existencia de un supuesto de hecho que se ha manifestado de forma armónica e incuestionable a través del tiempo, declarando que el mismo surte un efecto legalmente establecido.

Se pone de manifiesto así el carácter eminentemente declarativo que tiene el reconocimiento jurisdiccional, por lo que todos los actos que un poseedor efectúa una vez cumplido el plazo legal de posesión cualificada se consideran ya hechos a título de propietario, sin necesidad de contar con pronunciamiento judicial o notarial que confirme dicha calidad o que convalide dichos actos.

Por lo tanto, solo le basta al usucapiente probar que ha cumplido con el requisito de la posesión cualificada hasta antes del 24 de noviembre del año 2010, para confirmar que se ha generado una situación jurídica definitiva constituida con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N° 29618.

Ello debido a que la prescripción adquisitiva de dominio constituye un derecho que opera automáticamente luego de transcurrido el último día del plazo de posesión válida, y que prevalece ante un instrumento normativo que no tiene eficacia retroactiva para situaciones o relaciones jurídicas ya consumadas, en virtud de lo establecido en el artículo 103° de la Constitución y el artículo III del Código Civil.

Por primera vez el Ministerio de Educación ha logrado incluir en el proyecto de presupuesto del año 2023 una partida de 18 millones de soles que serán distribuidos a las direcciones regionales de Educación para el saneamiento físico legal de diversos colegios del país, con la finalidad de dar prioridad a las instituciones educativas que se encuentren en emergencia incluyendo a las obras que se encuentran paralizadas por problemas de corrupción.

No olvidemos que un bien de dominio público es aquél bien estatal destinado al uso o que sirven de soporte para la prestación de cualquier servicio público y tienen el carácter de inalienables e imprescriptible. Asimismo, un bien de dominio privado es aquel bien estatal que siendo de propiedad del Estado o de alguna entidad, no está destinado al uso ni afectado a algún servicio público y respecto de los cuales sus titulares ejercen el derecho de propiedad con todos sus atributos.

Por otro lado, merece especial comentario la situación de las universidades asociativas que funcionan en terrenos donados o cedidos por el Estado, quienes no persiguen un

beneficio económico para sus asociados sino mas bien tiene como objetivos de cooperación mutua y bienestar social, que durante el funcionamiento han adquirido bienes muebles e inmuebles que merecen ser preservados y protegidos para preservar la infraestructura y bienes que se encuentren formando parte del proceso educativo y la formación profesional.

En tal sentido, resulta necesario establecer que toda institución educativa de cualquier nivel que haya sido construida en terrenos donados o cedidos por el Estado se declaren intangibles, los cuales, deberán abarcar todas aquellas instalaciones y ambientes (las aulas, los laboratorios, etc.) que son generados por procesos educativos que se llevan a cabo de manera intencional y sistemática.

## II. ANALISIS COSTO-BENEFICIO.

La presente iniciativa no genera ningún gasto al Tesoro Público, por el contrario, se busca cautelar las instituciones educativas de cualquier nivel, que actualmente cuentan con infraestructura construida en terrenos donados o cedidos por el Estado antes de la vigencia de la Ley 29618, incluidos la infraestructura y bienes que forman parte del proceso educativo y la formación profesional, siendo necesario declarar su intangibilidad.

Con su aprobación se conservarían las construcciones destinadas a atender los intereses de la nación a través de la educación, derecho inalienable de toda persona. La educación debe constituir un derecho y no un negocio o servir para el lucro individual. Con su aprobación se logrará proteger adecuadamente los terrenos donados o cedidos por el Estado a las Instituciones Educativas, que actualmente vienen siendo conducidos por particulares con la finalidad de que estos se declaren intangibles.

## III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

El proyecto de ley no transgrede normas constitucionales, ni normas vigentes a la fecha, por el contrario, con su aprobación se logrará proteger los terrenos de propiedad estatal, permitiendo una mejor herramienta legal frente al interés de personas jurídicas sin fines de lucro, que tengan algún interés en beneficiarse con la adjudicación a titulo gratuito de los terrenos del Estado.

## IV. VINCULACIÓN CON LAS POLITICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta de ley se encuentra alineado al Segundo Eje Temático sobre: Equidad y Justicia Social, y enmarcada en la Décimo Segunda Política de Estado respecto al acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte. Con ese objetivo el Estado: (a) garantizará el acceso universal a una educación inicial que asegure un desarrollo integral de la salud, nutrición y estimulación temprana adecuada a los niños y niñas de cero a cinco años,

atendiendo la diversidad étnico cultural y sociolingüística del país; (b) eliminará las brechas de calidad entre la educación pública y la privada así como entre la educación rural y la urbana, para fomentar la equidad en el acceso a oportunidades; (c) promoverá el fortalecimiento y la revaloración de la carrera magisterial, mediante un pacto social que devenga en compromisos recíprocos que garanticen una óptima formación profesional, promuevan la capacitación activa al magisterio y aseguren la adecuada dotación de recursos para ello; (d) afianzará la educación básica de calidad, relevante y adecuada para niños, niñas, púberes y adolescentes, respetando la libertad de opinión y credo; (e) profundizará la educación científica y ampliará el uso de nuevas tecnologías; (f) mejorará la calidad de la educación superior pública, universitaria y no universitaria, así como una educación técnica adecuada a nuestra realidad; (g) creará los mecanismos de certificación y calificación que aumenten las exigencias para la institucionalización de la educación pública o privada y que garanticen el derecho de los estudiantes; (h) erradicará todas las formas de analfabetismo invirtiendo en el diseño de políticas que atiendan las realidades urbano marginal y rural; (i) garantizará recursos para la reforma educativa otorgando un incremento mínimo anual en el presupuesto del sector educación equivalente al 0.25 % del PBI, hasta que éste alcance un monto global equivalente a 6% del PBI; (j) restablecerá la educación física y artística en las escuelas y promoverá el deporte desde la niñez; (k) fomentará una cultura de evaluación y vigilancia social de la educación, con participación de la comunidad; (l) promoverá la educación de jóvenes y adultos y la educación laboral en función de las necesidades del país; (m) fomentará una cultura de prevención de la drogadicción, pandillaje y violencia juvenil en las escuelas; y (n) fomentará y afianzará la educación bilingüe en un contexto intercultural.

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por:
ALCARRAZ AGUERO Yorel
Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2023 14:50:19-0500