COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN
PERIODO DE SESIONES 2020-2021

Señor Presidente:
Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción el Proyecto de Ley 3265/2018-CR que propone la "Ley que adjudica a título gratuito un bien inmueble de propiedad del Estado en favor del Archivo General de la Nación" suscrito multipartidariamente, a iniciativa del excongresista Jorge Del Castillo Gálvez.

La Comisión de Vivienda y Construcción, en su sesión ordinaria del 12 de agosto de 2020, después del análisis y debate pertinente, acordó por mayoría la aprobación del presente dictamen.

Votaron a favor los señores congresistas Juan Carlos Oyola Rodríguez, Rolando Ruíz Pinedo, Jorge Vásquez Becerra, Moisés Gonzalez Cruz, Mario Quispe Suárez, Luz Cayguaray Gambini, Daniel Oseda Yucra, Matilde Fernández Florez, Aron Espinoza Velarde, Mártires Lizana Santos e Yvan Quispe Apaza. Se abstuvieron los congresistas Gilmer Trujillo Zegarra y Rubén Ramos Zapana.

Presentaron licencia los señores congresistas Eduardo Acate Coronel y Angélica Palomino Saavedra.

I. SITUACIÓN PROCESAL

A. Estado procesal de los proyectos de ley

El Proyecto de Ley 3265/2018-CR, se presentó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 23 de agosto de 2018 y fue decretado a la Comisión de Vivienda y Construcción como única comisión dictaminadora.

El 29 agosto de 2018 el proyecto de ley ingresó a la Comisión de Vivienda y Construcción.

El 10 de septiembre de 2019 por acuerdo del Consejo Directivo se acordó que también pase para estudio y dictamen de la Comisión de Cultura, como segunda comisión dictaminadora.

B. Antecedentes legislativos

En los períodos parlamentarios precedente y actual no se han presentado proyectos de ley similares al que es materia de estudio.

La nueva representación parlamentaria que entró en funciones el 16 marzo de 2020 retoma el análisis de la propuesta legislativa, a través de la Comisión de Vivienda y Construcción.

C. Opiniones solicitadas

Conforme a la materia, se solicitó opinión a las siguientes entidades:

DESTINATARIO	DOCUMENTO	FECHA
Ministerio de Cultura	Oficio N° 047-2018-2019/CVC-CR-5	05/09/2018
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Oficio N° 049-2018-2019/CVC-CR-5	05/09/2018
Archivo General de la Nación	Oficio N° 050-2018-2019/CVC-CR-5	05/09/2018
Poder Judicial	Oficio N° 051-2018-2019/CVC-CR-5	05/09/2018
Superintendencia Nacional de Bienes Estatales	Oficio N° 052-2018-2019/CVC-CR-5	05/09/2018

D. Opiniones recibidas

La comisión recibió las siguientes opiniones:

Poder Judicial

Mediante Oficio N°9125-2018-P-PJ fechado el 9 de noviembre de 2018, suscrito por el Dr. Víctor Roberto Prado Saldarriaga en su calidad de presidente de dicho Poder del Estado, se emite opinión desfavorable al proyecto de ley, señalando que la voluntad del Poder Judicial es la cesión temporal del uso del espacio físico que ocupa el Archivo General de la Nación - AGN, hasta que dicha entidad se traslade a una sede propia.

En informe adjunto, el Poder Judicial sustenta que existe un proceso judicial donde el Poder Judicial ha demandado la reivindicación de propiedad contra el AGN y el Ministerio de Cultura, en el expediente N° 35997-2014, seguido ante el 29° Juzgado Civil de Lima, en el que se está discutiendo la permanencia del AGN en los ambientes a que refiere el proyecto de ley; siendo que el proceso judicial a la fecha de emisión de la comunicación, se encontraba en trámite de Apelación ante la Corte Superior de Lima, en la Segunda Sala Civil.

Por lo que, el proyecto de ley al referirse a las mismas áreas y tratándose de mismos actores que se precisan en el proceso judicial, dicho proyecto afecta el principio de independencia judicial previsto en el artículo 139 de la Constitución Política del Perú, que en su inciso 2 señala: "*La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan*

el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno."

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
Con oficio N° 549-2018-VIVIENDA/DM fechado el 12 de octubre de 2018 y suscrito por Javier Pique Del Pozo en su calidad de Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el MVCS emite opinión institucional, la cual recoge la emitida por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, en la que concuerdan que el proyecto de ley es viable con observaciones, las cuales consisten en señalar que la adjudicación de las áreas que ocupa el AGN en el inmueble de Palacio de Justicia es factible de realizarse, debiendo tramitarse por dicha entidad. Y que la adjudicación procederá siempre que se realice la independización de las áreas que ocupa, señalando que el proyecto de ley deberá encargar a una entidad la determinación de áreas materia de la adjudicación.

Archivo General de la Nación
Mediante Oficio N° 68-2018-AGN/JEF fechado el 15 de agosto de 2018 y suscrito por Luisa María Vetter Parodi como Jefa Institucional del Archivo General de la Nación, emite opinión desfavorable sobre el proyecto de ley, sustentando que el proyecto tiene como objeto otorgar la propiedad que ocupa dicha entidad en los ambientes de Palacio de Justicia pero que dichos ambientes ya son propiedad de la AGN, por lo que el proyecto estaría desconociendo dicha propiedad.

El AGN recomienda que se revise un texto normativo orientado a otorgar la calidad de necesidad pública el saneamiento físico legal del inmueble que ocupa dicha entidad dentro de Palacio de Justicia. La nueva fórmula legal, se ciñe a disponer la realización de un nuevo proceso de saneamiento físico legal del inmueble Palacio de Justicia, ejecutando el procedimiento previsto en las leyes 26512 y 27493; declarando además la nulidad del saneamiento físico legal ya ejecutado por el Poder Judicial.

Ministerio de Cultura
Mediante Oficio N° 159-2019-DM/MC fechado el 11 de marzo de 2019 y suscrito por el señor Rogers Martín Valencia Espinoza en su calidad de Ministro de Cultura, dicho Ministerio emite opinión desfavorable al proyecto de ley, sustentando que el texto de este desconoce la propiedad del AGN.

Asimismo, señala que el proceso judicial que se sigue en su contra para la restitución de los ambientes que ocupa en el Palacio de Justicia, se encuentra en trámite de Casación ante la Corte Suprema de la República en el expediente 895-2019. El Ministerio de Cultura no propone ninguna nueva fórmula normativa.

II. CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN DE LEY

El Proyecto de Ley 3265/2018-CR propone una Ley que adjudica un terreno estatal en favor del Archivo General de la Nación. La fórmula normativa consta de 4 artículos que disponen la adjudicación de las áreas de 2,074m2 del primer piso de Palacio de Justicia y de 3,041 m2 del sótano del mismo inmueble, ubicado en la avenida Paseo de la Republica N° 100 del Cercado de Lima, para el uso exclusivo del AGN; señalando que de darse un uso distinto a los fines institucionales previstos en su ley de creación el predio revertirá al Estado.

La fórmula contempla además una Única Disposición Complementaria derogatoria, que es una fórmula general para que se deroguen o se dejen en suspenso las normas que limiten su aplicación.

En la exposición de motivos se hace un recuento histórico de la creación y de las funciones del AGN, y de diversos instrumentos que acreditarían la ocupación legítima o propiedad de dicha entidad en los ambientes que ocupa en el Palacio de Justicia y que son materia del proyecto de ley.

Se hace referencia al proceso de saneamiento físico legal realizado por el Poder Judicial, en donde se señala que se les ha excluido en su calidad de copropietarios, y que el AGN afronta un proceso judicial que busca el desalojo de dichas áreas.

En el análisis respecto de los efectos del proyecto en la legislación vigente se señala que no se afecta ninguna de las normas vigentes.

En el análisis costo beneficio, se señala que la propuesta es de puro derecho y que no irrogará gasto alguno al Estado.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú de 1993, artículos 73 y 139.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley N° 26512, Declaran de necesidad y utilidad pública el saneamiento legal de los inmuebles de propiedad de los Sectores Educación y Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción
- Ley N° 29151, Ley General del Sistema de Bienes Estatales.
- Decreto Legislativo N° 1192 Ley de adquisición, expropiación, transferencia de inmuebles estatales y liberación de interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura.
- Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, que aprueba el reglamento de la Ley N° 29151 Ley General del Sistema de Bienes Estatales.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPOSICIÓN DE LEY

A. **Análisis técnico**

El objetivo del proyecto de ley está referido a otorgar a favor del AGN áreas que viene ocupando en el local del Palacio de Justicia, pese a que dichas áreas han pasado un proceso de saneamiento físico legal ejecutado por el Poder Judicial en mérito a la Ley 26512; que resultó en determinar la propiedad del Estado representado como único titular por el Poder Judicial.

El proyecto, siendo que ha señalado la existencia de un proceso judicial en donde se discute la entrega de las áreas ocupadas por el AGN en favor del Poder Judicial, no ha considerado las limitaciones constitucionales sobre la independencia de la función de justicia, prevista en el artículo 139 de la Constitución Política del Perú; y que a la fecha en que se presenta el proyecto de ley, el proceso judicial seguía en trámite.

El proyecto de ley, precisa que se debe adjudicar el área de suelo que ocupa el AGN, pero no señala, los límites, áreas, linderos, edificaciones y otros datos técnicos sustanciales para la identificación de los inmuebles a adjudicar, ello por que dichas áreas no están independizadas.

De la misma forma, se advierte que el proyecto de ley asume que la adjudicación que propone volvería dueño al AGN, siendo que ello queda en evidencia en el artículo 4 del proyecto bajo análisis, cuando dispone que "el predio revertirá al Estado."

Sin embargo, se trata de un inmueble que tiene el carácter de dominio público, tanto por que se usa para albergar entidades públicas como sedes institucionales, como por los servicios públicos que éstas brindan. En tal sentido, la propiedad se mantiene en favor de Estado; siendo que para identificar al administrador, se menciona la entidad representante. Dicha representación, no faculta a la entidad que asume dicha función en ser propietaria absoluta de los inmuebles, ello en concordancia con la garantía constitucional sobre los bienes de dominio público previsto en el artículo 73 de la Constitución Política del Perú.

En este orden de ideas, el proyecto de ley pretende reemplazar los procesos administrativos y judiciales, realizados y en proceso respectivamente, que le han sido y pueden tener resultados contrarios a los intereses y funciones del AGN, a través de ordenar una adjudicación de inmuebles no independizados.

Asimismo, de la consulta realizada en el portal de consultas de los expedientes judiciales, en efecto, a la fecha de emisión del presente dictamen, el proceso judicial sigue en trámite de Casación, aún sin resolver.

Por último, la entidad beneficiaria de la adjudicación a que refiere el proyecto de ley ha manifestado su disconformidad con el mismo, en tanto su contenido afecta el derecho de propiedad que tendría el AGN sobre dichas

áreas del citado inmueble.

B. **Análisis de las opiniones e informaciones recibidas**

El Poder Judicial y el AGN han coincidido en informar que el proceso judicial que tendrá como efecto restituir las áreas que ocupa en AGN en Palacio de Justicia en favor del Poder Judicial, se mantiene en trámite, siendo una causa pendiente.

El Poder Judicial señala que el proyecto de ley se está avocando a causa de que se encuentran en trámite judicial, por lo que se contraviene el mandato constitucional previsto en el inciso 2 del artículo 139 de la Constitución.

El AGN manifiesta su desacuerdo con el proyecto de ley por que la propuesta está desconociendo la existencia de la propiedad del AGN en las áreas a que refiere el proyecto.

De la misma forma, en su propuesta de fórmula legal, el AGN está relevando que el problema que tiene sobre dichas áreas se refieren a procesos de saneamiento físico legal del inmueble, siendo que propone que se proceda por el mismo trámite con el que el Poder Judicial realizó el saneamiento, esto es por la Ley 26512; y que además, sea el Congreso el que declare la nulidad de todo lo actuado por el Poder Judicial respecto al saneamiento físico legal que ha realizado. Dichas propuestas, como se advierte, configurarían afectar las competencias de otros órganos e incluso Poderes del Estado, por lo que no resultan amparables.

El MVCS en base a lo opinado por la SBN señala que la adjudicación de inmuebles será posible siempre que se realice por la entidad AGN, y que haya una independización de las áreas que a la fecha forman parte de la edificación del Palacio de Justicia, no bastando la sola mención de sus extensiones como lo hace el proyecto de ley, sino que debe haber una identificación plena a través de la independización.

El MVCS señala que el proyecto debería contener una regla que precise que se determine a una entidad específica para que realice la determinación de las secciones de área materia de adjudicación; pero entra en contradicción cuando también precisa que corresponde a la misma entidad adjudicataria efectuar el saneamiento. Y el saneamiento a que se refiere, implica de forma necesariamente la realización de los actos de independización de tales áreas.

C. Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la ley

La fórmula legal propuesta, considerando sus contenidos, y la existencia de información respecto a que las áreas a que refiere la adjudicación en favor del AGN son las mismas áreas que se encuentran afectada por un proceso judicial aún en trámite, su aprobación entraría en contravención de la jerarquía de normas, por afectar el principio de independencia de la actividad

judicial prevista en el artículo 139 de la Constitución Política del Perú.

D. Análisis costo beneficio

1. **Costos**

   El proceso judicial que se sigue en contra del Ministerio de Cultura en su calidad de Sector involucrado, al cual está adscrito el AGN, para la restitución de los ambientes que ocupa en el Palacio de Justicia, se encuentra en trámite de Casación ante la Corte Suprema de la República en el expediente 895-2019.

   El proyecto de ley se está avocando a legislar sobre los mismos actores y el mismo ambiente que se ventila en la causa judicial que se encuentra en trámite, lo que resulta contradictorio al mandato constitucional previsto en el inciso 2 del artículo 139 sobre Principios de Administración de Justicia de la Constitución que señala literalmente:

   "2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.
   Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno".

   De esta forma, de aprobarse el proyecto de ley se generaría un costo muy alto si se evalúan los daños que se ocasionaría. Entre ellos: infracción a la Constitución Política y a la jerarquía de normas; conflictos entre los tres Poderes del Estado, el Legislativo por legislar inconstitucionalmente, el Ejecutivo por ser el supuesto beneficiado indebido y el Judicial por ser el supuesto afectado e interferir con su independencia. Implícitamente habría un costo político y de seguridad jurídica.

2. **Beneficios**

   Es importante resaltar que las tres entidades que involucra el proyecto de ley, como son el Poder Judicial, el Archivo General de la Nación y el Ministerio de Cultura, manifiestan no estar de acuerdo con lo que propone la iniciativa legislativa, por lo que su aprobación no traería beneficios para ninguna de las partes involucradas, más bien alguna de ellas se afectaría.

V. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido por el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Vivienda y Construcción, recomienda la NO APROBACIÓN del Proyecto de Ley 3265/2018-CR que propone la "Ley que adjudica a título gratuito un bien inmueble de propiedad del Estado en favor del Archivo General de la Nación", y por consiguiente su envío al archivo.

Salvo mejor parecer
Dase cuenta
Sala de la Comisión
Lima, 12 de agosto de 2020.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUISPE APAZA Yvan FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/09/2020 14:58:17-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUISPE SUAREZ Mario Javier FIR 02881152 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 21/08/2020 14:23:09-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OYOLA RODRIGUEZ Juan Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/08/2020 19:56:51-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUISPE SUAREZ Mario Javier FIR 02881152 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/08/2020 14:06:38-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAYGUARAY GAMBINI Luz Milagros FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/08/2020 19:13:05-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ESPINOZA VELARDE Yeremi Aron FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/08/2020 12:50:30-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GONZALEZ CRUZ Moises FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/08/2020 10:40:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OSEDA YUCRA DANIEL FIR 43762724 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/09/2020 13:59:53-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIZANA SANTOS Martires FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/09/2020 10:38:17-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FERNANDEZ FLOREZ Matilde FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/08/2020 21:20:24-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: RUIZ PINEDO Rolando Ruben FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/09/2020 11:25:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VASQUEZ BECERRA Jorge FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/09/2020 12:49:51-0500