

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 28667 LEY DECLARA LA REVERSIÓN DE PREDIOS RÚSTICOS AL DOMINIO DEL ESTADO, A FIN DE INCORPORAR EL PRINCIPIO DE CADUCIDAD, UNIFICAR EL ÁMBITO NORMATIVO DE APLICACIÓN, FORTALECER LA SEGURIDAD JURÍDICA Y AMPLIAR SU APLICACIÓN A CENTROS POBLADOS, CASERÍOS Y POSESIONES INFORMALES CONSOLIDADAS.

El congresista que suscribe EDWIN MARTINEZ TALAVERA, integrante del Grupo Parlamentario Acción Popular, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y según lo regulado por los artículos 22°; 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de Ley:

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República;
Ha dado la siguiente ley:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 28667 LEY DECLARA LA REVERSIÓN DE PREDIOS RÚSTICOS AL DOMINIO DEL ESTADO, A FIN DE INCORPORAR EL PRINCIPIO DE CADUCIDAD, UNIFICAR EL ÁMBITO NORMATIVO DE APLICACIÓN, FORTALECER LA SEGURIDAD JURÍDICA Y AMPLIAR SU APLICACIÓN A CENTROS POBLADOS, CASERÍOS Y POSESIONES INFORMALES CONSOLIDADAS.

Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley.

La presente ley tiene por objeto es modificar el artículo 1, incorporar el artículo 1-A, B y 2-A,B de la Ley 28667 y regular la reversión al dominio del Estado de los predios rústicos adjudicados a título oneroso o gratuito, cualquiera sea la norma legal que haya sustentado su adjudicación, cuando se verifique el incumplimiento de la finalidad, condiciones o plazos establecidos en el acto administrativo, contrato o norma habilitante, operando la caducidad del derecho otorgado.

La reversión es aplicable a predios ocupados por asentamientos humanos, centros poblados, caseríos u otras formas de posesión informal consolidada, con fines predominantes de vivienda o desarrollo comunitario, con anterioridad al 31 de diciembre de 2022, conforme a los principios de función social de la propiedad, desarrollo urbano sostenible, ordenamiento territorial y seguridad jurídica.

Artículo 2. Modificación e incorporación

Modifíquense el artículo 1° de la Ley 28667 Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado, adjudicados a título oneroso, con fines agrarios, ocupados por los asentamientos humanos, en los términos siguientes:

Artículo 1. Objeto de la Ley

Declárase de interés nacional y de necesidad pública la reversión al dominio del Estado de los predios rústicos adjudicados a título oneroso y/o gratuito por el Estado con fines agrarios, bajo el imperio de cualquier norma, incluyendo el Decreto Legislativo 838, que no hubiesen cumplido con las condiciones para las que fueron transferidos, previa

resolución de los respectivos ~~contratos o actos jurídicos~~ siempre que se encuentren ocupados con anterioridad al **31 de diciembre de 2022** y con fines exclusivos de vivienda por asentamientos humanos, Caserío, Asociación u otra denominación, previamente declarados como tales por los gobiernos locales correspondientes, ubicados dentro o fuera de las zonas de expansión urbana de las ciudades”

Artículo 3 . Incorporación del artículo 1-A en la Ley 28667.

Incorpórese el artículo 1-A a la Ley N° 28667, con el siguiente texto:

Artículo 1-A. Aplicación a normas sin cláusula expresa de reversión

Están comprendidos dentro del ámbito de la presente ley los predios rústicos adjudicados mediante normas o actos administrativos que no contengan cláusula expresa de reversión, aun cuando actualmente tengan condición de predios urbanos, siempre que se verifique el incumplimiento sustancial de la finalidad que justificó su adjudicación configurándose la caducidad del derecho.

Artículo 4. Incorporación del artículo 1-B a la Ley N.º 28667

Incorpórese el artículo 1-B a la Ley N.º 28667, con el siguiente texto:

Artículo 1-B. Definiciones

Para efectos de la presente ley, se entiende por:

- a) **Asentamiento humano:** Núcleo poblacional urbano o periurbano reconocido conforme a la normativa vigente.
- b) **Centro poblado:** Núcleo poblacional rural reconocido conforme a la normativa de demarcación y organización territorial.
- c) **Caserío:** Forma de organización poblacional rural dispersa, reconocida por la autoridad local o acreditada mediante posesión colectiva organizadas.
- d) **Posesión informal:** Grupo de personas organizadas de manera pacífica, pública y continua, con fines de vivienda o desarrollo comunitario, que acrediten antigüedad al 31 de diciembre de 2022, ya sea con documento de fecha cierta o disposición de autoridad competente.

Artículo 5. Incorporación del principio de caducidad como fundamento jurídico

Incorpórese el artículo 2-A a la Ley 28667, con el siguiente texto:

Artículo 2-A. Principio de caducidad

La reversión de predios rústicos al dominio del Estado se sustenta en la caducidad del derecho otorgado al adjudicatario, derivada del incumplimiento de las condiciones esenciales del acto de adjudicación, contrato o norma habilitante, conforme a los principios de legalidad, razonabilidad, proporcionalidad y función social de la propiedad.

Artículo 6. Incorporación a la excepción del avocamiento indebido.

Incorpórese el artículo 2-B a la Ley 28667 con el siguiente texto:

Artículo 2-B. Excepción del avocamiento indebido

Los procesos judiciales en trámite, iniciados antes o después del procedimiento de reversión o de formalización por parte de COFOPRI u otras entidades formalizadoras, no deben ser causales de suspensión de tales procedimientos, toda vez que, el Estado en virtud de su potestad de custodiar el interés o finalidad pública, procederá con la recuperación de las áreas adjudicadas ya sea a títulos gratuitos u onerosos que hayan perdido la finalidad para los que fueron adjudicados.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. Adecuación reglamentaria

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, en coordinación con la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales y los Gobiernos Regionales, adecuará el Reglamento de la Ley N.º 28667 en un plazo máximo de sesenta (60) días calendario, debiendo regular, como mínimo:

- a) Procedimiento administrativo especial de reversión.
- b) Régimen probatorio de la ocupación.
- c) Sistema de notificaciones y publicaciones.
- d) Garantías del debido procedimiento.
- e) Coordinación interinstitucional.

SEGUNDA. Aplicación preferente

Las disposiciones de la presente ley prevalecen sobre cualquier norma de igual o menor jerarquía que se oponga o la contradiga.

TERCERA. Interpretación favorable al interés social

Las normas de la presente ley se interpretan conforme a los principios de función social de la propiedad, interés público, desarrollo urbano sostenible, formalización de la propiedad y acceso progresivo a la vivienda digna.

CUARTA. Vigencia

La presente ley entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "*El Peruano*".

Lima, mayo del 2026.

PEDRO EDWIN MARTINEZ TALAVERA
Congresista de la República

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTOS DE LA ROPUESTA

La presente iniciativa legislativa pretende la incorporación de cuatro artículos con el numeral A y B, en los artículos 1 y 2 de la 28667, Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del Estado, adjudicados a título oneroso, con fines agrarios, ocupados por Asentamientos Humanos, aun cuando actualmente tengan condición de predios urbanos, siempre que se verifique el incumplimiento sustancial de la finalidad que justificó su adjudicación configurándose la caducidad del derecho, comprendiéndose también a los Asentamientos Humanos, Centro Poblado, Caserío y Posesión Informales, incidiendo la reversión en el derecho de Caducidad del derecho otorgado al adjudicatario, derivado del incumplimiento de las condiciones esenciales del acto de adjudicación.

Identificación del Problema.

La actual **Ley N° 28667**, declara la reversión al dominio del Estado de los predios rústicos adjudicados con fines agrarios que no hayan cumplido con las condiciones para las cuales fueron transferidos y que se encuentren ocupados por asentamientos humanos.

No obstante, la aplicación práctica de esta norma y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N.º 005-2024-MIDAGRI ha evidenciado **vacíos normativos, contradicciones internas, ambigüedad conceptual y deficiencias procedimentales**, que han generado:

- Paralización masiva de procedimientos administrativos de reversión.
- Interpretaciones disímiles entre entidades competentes.
- Judicialización innecesaria de conflictos prediales.
- Grave afectación al proceso de formalización de la propiedad y al derecho de acceso a vivienda digna.

En particular, se han identificado los siguientes problemas estructurales:

- a) Contradicción normativa interna**, al establecerse en el artículo 1 del Reglamento que la reversión procede bajo cualquier norma, pero limitarse en el artículo 5 únicamente a determinadas leyes, excluyendo regímenes relevantes de adjudicación.
- b) Ambigüedad respecto al requisito temporal de ocupación**, generando interpretaciones restrictivas que excluyen a numerosos asentamientos consolidados.
- c) Exigencia rígida del reconocimiento municipal como asentamiento humano**, excluyendo centros poblados, caseríos y otras formas legítimas de posesión colectiva rural.
- d) Ausencia de incorporación expresa del principio jurídico de caducidad**, indispensable para dotar de solidez constitucional y seguridad jurídica al régimen de reversión.

e) **Falta de articulación normativa con la Ley N.º 29151 y su Reglamento**, que regulan el régimen general de bienes estatales.

Estas deficiencias han impactado negativamente en regiones como Ucayali, Loreto, San Martín, Madre de Dios, Amazonas, Ica, Arequipa y otros Departamentos, donde la informalidad predial constituye un problema estructural.

Fundamentos de la Viabilidad de la propuesta legislativa:

Realidad de la propiedad del estado en los Asentamientos Humanos en nuestro país, es en cada lustro el gobierno de turno ofrece la entrega de títulos, pero la falta de orden en el proceso y el crecimiento exponencial de las ciudades son todavía puntos críticos pendientes por solucionar. Asimismo, el Perú lleva cuatro décadas en un accidentado esfuerzo para dar sustento legal a poblaciones informales surgidas de un proceso migratorio que se remonta a mediados del siglo pasado.

Esta última etapa empezó en los años noventa, bajo el impulso de las políticas de libre mercado que se extendieron a lo largo de América Latina. Según el INEI, "el Perú, como todos los países de América Latina, experimentó cambios profundos en la distribución espacial de la población durante el siglo XX y en las primeras décadas del siglo XXI. El principal mecanismo que forjó tales cambios fue la migración interna y sus efectos "crecimiento" y, sobre todo, "redistribución", de la mano del masivo traslado de población rural hacia ciudades, la emigración desde la Sierra a la Costa y la paulatina y volátil ocupación de la región de la Selva, muchas veces basadas en complejos procesos de colonización formales e informales.

Estos cambios en la distribución espacial de la población, inducidos por la migración interna, se relacionan interactivamente con otras transformaciones estructurales del país en términos sociales, económicos, culturales, políticos y eco sistémicos". Dentro de ellos, destacar la continua búsqueda de asentamientos o vivienda donde puedan radicar y formar vida cotidiana, por parte de esa ingente cantidad de población migratoria. Al respecto, se estima que durante la pandemia en 2020 se movilizaron entre 218,019 y 278,593 retornantes. La región Lima fue el principal foco de salida de retornantes dado que 105,000 personas abandonaron esta región para volver a sus zonas de origen. Los principales destinos fueron las regiones de Cajamarca y Ancash, seguidas de Junín, Piura, y Huánuco⁴. Otro aspecto es la dinámica de migración intrarregional, es decir, los traslados que salen y llegan a la misma región. Las regiones con mayor migración de retorno de este tipo incluyen Cusco, Puno y La Libertad. En estas regiones muchos individuos dejaron las zonas urbanas de migración para retornar y establecerse en las zonas rurales de origen, ubicadas en la misma región.

Uno de los objetivos de la titulación era la mejora en la calidad de vida de los beneficiarios, si bien se cumplía incipientemente con este objetivo, el gobierno de turno, sin ninguna planificación urbana o estudio, ubicaba una serie de servicios públicos (postas públicas, colegios, etc.), sumado a ello que para tener agua y energía eléctrica tampoco se necesita tener título, basta con el certificado de posesión.

La presente iniciativa legislativa tiene como finalidad el:

- **Fortalecer el régimen jurídico de la reversión**, incorporando el **principio de caducidad del derecho** como fundamento jurídico central.

- **Unificar el ámbito normativo de aplicación**, comprendiendo predios adjudicados bajo cualquier régimen legal.
- **Ampliar el ámbito subjetivo**, incluyendo expresamente a centros poblados, caseríos y otras formas de posesión informal consolidada.
- **Garantizar la seguridad jurídica**, reduciendo riesgos de litigiosidad.
- **Optimizar los procedimientos administrativos**, permitiendo una reversión célere, eficiente y constitucionalmente sólida.
- **Superar la suspensión del procedimiento de reversión** por avocamiento indebido.

Fundamento Legal

La propuesta se sustenta en:

- **Artículo 70 de la Constitución Política**, que consagra el derecho de propiedad, subordinado al **bien común y la función social**.
- **Principio de función social de la propiedad**, que legitima la reversión cuando el titular incumple la finalidad de la adjudicación.
- **Principios de razonabilidad, proporcionalidad y legalidad**, exigidos por la jurisprudencia constitucional.
- **Derecho fundamental a la vivienda digna**, reconocido por la Constitución y los tratados internacionales.

Asimismo, la reversión no constituye expropiación, sino **extinción del derecho por caducidad derivada del incumplimiento de condiciones esenciales**, conforme ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional.

1. Control de convencionalidad

La iniciativa es compatible con el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que permite restricciones razonables al derecho de propiedad por razones de interés social, siempre que se garantice:

- Base legal clara.
- Procedimiento debido.
- Derecho de defensa.
- Control jurisdiccional.

2. Antecedentes legislativos

- **Ley N.º 28667**: Establece la reversión de predios rústicos adjudicados con fines agrarios ocupados por asentamientos humanos.
- **Ley N.º 31854**: Amplía el ámbito a predios adjudicados a título gratuito.
- **Ley N.º 28259**: Regula la reversión de predios adjudicados gratuitamente por abandono o incumplimiento.
- **Ley N.º 29151**: Establece el régimen general del Sistema Nacional de Bienes Estatales.
- **D.S. N.º 005-2024-MIDAGRI**: Reglamento de la Ley 28667.

La presente propuesta recoge las mejores prácticas legislativas, armoniza el régimen jurídico existente y corrige vacíos normativos.

Alternativas de solución: Con la iniciativa legislativa, se amplía los plazos para la reversión de las propiedades otorgadas a título oneroso y gratuito, y que hayan sido abandonados o no son aptos para la agricultura el cual no cumplió su finalidad, y a la fecha se encuentran en posesión por familias de escasos ingresos económicos calificados en condición de pobre y extrema pobreza, agrupados en Asentamientos Humanos, Asociaciones u otra denominación. Con la ampliación de la fecha de reversión establecidos al 31 de diciembre de 2004, y ampliarlo al 31 de diciembre de 2021, permitirá a los Asentamientos Humanos, acceder a la propiedad mediante el saneamiento físico legal y titulación realizado por las Instituciones públicas competentes como COFOPRI y las Municipalidades Provinciales. Reduciendo la brecha de vivienda identificadas en el país. Asimismo, agilizar y dar alternativas de solución a los problemas que se dio en el proceso de Reversión de predios realizados pro los Direcciones Regionales Agrarios de los Gobiernos Regionales. Teniendo en cuenta que los poseedores tienen más de veinte cinco años de posesión y cuentan con constancias de posesión, la incorporación de la figura de Caducidad dará solución y viabilidad al proceso de reversión.

IV. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

La propuesta legislativa se encuentra ordenada con la Constitución Política del Perú, en su artículo 59, no vulnera ninguna disposición constitucional ni el ordenamiento legal vigente.

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no genera gasto al erario nacional; al contrario, brinda alternativas de solución al grave problema de vivienda de miles de peruanos cuyas residencias están asentadas en predios rurales y que no pudieron cumplir con el objeto para el cual fueron adjudicados por el Estado. La propuesta legislativa permitirá contar con un instrumento normativo para que el Estado pueda continuar el proceso de reversión a sus dominios terrenos que no cumplieron con la finalidad establecida de formalizar a los poseedores de los Asentamientos Humanos, Centros Poblados, Caseríos y otro.

La propuesta no genera gasto al erario nacional por lo que:

- Se financia con el presupuesto institucional vigente.
- Mejora la eficiencia administrativa.
- Reduce costos judiciales.
- Impacta positivamente en la formalización de la propiedad.

Los beneficiarios serán familias de condición económica pobre y extrema pobreza del país, que se encuentran en posesión en áreas o terrenos libres, abandonados sin cultivo alguno y miles de familias peruanas sin poder acceder a una vivienda digna, parte o el gran porcentaje de las 165 mil familias sin vivienda serán los beneficiados por esta

iniciativa legislativa.

VI. RELACIÓN CON LA POLÍTICA DEL ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL.

El presente Proyecto de Ley, se enmarca en el Marco Jurídico y el lineamiento de las Políticas Sectoriales del País fijadas por el Acuerdo Nacional, así como con los capítulos I y II de la Constitución Política del Estado, y se vincula con la Agenda Legislativa del Congreso de la República, respetando el Estado de derecho y la jerarquía de las leyes.

La presente iniciativa legislativa se enmarca en las siguientes Políticas aprobadas por el Acuerdo Nacional:

- Política 10° Reducción de la pobreza.
- Política 21° Desarrollo en infraestructura y vivienda.
- Política 24° Afirmación de un Estado eficiente y transparente.
- Política 21° Ordenamiento y gestión territorial.