CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00596-2026-2031-CD
RU 43004-CD
16 OCTUBRE 2026 09:25 a. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA LA LEY 28667, PARA FORTALECER EL PROCEDIMIENTO DE REVERSIÓN DE PREDIOS Y SU PUBLICIDAD REGISTRAL

La Diputada de la República **Jessica Lizbeth Navas Sánchez**, integrante del Grupo Parlamentario **Fuerza Popular**, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 98 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan la siguiente proposición legislativa:

FÓRMULA LEGAL

"LEY QUE MODIFICA LA LEY 28667, LEY QUE DECLARA LA REVERSIÓN DE PREDIOS RÚSTICOS AL DOMINIO DEL ESTADO, ADJUDICADOS CON FINES AGRARIOS, OCUPADOS POR ASENTAMIENTOS HUMANOS, PARA FORTALECER EL PROCEDIMIENTO DE REVERSIÓN Y SU PUBLICIDAD REGISTRAL"

Artículo 1. Objeto de la Ley
La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 1 e incorporar los artículos 2-A y 4-A a la Ley 28667, a fin de precisar la acreditación de la antigüedad de la ocupación, permitir el inicio del procedimiento de reversión a petición de parte y establecer mecanismos de publicidad y protección registral durante su tramitación.

Artículo 2. Modificación del artículo 1 de la Ley 28667
Se modifica el artículo 1 de la Ley 28667, en los términos siguientes:

"Artículo 1. Objeto de la Ley

[…]
Para efectos de la presente ley, la fecha límite del 31 de diciembre de 2020 está referida a la ocupación física del predio con fines exclusivos de vivienda. El reconocimiento del asentamiento humano por el gobierno local correspondiente puede efectuarse con posterioridad a dicha fecha, siempre que se acredite que la ocupación existía antes de la fecha límite establecida.

La autoridad competente del gobierno regional verifica la antigüedad de la ocupación mediante medios probatorios idóneos y actuaciones de constatación o inspección, conforme al reglamento. La sola constitución o inscripción de una organización de pobladores no acredita, por sí misma, la ocupación física del predio"

Artículo 3. Incorporación de los artículos 2-A y 4-A a la Ley 28667
Se incorporan los artículos 2-A y 4-A a la Ley 28667, en los términos siguientes:

"Artículo 2-A. Inicio del procedimiento de reversión
2-A.1. El procedimiento de reversión se inicia de oficio o a petición del representante debidamente acreditado del asentamiento humano que ocupa el predio materia de reversión, conforme a las condiciones establecidas en la presente ley.

2-A.2. La autoridad competente del gobierno regional en materia agraria evalúa la solicitud y, dentro del plazo máximo de treinta (30) días hábiles, contado desde el día siguiente de su presentación, dispone el inicio del procedimiento o declara motivadamente su improcedencia, sin perjuicio de las reglas de subsanación previstas en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

La evaluación de la solicitud no comprende el pronunciamiento definitivo sobre la reversión del predio, el cual se emite conforme al procedimiento establecido en el reglamento.

2-A.3. Vencido el plazo establecido en el numeral 2-A.2 sin que se emita pronunciamiento expreso, resulta aplicable el silencio administrativo negativo, que habilita al solicitante a interponer los recursos administrativos correspondientes o acudir a la vía jurisdiccional, sin perjuicio de la obligación de la autoridad competente de resolver conforme a ley.

Articulo 4-A. Anotación preventiva del procedimiento de reversión
4-A.1. Dispuesto el inicio del procedimiento de reversión, la autoridad competente solicita a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp) la anotación preventiva de dicho procedimiento en la partida registral correspondiente.

La solicitud de anotación preventiva se sustenta en copia certificada del acto administrativo que dispone el inicio del procedimiento y en la documentación técnica que permita identificar el predio o el área materia de reversión.

4-A.2. Cuando el procedimiento comprenda parte de un predio inscrito, la anotación preventiva se extiende respecto del área materia de reversión, siempre que esta se encuentre técnicamente determinada mediante los planos y demás documentación correspondiente".

4-A.3. La anotación preventiva publicita la existencia del procedimiento de reversión. Los actos o derechos que se inscriban con posterioridad a dicha anotación sobre el predio o el área materia del procedimiento quedan sujetos a sus efectos y no impiden la inscripción de la resolución firme que declare la reversión, conforme a la presente ley y a las normas registrales aplicables.

4-A.4. La anotación preventiva se mantiene vigente durante la tramitación del

procedimiento administrativo, conforme a los plazos y reglas de vigencia y prórroga establecidos en las normas registrales aplicables.

Cuando el procedimiento concluya definitivamente sin declarar la reversión, la autoridad competente solicita la cancelación de la anotación preventiva. Si se declara la reversión, la anotación se cancela con la inscripción de la resolución correspondiente a favor del Estado".

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Adecuación reglamentaria

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, adecúa el Reglamento de la Ley 28667, aprobado por Decreto Supremo 005-2024-MIDAGRI, a las modificaciones establecidas en la presente ley, en un plazo máximo de sesenta (60) días calendario contado desde su entrada en vigor.

SEGUNDA. Adecuación de las disposiciones registrales

La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, en el marco de sus competencias, adecúa las disposiciones registrales necesarias para la aplicación del artículo 4-A de la Ley 28667, incorporado por la presente ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. Aplicación a los procedimientos en trámite

Las disposiciones de la presente ley son aplicables a los procedimientos de reversión que se encuentren en trámite a su entrada en vigor, en cuanto resulten compatibles con su estado y no afecten actos administrativos firmes ni derechos adquiridos conforme al ordenamiento jurídico.

Se exceptúan los procedimientos sujetos al régimen transitorio previsto en el Decreto Supremo 005-2024-MIDAGRI, los cuales continúan tramitándose conforme a las normas que les resulten aplicables.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHACON DE VETTORI Cecilia Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/10/2026 09:06:10-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: NAVAS SANCHEZ Jessica Lizbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/10/2026 13:13:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TICLLA RAFAEL Segundo Senovio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2026 12:20:23-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAUCARA PAXI Carmela FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2026 12:12:06-0500

Lima, octubre de 2026

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SILUPU INGA Maria Luisa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2026 12:55:25-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PACHECO QUISPE Marco Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2026 13:01:15-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEGARRA SANCHEZ Carlos Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2026 13:17:54-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA PÚBLICO

En distintas ciudades del país existen asentamientos humanos ubicados sobre predios que originalmente fueron adjudicados por el Estado con fines agrarios. Parte de estas ocupaciones se consolidó como zona de vivienda antes del 31 de diciembre de 2020. En Ucayali, y de manera crítica en la provincia de Coronel Portillo, esta situación se presenta en sectores donde el crecimiento urbano avanzó sin que el saneamiento físico-legal pudiera resolverse al mismo ritmo, dejando a miles de familias atrapadas en la precariedad.

El problema se hace visible cuando familias que ocupan estos espacios desde hace varios años intentan regularizar la situación del predio y encuentran dificultades para aplicar la Ley 28667. La norma prevé la reversión al dominio del Estado de determinados predios rústicos adjudicados con fines agrarios y posteriormente ocupados por asentamientos humanos, pero su aplicación práctica todavía presenta obstáculos.

La falta de saneamiento físico-legal tiene efectos concretos, mientras la situación del predio permanece sin resolver, se dificulta la ejecución de obras y servicios públicos, el acceso a programas de vivienda y la continuidad de los procedimientos de formalización que correspondan, y como consecuencia de ello existe un atraso en el desarrollo social y económico de las personas.

El análisis de esta problemática debe realizarse dentro del marco constitucional. El artículo 1 de la Constitución Política del Perú establece que *"La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado"*. Esta disposición exige que la actuación estatal frente a situaciones consolidadas de ocupación urbana combine eficacia administrativa con respeto a la legalidad, la propiedad, la seguridad jurídica y el ordenamiento territorial.

El artículo 2 de la Constitución reconoce, entre otros, el derecho a la paz, a la tranquilidad y **a** gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida. En sectores urbanos pendientes de saneamiento, la indefinición jurídica del suelo y la vulnerabilidad frente a las interferencias registrales de terceros retrasen intervenciones públicas necesarias, entre ellas infraestructura básica, pistas y veredas.

La misma situación tiene incidencia en las condiciones de salubridad de la población. El artículo 7 de la Constitución reconoce el **derecho a la protección de la salud personal, familiar y comunitaria**. Cuando el acceso a servicios básicos depende de resolver previamente la situación físico-legal del suelo, las deficiencias del procedimiento dejan de ser un asunto meramente documental y adquieren efectos sobre las condiciones de vida de las familias.

A ello se suma el artículo 7-A de la Constitución, que reconoce el derecho de acceso progresivo y universal al agua potable. La intervención legislativa que se propone busca

remover obstáculos del procedimiento de reversión sin afectar la propiedad ni abrir la posibilidad de incorporar ocupaciones posteriores a la fecha de corte fijada por la ley.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional, mediante **la Sentencia 00018-2015-PI/TC**1, ha desarrollado la relevancia constitucional del acceso a una vivienda adecuada dentro del modelo de Estado Social y Democrático de Derecho.

Asimismo, la presente iniciativa guarda relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, particularmente con el ODS 1, Fin de la Pobreza, y el ODS 11, Ciudades y Comunidades Sostenibles. La informalidad predial genera condiciones de inseguridad jurídica que dificultan el acceso a programas estatales de vivienda, servicios públicos y mecanismos formales de financiamiento.

En este contexto, la legislación nacional ha establecido mecanismos excepcionales destinados a atender determinadas situaciones de informalidad predial. Uno de ellos es la Ley 28667, que regula la reversión al dominio del Estado de predios rústicos adjudicados por el Estado con fines agrarios que posteriormente fueron ocupados con fines exclusivos de vivienda.

Posteriormente, mediante la Ley 31854, se modificó el artículo 1 de la Ley 28667, ampliando sus alcances a los predios adjudicados a título oneroso y/o gratuito por el Estado y estableciendo como fecha de corte que estos se encuentren ocupados con anterioridad al 31 de diciembre de 2020.

La aplicación de la Ley 28667 y de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 005-2024-MIDAGRI, ha permitido advertir dificultades concretas operativas en el impulso inicial del trámite y en la desprotección registral del predio mientras la reversión se encuentra en curso.

La iniciativa no modifica el 31 de diciembre de 2020 como fecha máxima de ocupación. La cuestión que se pretende resolver es distinta: determinar de manera objetiva si la ocupación con fines exclusivos de vivienda ya existía antes de esa fecha, aun cuando determinados actos administrativos hayan sido emitidos posteriormente.

A partir de la revisión de la norma y de los casos advertidos en su aplicación, se identifican los siguientes problemas:

a) **Restricción reglamentaria del ámbito normativo establecido por la Ley 28667.** La Ley 28667 establece expresamente que la reversión comprende 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"**. Sin embargo, el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5 del Reglamento aprobado por Decreto

[1] Extraído de https://aulavirtualcfc.pge.gob.pe/mod/resource/view.php?id=4252

Supremo 005-2024-MIDAGRI enumera determinados regímenes normativos bajo los cuales debieron efectuarse las adjudicaciones.

Esta diferencia normativa genera dificultades para aquellos predios que fueron adjudicados por el Estado, a título oneroso o gratuito y con fines agrarios, bajo normas distintas de aquellas expresamente enumeradas en el Reglamento. En estos supuestos, pese a que el artículo 1 de la Ley utiliza deliberadamente la expresión "bajo el imperio de cualquier norma", la enumeración reglamentaria puede generar una interpretación restrictiva respecto de predios que, por sus características materiales y jurídicas, podrían encontrarse comprendidos en el ámbito de la Ley.

Por ello, resulta necesario precisar legislativamente que la norma bajo la cual se produjo originalmente la adjudicación no constituye por sí misma un factor de exclusión, siempre que se acredite que el predio fue adjudicado por el Estado a título oneroso y/o gratuito con fines agrarios y concurran las demás condiciones exigidas por la Ley 28667.

b) **Confusión entre la fecha de ocupación física y la fecha del reconocimiento formal del asentamiento humano.** Otro de los principales problemas identificados se presenta respecto de asentamientos humanos cuya ocupación material del predio se produjo con anterioridad al 31 de diciembre de 2020, pero cuyo reconocimiento formal por parte de la municipalidad correspondiente fue emitido con posterioridad.

En estos casos, la fecha tardía del acto administrativo municipal puede terminar impidiendo la reversión, aun cuando existan elementos objetivos que permitan demostrar que las familias ya ocupaban físicamente el predio con fines exclusivos de vivienda antes de la fecha de corte establecida por la Ley.

Esta problemática adquiere especial importancia porque el momento en que una municipalidad emite el reconocimiento administrativo no necesariamente coincide con el momento en que se inició y consolidó materialmente la ocupación. La demora administrativa de la autoridad competente no debería, por sí sola, modificar la realidad temporal de una ocupación preexistente.

Por ello, resulta necesario diferenciar jurídicamente la preexistencia de la ocupación física con fines exclusivos de vivienda de la fecha de emisión del acto administrativo de reconocimiento, estableciendo mecanismos objetivos y verificables que permitan acreditar que la ocupación existía antes del 31 de diciembre de 2020.

Dicha acreditación debe encontrarse sujeta a requisitos estrictos que impidan utilizar este régimen para legitimar ocupaciones posteriores. En consecuencia, la sola constitución o inscripción de una asociación no debe generar automáticamente derecho a la reversión, sino que debe existir correspondencia entre la documentación anterior a la fecha de corte, el predio materia del procedimiento y la ocupación física efectivamente verificada.

c) **Dependencia del reconocimiento municipal y dificultades para su obtención.** En la práctica se presentan casos en los cuales organizaciones de pobladores cuentan con varios años de existencia y ocupación del predio, e incluso con antecedentes administrativos o registrales anteriores al 31 de diciembre de 2020, pero encuentran dificultades para obtener oportunamente el reconocimiento municipal como asentamiento humano.

La ausencia o emisión tardía de dicho acto puede convertirse en una barrera determinante para acceder al procedimiento de reversión. Por ello, la propuesta busca establecer criterios objetivos de acreditación de la preexistencia de la ocupación, sin sustituir las competencias municipales de reconocimiento de asentamientos humanos ni permitir que documentos privados o creados con posterioridad a la fecha de corte acrediten, por sí solos, una ocupación anterior.

d) **Inicio exclusivamente de oficio del procedimiento.** El Reglamento vigente establece que el procedimiento de reversión se inicia de oficio por la autoridad agraria competente. Esta configuración limita la posibilidad de que los propios asentamientos humanos interesados promuevan formalmente la actuación administrativa cuando consideran que cumplen las condiciones establecidas en la Ley.

Por ello, resulta necesario establecer un canal formal para que el representante debidamente acreditado del asentamiento humano pueda solicitar el inicio del procedimiento, sin que la presentación de dicha solicitud implique el reconocimiento automático de la reversión ni limite las facultades de evaluación, fiscalización y verificación de la autoridad competente.

e) **Interferencia por actos registrales incompatibles.** La ausencia de un mecanismo de publicidad y cautela registral durante la tramitación del procedimiento permite que puedan inscribirse actos de disposición, habilitación, independización, cargas, gravámenes u otras modificaciones sobre el predio que posteriormente resulten incompatibles con la reversión.

Esta situación puede generar que, aun cuando la autoridad administrativa determine finalmente la procedencia de la reversión, existan obstáculos registrales que dificulten o impidan materializar la decisión. Por ello, resulta necesario establecer una anotación preventiva desde el inicio formal del procedimiento que publicite su existencia y preserve su eficacia frente a actos posteriores incompatibles.

f) **Temor y parálisis funcional.** Finalmente, se ha identificado que los funcionarios que intervienen en estos procedimientos pueden mostrar resistencia a emitir informes, constancias o actos administrativos por temor a posteriores denuncias administrativas, civiles o penales.

La solución no debe consistir en establecer mecanismos generales de exoneración de responsabilidad, sino en otorgar **seguridad jurídica a la actuación funcional regular**, precisando que los funcionarios deben resolver sobre la base de la

documentación incorporada al expediente, las verificaciones técnicas correspondientes y una motivación suficiente, manteniéndose plenamente las responsabilidades que correspondan en supuestos de dolo, falsedad, fraude, favorecimiento indebido o actuación manifiestamente contraria al ordenamiento jurídico.

En consecuencia, la modificación de la Ley 28667 resulta necesaria para armonizar su ámbito de aplicación con el procedimiento reglamentario, diferenciar adecuadamente la antigüedad material de la ocupación de la fecha de su reconocimiento administrativo, permitir la actuación a petición de parte, establecer mecanismos de protección registral y otorgar mayor seguridad jurídica a las autoridades encargadas de aplicar la norma.

Todo ello debe realizarse **manteniendo de manera expresa e inalterable el 31 de diciembre de 2020 como fecha máxima de ocupación**, de modo que la reforma permita solucionar situaciones preexistentes y consolidadas sin constituirse en un incentivo para nuevas invasiones u ocupaciones informales.

II. EVIDENCIA QUE SUSTENA EL PROBLEMA

Para comprender la magnitud de la crisis que esta propuesta legislativa busca mitigar, es indispensable analizar las alarmantes cifras sobre el acceso a la vivienda y la informalidad predial en nuestro país. De acuerdo con Infobae2, el déficit habitacional en el país afecta a una cifra que oscila entre 1.7 y 1.8 millones de hogares. Mas grave aún es que, del total de viviendas existentes en el territorio nacional, aproximadamente 1.3 millones no cumplen con las condiciones mínimas indispensables para ser consideradas espacios adecuados y seguros para el desarrollo humano3.

Esta brecha habitacional ha contribuido al crecimiento desordenado de las ciudades. La dificultad de acceder oportunamente a suelo urbano formal y a mecanismos adecuados de vivienda no solo afecta la planificación territorial, sino que genera condiciones propicias para la autoconstrucción sin asistencia técnica, la ocupación de áreas vulnerables, la insuficiencia de espacios públicos y la consolidación de mercados informales de suelo.

Esta realidad ha sido documentada por la investigación **"Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú"4**, elaborada por Álvaro Espinoza y Ricardo Fort para el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). El estudio analizó la expansión urbana producida entre los años 2000 y 2018 en 43 ciudades peruanas con más de 50000 habitantes, utilizando imágenes

[2] Extraído de https://www.infobae.com/peru/2023/08/17/el-derecho-a-una-viyienda-digna-un-obietivo-cada-vez-mas-leianoh consultado el 10-01- 2024

[3] Extraído de https://elcomercio.pe/economia/peru/cade-ejecutivos-2023-asociacion-de-empresas-inmobiliarias-del-peru-asei-tenemos-que-pasar-de-construir-40000-viviendas-a-190000-viviendas-al-ano-noticia/

[4] Extraído de https://grade.org.pe/wpcontent/uploads/EspinozaFort_GRADEADI_expansionurbana.pdf

satelitales, información censal, entrevistas y una encuesta representativa para identificar y caracterizar los distintos tipos de crecimiento urbano.

Los resultados de dicha investigación muestran la elevada participación de modalidades informales en la producción de nuevo suelo urbano. El estudio distingue, entre otras categorías, las **ocupaciones ilegales** y las **lotizaciones informales**, caracterizadas por la ausencia o insuficiencia de servicios e infraestructura urbana, frente a las urbanizaciones formales y los proyectos de vivienda.

La situación adquiere especial relevancia en ciudades de la Amazonía y del interior del país. En el caso de Pucallpa, el estudio de GRADE evidencia que la expansión urbana analizada corresponde íntegramente a modalidades informales, distribuida aproximadamente entre ocupaciones ilegales y lotizaciones informales, sin participación significativa de urbanizaciones formales o proyectos estatales de vivienda en el periodo estudiado. Esta evidencia permite dimensionar la magnitud particular del problema urbano que enfrenta la región Ucayali.

Muchos de los predios rústicos que actualmente albergan asentamientos humanos tienen antecedentes vinculados a distintos procesos históricos de adjudicación de tierras con fines agrarios. Precisamente por ello, el artículo 1 de la Ley 28667 utiliza una fórmula amplia al comprender los predios adjudicados por el Estado a título oneroso y/o gratuito con fines agrarios **"bajo el imperio de cualquier norma, incluyendo el Decreto Legislativo 838"**.

Décadas después de diversas adjudicaciones agrarias, determinados predios han experimentado transformaciones materiales en su uso y actualmente albergan ocupaciones consolidadas con fines de vivienda. Sin embargo, la existencia de una ocupación urbana no determina por sí misma la procedencia de la reversión: corresponde verificar en cada caso el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Ley 28667, incluyendo el origen de la adjudicación, el incumplimiento de la finalidad para la cual fue transferido el predio y la ocupación con fines exclusivos de vivienda anterior al 31 de diciembre de 2020.

En este contexto, las dificultades identificadas no se limitan al problema general de informalidad urbana. La experiencia de aplicación de la Ley 28667 y de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 005-2024-MIDAGRI, permite identificar **problemas normativos y procedimentales específicos que dificultan la operatividad del régimen especial de reversión**, los cuales justifican la presente modificación legislativa.

2.1. Interpretación restrictiva del ámbito de aplicación

El artículo 1 de la Ley 28667 establece expresamente que su ámbito comprende predios rústicos adjudicados por el Estado con fines agrarios **"bajo el imperio de cualquier norma"**. No obstante, el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5 del Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 005-2024-MIDAGRI enumera determinados regímenes normativos de adjudicación.

Esta diferencia puede generar una interpretación restrictiva en sede administrativa respecto de aquellos predios que fueron adjudicados por el Estado a título oneroso y/o gratuito con fines agrarios al amparo de normas distintas de las expresamente mencionadas en el Reglamento.

El problema adquiere especial importancia porque la Ley utiliza deliberadamente una cláusula general, mientras que la disposición reglamentaria contiene una relación específica. En consecuencia, un predio que materialmente reúna las condiciones previstas por la Ley podría encontrar dificultades para acceder al procedimiento únicamente porque la norma bajo la cual fue originalmente adjudicado no aparece expresamente enumerada en el Reglamento.

La propuesta busca corregir esta situación precisando en la Ley que la referencia a las normas de adjudicación tiene carácter enunciativo y no limitativo, de manera que la norma específica bajo la cual se produjo la adjudicación no constituya, por sí sola, una causal de exclusión cuando concurran los demás requisitos legales.

2.2. Diferencia entre la antigüedad de la ocupación y la fecha del reconocimiento administrativo

Un segundo problema se presenta cuando el asentamiento humano **ocupaba materialmente el predio con fines exclusivos de vivienda antes del 31 de diciembre de 2020**, pero la municipalidad correspondiente emitió su resolución de reconocimiento con posterioridad a dicha fecha.

La aplicación de ambos requisitos como si necesariamente debieran concurrir antes de la fecha de corte puede generar que una ocupación material antigua quede excluida debido únicamente al momento en que la Administración emitió el acto formal de reconocimiento.

Debe diferenciarse, por tanto, **entre** la existencia material de la ocupación, que constituye un hecho susceptible de acreditación objetiva, y el acto administrativo mediante el cual posteriormente la autoridad competente reconoce formalmente al asentamiento humano**.**

La presente iniciativa mantiene inalterable el **31 de diciembre de 2020 como fecha máxima de ocupación**. Lo que se propone es permitir que el reconocimiento administrativo pueda ser posterior cuando se demuestre, mediante documentación objetiva y verificable anterior a la fecha de corte y las correspondientes actuaciones técnicas, que la ocupación física con fines exclusivos de vivienda ya existía.

La sola constitución o inscripción de una asociación no acredita por sí misma la ocupación física del predio. Debe existir correspondencia entre la documentación histórica, la ubicación del predio y la ocupación efectivamente verificada.

De esta forma, la modificación busca solucionar los casos de ocupaciones realmente preexistentes sin beneficiar invasiones, nuevas ocupaciones o ampliaciones efectuadas con posterioridad al 31 de diciembre de 2020.

2.3. Inicio exclusivamente de oficio

El artículo 6 del Reglamento de la Ley 28667 establece que el procedimiento especial de reversión se inicia de oficio, mediante decisión de la autoridad competente del Gobierno Regional en materia agraria.

Esta configuración puede generar situaciones de inactividad cuando, pese a existir un asentamiento que considera encontrarse comprendido en los supuestos de la Ley, la autoridad no adopta la decisión administrativa necesaria para iniciar formalmente el procedimiento.

La propuesta incorpora la posibilidad de que el procedimiento pueda iniciarse de oficio o a petición de parte, permitiendo que el representante legal debidamente acreditado del asentamiento humano presente formalmente una solicitud ante la autoridad agraria competente.

Esta solicitud no genera automáticamente el derecho a la reversión ni obliga a declararla procedente. Su efecto consiste en activar el deber de la autoridad de evaluar los requisitos, realizar las verificaciones correspondientes y emitir un pronunciamiento motivado dentro del plazo establecido.

2.4. Alteraciones registrales durante la tramitación del procedimiento

Finalmente, la duración del procedimiento de reversión puede permitir que, antes de su conclusión, se produzcan actos registrales que modifiquen la situación jurídica del predio y posteriormente resulten incompatibles con la decisión administrativa de reversión.

La ausencia de un mecanismo específico de publicidad registral desde el inicio del procedimiento genera un riesgo para su eficacia, pues terceros podrían adquirir derechos o inscribir actos sin que la partida registral publicite que el predio se encuentra sometido a un procedimiento administrativo de reversión.

Por esta razón, se propone incorporar una **anotación preventiva en la partida registral desde el inicio formal del procedimiento**, destinada a publicitar su existencia y preservar la eficacia de la decisión final.

La anotación preventiva no implica una reversión anticipada, no predetermina el resultado del procedimiento y debe respetar los derechos constitucionalmente protegidos de terceros. Su finalidad es impedir que actos registrales posteriores incompatibles puedan frustrar la ejecución de una eventual resolución de reversión.

A continuación, expondremos casos emblemáticos que sustentan la urgencia de la presente propuesta legislativa:

a) La **Resolución Directoral Regional N°226-2026-GRU-GRDE-DRA** constituye un claro ejemplo de cómo la exigencia ciega de un único formato documental municipal vulnera la realidad material. Mediante dicho acto, la autoridad agraria de

Ucayali declaró improcedente la reversión del predio "*Fundo Michi – Parcela C"*. Lo alarmante de este caso radica en que el propio diagnóstico físico legal y la inspección de campo ejecutada por la entidad estatal constataron que el Asentamiento Humano "*05 de Agosto*" ocupaba la totalidad del predio con fines exclusivos de vivienda, encontrándose la zona plenamente consolidada, urbanizada y manzaneada. El único y exclusivo fundamento para denegar el derecho de estas familias fue que el documento municipal presentado por la población no ostentaba el rótulo exacto de "Resolución de reconocimiento formal como Asentamiento Humano", ignorando la evidencia física material y otras alternativas de demostración de ocupación.

b) Mediante la **Resolución Directoral Regional N°148-2026-GRU-GRDE-DRA**, se puede evidenciar que en el expediente, la autoridad competente declaró improcedente la solicitud presentada por los pobladores del Asentamiento Humano "*Franja Libre*". La entidad agraria justificó el rechazo bajo dos argumentos que pueden carecer de razonabilidad jurídica: en primer lugar, alegó que el inicio del procedimiento de reversión es una competencia reservada con exclusividad a la actuación de oficio del Estado, anulando el pedido de parte; y, en segundo lugar, dictaminó que debido a que el reconocimiento formal del municipio fue emitido con fecha posterior al 31 de diciembre de 2020. Esta decisión deja en total desamparo a la población, pues la literalidad de la ley actual impide validar administrativamente que la ocupación física y material del suelo con fines de vivienda ocurrió mucho antes de esa fecha límite, supeditando la realidad del asentamiento a la fecha tardía en que la municipalidad emitió el papel.

c) Durante la realización de la Mesa de Trabajo Interinstitucional realizada en la región Ucayali el 26 de agosto del 2026, se contó con la participación técnica de la Dirección Regional de Agricultura, la Zona Registral N°VI – Sede Pucallpa de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp), el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), el Gobierno Regional de Ucayali y las municipalidades de la provincia de Coronel Portillo.

   En dicha sesión se abordó el caso del predio "*Santa Bárbara*", predio adjudicado originalmente en el año 1998 bajo el imperio del Decreto Legislativo 838. Los antecedentes demuestran que mientras la autoridad regional tramitaba de forma lenta la reversión parcial del predio en favor de seis asentamientos humanos, el titular registral original aprovechó la falta de un mecanismo de bloqueo en la ley para inscribir habilitaciones urbanas sin contar con la autorización de cambio de uso. En un alarmante escenario de impunidad registral, el número de habilitaciones urbanas inscritas sobre la partida matriz aumentó exponencialmente de 204 a 356. Este despropósito provocó una inadecuación objetiva entre el acto administrativo de reversión y los antecedentes de la partida, impidiendo de forma permanente que la SUNARP inscribiera la Resolución Ejecutiva Regional que daba por recuperadas las tierras para el Estado. La propia Zona Registral N° VI confirmó en dicha mesa técnica que esta clase de incompatibilidades representa el obstáculo registral mas recurrente, grave y perjudicial en el día a día de la

formalización predial.

III. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

3.1. Objetivo General

Optimizar la eficacia, celeridad y seguridad jurídica del procedimiento especial de reversión regulado por la Ley 28667, preservando la fecha de corte establecida por el legislador y evitando interpretaciones administrativas que impidan valorar la antigüedad real de la ocupación.

3.2. Objetivos Específicos

Para alcanzar el objetivo general, la iniciativa legislativa establece las siguientes metas específicas:

a) Establecer un canal formal y seguro para que los representantes de los asentamientos humanos puedan exigir el inicio del trámite por su propia cuenta. Con esto si la autoridad regional no responde en un plazo de treinta (30) días hábiles, se activa el Silencio Administrativo Negativo, el cual deja expedito el derecho de impugnación o la vía jurisdiccional y genera las sanciones funcionales contra los funcionarios que no cumplen su labor.

b) Precisar que el ámbito de aplicación de la Ley 28667 comprende los predios rústicos adjudicados por el Estado a título oneroso y/o gratuito con fines agrarios bajo el imperio de cualquier norma**,** evitando interpretaciones reglamentarias restrictivas que excluyan predios comprendidos por la ley

c) Diferenciar la fecha de ocupación física con fines exclusivos de vivienda de la fecha del reconocimiento administrativo del asentamiento humano**,** estableciendo mecanismos objetivos y verificables que permitan acreditar que dicha ocupación existía con anterioridad al 31 de diciembre de 2020, sin amparar ocupaciones o ampliaciones producidas con posterioridad a dicha fecha**.**

d) Permitir que el procedimiento especial de reversión pueda iniciarse **de oficio o a petición de parte**, estableciendo un plazo de treinta (30) días hábiles para que la autoridad competente se pronuncie sobre la solicitud y regulando los efectos de la falta de pronunciamiento.

e) Implementar la anotación preventiva ante la Sunarp desde el inicio formal del procedimiento, a fin de preservar la situación registral del predio y determinar que los actos o derechos que se inscriban con posterioridad queden sujetos a sus efectos y no impidan la inscripción de la resolución firme de reversión, regulando además su aplicación precisa para áreas de reversión parcial y sus mecanismos de vigencia y cancelación.

f) Fortalecer la seguridad jurídica de la actuación de los funcionarios y servidores públicos que intervienen en el procedimiento, cuando actúen dentro de sus competencias y sobre la base de documentación, verificaciones técnicas y decisiones debidamente motivadas, sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan por dolo, falsedad, fraude o favorecimiento indebido.

IV. FUNDAMENTACION JURÍDICA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La vía de la reforma legislativa es el único mecanismo idóneo y constitucionalmente viable para solucionar las trabas identificadas, debido a que el origen de las barreras burocráticas y registrales se encuentra en el propio texto vigente de la Ley 28667. La presente propuesta no altera ni flexibiliza las exigencias sustantivas de fondo para que proceda la reversión de tierras al Estado (como el incumplimiento del fin agrario o el límite de la ocupación); por el contrario, optimiza y dota de celeridad al trámite en estricto respeto del Principio de Eficiencia, consagrado en el numeral 1.10 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Bajo este principio, las entidades están obligadas a tramitar los procedimientos de manera que logren su finalidad formal, evitando dilaciones que afecten los derechos habitacionales de la población.

La modificación legislativa constituye el mecanismo idóneo para solucionar las barreras identificadas en la aplicación de la Ley 28667, toda vez que algunas de ellas se encuentran vinculadas directamente con el alcance de los requisitos establecidos por la propia ley, mientras que otras se han evidenciado durante su desarrollo reglamentario y aplicación administrativa.

La presente propuesta **no modifica la fecha límite de ocupación establecida al 31 de diciembre de 2020 ni elimina la exigencia de que los predios hayan sido adjudicados por el Estado a título oneroso y/o gratuito con fines agrarios y que se haya incumplido la finalidad para la cual fueron transferidos**. Por el contrario, busca precisar el alcance de dichos presupuestos, establecer mecanismos adecuados y objetivos para su acreditación y evitar interpretaciones restrictivas que impidan la aplicación de la ley a situaciones comprendidas dentro de su finalidad.

La propuesta se sustenta, además, en los principios que rigen el procedimiento administrativo, particularmente en los principios de legalidad, debido procedimiento, impulso de oficio, celeridad, eficacia y verdad material. En virtud de estos principios, la autoridad administrativa debe orientar su actuación al cumplimiento de la finalidad del procedimiento y verificar los hechos que sirven de fundamento a sus decisiones, evitando que exigencias meramente formales impidan determinar la realidad material sometida a evaluación.

El principio de eficacia exige que los sujetos del procedimiento hagan prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental sobre aquellos formalismos que no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento ni causen indefensión a los administrados.

Estos principios adquieren especial relevancia en el procedimiento de reversión regulado por la Ley 28667, debido a que la determinación de la antigüedad de una ocupación no debería depender exclusivamente de la fecha consignada en un acto administrativo de reconocimiento, cuando existen elementos objetivos que permitan verificar si la ocupación física con fines exclusivos de vivienda existía efectivamente antes del 31 de diciembre de 2020.

Sobre esta base, las modificaciones propuestas se sustentan en los siguientes criterios jurídicos:

a) Principio de jerarquía normativa y precisión del ámbito de aplicación de la Ley 28667

El artículo 1 de la Ley 28667 establece que se encuentran comprendidos los predios rústicos adjudicados por el Estado a título oneroso y/o gratuito con fines agrarios **"bajo el imperio de cualquier norma, incluyendo el Decreto Legislativo 838"**. Sin embargo, el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5 del Reglamento de la Ley 28667, aprobado mediante Decreto Supremo 005-2024-MIDAGRI, enumera determinados regímenes normativos bajo los cuales debieron efectuarse las adjudicaciones.

Esta diferencia puede generar una interpretación restrictiva respecto de aquellos predios que fueron adjudicados por el Estado con fines agrarios bajo normas distintas de las expresamente enumeradas en el Reglamento, pese a que la Ley utiliza una fórmula amplia al referirse a predios adjudicados "bajo el imperio de cualquier norma".

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia recaída en el **Expediente N.° 04513-2022-PA/TC5**, fundamento 34, recogiendo jurisprudencia precedente, ha señalado:

> *34. En esta línea, el Tribunal Constitucional ha precisado que "el reglamento es la norma que, subordinada directamente a las leyes e indirectamente a la Constitución, puede, de un lado, desarrollar la ley, sin transgredirla ni desnaturalizarla" (Sentencia 01907-2003-PA/TC, fundamento 19). Asimismo, en reciente jurisprudencia, se ha enfatizado que los reglamentos no deben transgredir ni desnaturalizar las leyes que pretende reglamentar (cfr. Sentencia 00016-2021-AI/TC, fundamentos 140 y 141).*

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha precisado que los reglamentos ejecutivos están llamados a complementar y desarrollar la ley que los justifica y a la cual se encuentran subordinados.

Este criterio resulta directamente relevante para la presente iniciativa. Si el legislador estableció expresamente que la reversión comprende predios adjudicados **"bajo el imperio de cualquier norma"**, el desarrollo reglamentario no debería ser interpretado de manera que una enumeración de determinados regímenes jurídicos termine excluyendo aquellos predios que cumplen las condiciones establecidas por la propia ley.

[5] https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2026/04513-2022-AA.pdf

Por ello, la propuesta precisa a nivel legal que la norma bajo la cual se efectuó originalmente la adjudicación no constituye, por sí misma, una causal de exclusión del procedimiento, siempre que se acredite que el predio fue adjudicado por el Estado a título oneroso y/o gratuito con fines agrarios y concurran los demás requisitos establecidos por la Ley 28667.

Esta precisión permite preservar la finalidad de la Ley y garantizar el respeto de la jerarquía normativa existente entre la norma legal y su desarrollo reglamentario.

b) Principio de verdad material y determinación de la antigüedad real de la ocupación

La exigencia de que el predio se encuentre ocupado con anterioridad al **31 de diciembre de 2020** constituye una condición sustancial establecida por la Ley 28667 que la presente propuesta mantiene expresamente.

Sin embargo, resulta necesario diferenciar **la fecha en que materialmente se produjo la ocupación con fines exclusivos de vivienda de la fecha en que la municipalidad emitió el acto administrativo de reconocimiento del asentamiento humano**.

La fecha de emisión de un acto administrativo no necesariamente coincide con el momento en que surgió la situación material que posteriormente es reconocida por la Administración. Por ello, en aplicación del principio de verdad material, corresponde que la autoridad pueda verificar objetivamente si la ocupación existía antes de la fecha de corte mediante los mecanismos de acreditación expresamente previstos y las actuaciones técnicas correspondientes.

La propuesta no pretende que la sola constitución o inscripción registral de una asociación acredite automáticamente la ocupación física del predio. La autoridad debe verificar la correspondencia entre los antecedentes documentales anteriores a la fecha de corte, la ubicación del predio materia de reversión y la ocupación física existente antes del 31 de diciembre de 2020.

Asimismo, la iniciativa mantiene expresamente dicha fecha como límite temporal y excluye las ocupaciones y ampliaciones producidas con posterioridad, evitando que el procedimiento especial de reversión pueda utilizarse como mecanismo para legitimar nuevas invasiones.

De esta manera, se busca alcanzar un equilibrio entre dos finalidades igualmente relevantes: **permitir que asentamientos humanos cuya ocupación material sea anterior al 31 de diciembre de 2020 no resulten excluidos únicamente porque su reconocimiento administrativo fue emitido posteriormente y, al mismo tiempo, impedir que ocupaciones posteriores puedan acogerse indebidamente al régimen excepcional de reversión**.

c) Derecho fundamental de petición e inicio del procedimiento a solicitud de parte

La incorporación del mecanismo de inicio a petición de parte encuentra sustento directo en el numeral 20 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, que reconoce el derecho de toda

persona a formular peticiones ante la autoridad competente y establece la obligación de esta de otorgar una respuesta dentro del plazo legal.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia recaída en el **Expediente N.° 01429-2024-PA/TC6**, fundamento 4, establece:

"el contenido esencial del derecho de petición está conformado por dos aspectos: el primero, es el relacionado con la libertad reconocida a toda persona para formular pedidos escritos a la autoridad competente; y, el segundo [...] está referido a la obligación de la autoridad de otorgar una respuesta al peticionante".

El mismo fundamento precisa que la autoridad debe realizar las actuaciones necesarias para evaluar materialmente la petición, emitir el pronunciamiento correspondiente, expresar los motivos de su decisión y comunicar lo resuelto al interesado.

Este criterio constitucional sustenta la incorporación del inicio del procedimiento de reversión **a petición de parte**, permitiendo que el representante debidamente acreditado del asentamiento humano formule una solicitud ante la autoridad agraria competente y obtenga un pronunciamiento sobre ella.

Debe precisarse que **la presentación de la solicitud no determina automáticamente la procedencia de la reversión ni sustituye las facultades de evaluación, fiscalización y verificación de la autoridad agraria competente**. Su finalidad consiste en establecer un cauce formal para que el interesado pueda activar la actuación administrativa y obtener una decisión motivada.

Asimismo, se establece un plazo máximo de **treinta (30) días hábiles** para que la autoridad evalúe la solicitud, previendo el silencio administrativo negativo como mecanismo que habilite al administrado a interponer los recursos administrativos o acciones correspondientes ante la falta de pronunciamiento, sin liberar a la autoridad de su deber de resolver.

d) Anotación preventiva y protección de la eficacia del procedimiento

La propuesta incorpora el mecanismo de **anotación preventiva en la partida registral del predio**, una vez dispuesto formalmente el inicio del procedimiento de reversión.

Esta medida cumple una función de publicidad y cautela registral, permitiendo que terceros conozcan la existencia del procedimiento administrativo y evitando que actos posteriores incompatibles con la eventual reversión frustren la eficacia de la decisión final.

La anotación preventiva responde, además, a situaciones identificadas durante la aplicación de la Ley 28667, como el caso del predio denominado **"Santa Bárbara"**, en Pucallpa, donde durante la tramitación del procedimiento se produjeron modificaciones registrales que posteriormente generaron incompatibilidades para materializar la reversión.

[6] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/01429-2024-AA%20CTResolucion.pdf

La anotación preventiva **no implica la reversión anticipada del predio, no determina el resultado del procedimiento ni supone desconocer automáticamente los derechos de terceros**. Su finalidad es publicitar la existencia del procedimiento y preservar su eficacia hasta que la autoridad competente adopte una decisión definitiva.

De esta manera, se procura conciliar la eficacia de la actuación administrativa con los principios de seguridad jurídica y publicidad registral, evitando que la duración del procedimiento pueda ser aprovechada para introducir modificaciones registrales incompatibles con la eventual reversión.

e) Seguridad jurídica de la actuación funcional

La aplicación efectiva de la Ley 28667 requiere que los funcionarios y servidores públicos competentes puedan desarrollar las actuaciones que les corresponden dentro del marco de sus atribuciones, sustentándose en la documentación incorporada al expediente, las inspecciones, verificaciones técnicas y demás elementos establecidos por el ordenamiento jurídico.

En la práctica, el temor a posteriores denuncias administrativas, civiles o penales puede generar situaciones de inacción o excesiva cautela administrativa, particularmente cuando corresponde emitir informes, constancias o pronunciamientos vinculados con la antigüedad de una ocupación o con la procedencia de la reversión.

En tal sentido, la propuesta busca otorgar mayor seguridad jurídica a la actuación funcional regular, precisando que **la emisión de informes, constancias o actos administrativos dentro del ámbito de competencia del funcionario, debidamente motivados y sustentados en elementos objetivos incorporados al expediente, no genera responsabilidad por el solo hecho de su emisión**.

Esta disposición no constituye una exoneración general de responsabilidad ni protege actuaciones contrarias al ordenamiento jurídico. Se mantienen plenamente las responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan cuando exista **dolo, falsedad, fraude, favorecimiento indebido o cualquier otra actuación ilícita**.

De esta manera, se busca evitar la parálisis funcional sin debilitar los mecanismos de control y responsabilidad aplicables a los servidores y funcionarios públicos.

f) Aplicación excepcional del Silencio Administrativo Negativo

La incorporación del silencio administrativo negativo para el inicio del procedimiento a petición de parte calificada responde estrictamente al mandato del numeral 34.1 del artículo 34 del Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. La asignación de este efecto desestimatorio excepcional se encuentra plenamente justificada en atención al interés público tutelado y la necesaria salvaguarda de los derechos de terceros involucrados en la partida registral del predio.

A diferencia del silencio positivo, el cual generaría el riesgo insostenible de dar por admitidos trámites de manera automática sin una debida fiscalización técnica preliminar, el silencio administrativo negativo actúa como una doble garantía jurídica. Por un lado, protege los derechos patrimoniales de terceros frente a solicitudes arbitrarias, asegurando que la afectación registral solo se consolide mediante un acto expreso y motivado. Por otro lado, resguarda el interés público al evitar que la inacción de los funcionarios de las Direcciones Regionales de Agricultura convalide situaciones fácticas sin la verificación real en el campo.

Bajo este marco técnico, el silencio administrativo negativo no convalida la dejadez estatal, sino que opera como un mecanismo de control de la inactividad de la administración. Su activación no exime a la autoridad competente de su obligación constitucional de resolver la solicitud conforme a ley, y determina de forma directa el nacimiento de la responsabilidad administrativa funcional del operador por dilación injustificada, habilitando de forma inmediata el derecho del asentamiento humano calificado a interponer los recursos impugnativos en la vía administrativa o a interponer la acción correspondiente en la vía jurisdiccional que considere necesarios.

h) Derecho fundamental de acceso a una vivienda adecuada

Finalmente, la propuesta guarda relación con el derecho fundamental de acceso a una vivienda adecuada desarrollado por el Tribunal Constitucional.

En la Sentencia recaída en el **Expediente N.° 00018-2015-PI/TC**[7], fundamento 121, el Tribunal Constitucional estableció:

> ***"el derecho a la vivienda adecuada es un derecho fundamental de toda persona que se encuentra íntimamente ligado al principio-derecho de dignidad humana".***

El Tribunal vincula, además, este derecho con el Estado Social y Democrático de Derecho, la igualdad material y el derecho al libre desarrollo y bienestar. Este criterio ha continuado siendo recogido en jurisprudencia posterior del propio Tribunal Constitucional.

La jurisprudencia constitucional también reconoce dentro del concepto de vivienda adecuada la relevancia de la **seguridad jurídica de la tenencia**, así como la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura indispensables para condiciones adecuadas de vida.

Este criterio resulta pertinente para la presente iniciativa legislativa, pues la reversión regulada por la Ley 28667 constituye una etapa que permite que aquellos predios que cumplan las condiciones establecidas legalmente retornen al dominio del Estado y, posteriormente, puedan continuar con los procedimientos de saneamiento físico-legal que correspondan.

Debe precisarse que la iniciativa **no reconoce automáticamente derechos de propiedad a favor de los ocupantes ni sustituye los procedimientos de formalización**

[7] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00018-2015-AI.pdf

correspondientes. Su finalidad consiste en hacer operativo un procedimiento de reversión ya previsto por el ordenamiento jurídico, eliminando barreras que actualmente dificultan su aplicación a los supuestos que cumplen las condiciones legales.

En consecuencia, la modificación propuesta fortalece la Ley 28667 sobre la base de seis criterios jurídicos complementarios: el respeto de la jerarquía normativa; la aplicación del principio de verdad material; el ejercicio efectivo del derecho de petición; la protección registral del procedimiento; la seguridad jurídica de la actuación funcional; y el derecho fundamental de acceso a una vivienda adecuada**.**

Todo ello se plantea **manteniendo inalterable el 31 de diciembre de 2020 como fecha máxima de ocupación**, de manera que la modificación permita atender situaciones preexistentes y objetivamente acreditadas, sin constituirse en un mecanismo de incentivo, reconocimiento o regularización de nuevas invasiones.

V. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado, adjudicados a título oneroso, con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos, tuvo su Reglamento mediante la dación del Decreto Supremo 018-2006-AG. Sin embargo, la ley fue materia de modificación en agosto del 2023, mediante la Ley 318546, cuyo Reglamento fue modificado mediante el Decreto Supremo 005-2024-MIDAGRI.

Posterior a la última modificación, durante el periodo parlamentario 2021-2026 se han presentado diferentes iniciativas legislativas orientadas a modificar la ley 28667, como podemos observar en el siguiente cuadro:

N° Proyecto de Ley	Título	Estado Procesal
6801/2023-CR	Ley que viabiliza la reversión de predios del Estado aprobada por la Ley 31854	En comisión
14209/2025-CR	Ley que modifica la Ley N°28667, en favor de los asentamientos humanos, centros poblados, caseríos y posesiones informales consolidadas	En comisión
14804/2025-CR	Ley que modifica la Ley 28667, Ley que 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	En comisión

VI. SECTORES COMPRENDIDOS EN LA PROPUESTA

La presente proposición legislativa contempla a los siguientes sectores:

- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI).
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).
- Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp).
- Gobiernos Regionales.
- Gobiernos Locales.

VII. IDENTIFICACIÓN DE LAS NORMAS QUE PODRÍAN SER MODIFICADAS O DEROGADAS

La presente proposición legislativa modifica el artículo 1 e incorpora los artículos 2-A y 4-A a la Ley 28667, Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del Estado, adjudicados con fines agrarios y ocupados por asentamientos humanos.

Asimismo, como consecuencia de las modificaciones propuestas, corresponde la adecuación del Reglamento de la Ley 28667, aprobado mediante Decreto Supremo 005-2024-MIDAGRI, particularmente en lo referido al ámbito de aplicación, los requisitos para la reversión y el inicio del procedimiento.

Las modificaciones propuestas se detallan en el siguiente cuadro comparativo:

Texto Original	Texto Propuesto
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 2020 y con fines exclusivos de vivienda por asentamientos humanos, previamente declarados como tales por los gobiernos	**"Artículo 1. Objeto de la Ley** **[…]** **Para efectos de la presente ley, la fecha límite del 31 de diciembre de 2020 está referida a la ocupación física del predio con fines exclusivos de vivienda. El reconocimiento del asentamiento humano por el gobierno local correspondiente puede efectuarse con posterioridad a dicha fecha, siempre que se acredite que la ocupación existía antes de la fecha límite establecida.** **La autoridad competente del gobierno regional verifica la antigüedad de la ocupación mediante medios probatorios idóneos y actuaciones de constatación o inspección, conforme al reglamento. La**

locales correspondientes, ubicados dentro o fuera de las zonas de expansión urbana de las ciudades.	**sola constitución o inscripción de una organización de pobladores no acredita, por sí misma, la ocupación física del predio".**
	"Artículo 2-A. Inicio del procedimiento de reversión **2-A.1. El procedimiento de reversión se inicia de oficio o a petición del representante debidamente acreditado del asentamiento humano que ocupa el predio materia de reversión, conforme a las condiciones establecidas en la presente ley.** **2-A.2. La autoridad competente del gobierno regional en materia agraria evalúa la solicitud y, dentro del plazo máximo de treinta (30) días hábiles, contado desde el día siguiente de su presentación, dispone el inicio del procedimiento o declara motivadamente su improcedencia, sin perjuicio de las reglas de subsanación previstas en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.** **La evaluación de la solicitud no comprende el pronunciamiento definitivo sobre la reversión del predio, el cual se emite conforme al procedimiento establecido en el reglamento.** **2-A.3. Vencido el plazo establecido en el numeral 2-A.2 sin que se emita pronunciamiento expreso, resulta aplicable el silencio administrativo negativo, que habilita al solicitante a interponer los recursos administrativos correspondientes o acudir a la vía jurisdiccional, sin perjuicio de la obligación de la autoridad competente de resolver conforme a ley.**
	Articulo 4-A. Anotación preventiva del procedimiento de reversión **4-A.1. Dispuesto el inicio del procedimiento de reversión, la autoridad competente solicita a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp) la anotación preventiva de dicho procedimiento en la partida registral correspondiente.**

	La solicitud de anotación preventiva se sustenta en copia certificada del acto administrativo que dispone el inicio del procedimiento y en la documentación técnica que permita identificar el predio o el área materia de reversión. **4-A.2. Cuando el procedimiento comprenda parte de un predio inscrito, la anotación preventiva se extiende respecto del área materia de reversión, siempre que esta se encuentre técnicamente determinada mediante los planos y demás documentación correspondiente".** **4-A.3. La anotación preventiva publicita la existencia del procedimiento de reversión. Los actos o derechos que se inscriban con posterioridad a dicha anotación sobre el predio o el área materia del procedimiento quedan sujetos a sus efectos y no impiden la inscripción de la resolución firme que declare la reversión, conforme a la presente ley y a las normas registrales aplicables.** **4-A.4. La anotación preventiva se mantiene vigente durante la tramitación del procedimiento administrativo, conforme a los plazos y reglas de vigencia y prórroga establecidos en las normas registrales aplicables.** **Cuando el procedimiento concluya definitivamente sin declarar la reversión, la autoridad competente solicita la cancelación de la anotación preventiva. Si se declara la reversión, la anotación se cancela con la inscripción de la resolución correspondiente a favor del Estado".**

VIII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

ACTOR IDENTIFICADO	COSTO	BENEFICIO
ESTADO	- Costos operativos (horas hombre) para labor administrativa. - Adecuación del Reglamento. - Gastos operativos para ejecutar el diagnóstico físico – legal, en inspección de campo. - Procuraduría Pública podría aumentar los costos de defensa legal por funcionarios denunciados.	- Reducción de expedientes observados o devueltos. - Cumplimiento de su rol en recuperación del predio rural. - Las Direcciones Regionales logran destrabar una inmensa carga procesal dinamizando la inversión en las regiones. - Mejoramiento del Estado en el diseño e implementación de planes urbanos y ejecución de proyectos de inversión pública.
SOCIEDAD CIVIL	- Costos mínimos para la presentación de medios probatorios junto a la solicitud.	- Mejor acceso a servicios básicos. - Disminución de dependencia de pozos contaminados. - Seguridad legal al lograr la titulación de su predio. - Incremento del valor comercial de su predio. - Oportunidad de inclusión financiera para la obtención de créditos.

IX. VINCULACIÓN CON LAS POLITICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La presente proposición legislativa se enmarca en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

II. Equidad y Justicia Social

10. Reducción de la pobreza

IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

33. Política de Estado sobre los recursos hídricos