



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 27304, LEY DE ADJUDICACIÓN DE LOTES DE PROPIEDAD DEL ESTADO OCUPADOS POR MERCADOS, A FIN DE IMPULSAR LA FORMALIZACIÓN DE LOTES EN CESIÓN DE USO DE PROPIEDAD DEL ESTADO OCUPADOS POR MERCADOS

El Grupo Parlamentario **RENOVACIÓN POPULAR**, a iniciativa de la Congresista de la República **NOELIA ROSSVITH HERRERA MEDINA**, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el PROYECTO DE LEY siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 27304, LEY DE ADJUDICACIÓN DE LOTES DE PROPIEDAD DEL ESTADO OCUPADOS POR MERCADOS A FIN DE IMPULSAR LA FORMALIZACIÓN DE LOTES EN CESIÓN DE USO DE PROPIEDAD DEL ESTADO OCUPADOS POR MERCADOS

I. FÓRMULA LEGAL

Artículo 1.- Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es modificar el inciso 1.1 del artículo 1 de la Ley de Adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados, Ley 27304, a fin de promover la formalización de mercados de abastos que se encuentran en terrenos de propiedad del Estado y en la condición de cesión de uso.

Artículo 2.- Finalidad de la ley

La finalidad de la presente ley es generar seguridad jurídica para los comerciantes, brindar oportunidades de acceso a crédito, mejorar las condiciones de salubridad de los mercados a favor de los consumidores, el ordenamiento del comercio y contribuir al desarrollo económico local.

Artículo 3.- Modificación del artículo 1 de la Ley de Adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados, Ley 27304, en los siguientes términos:

"Artículo 1.- Del objeto

*1.1 La presente Ley regula el proceso de adjudicación de los lotes o edificaciones de propiedad del Estado o de cualquier entidad o fondo estatal, inclusive aquellos en proceso de liquidación, que se encuentran siendo utilizados para el funcionamiento de mercados. Asimismo, se encuentran dentro de los alcances de la presente Ley los lotes afectados en uso **o entregados en cesión de uso** a favor de cualquier entidad estatal o municipal o personas jurídicas de*

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 27304, LEY DE ADJUDICACIÓN DE LOTES DE PROPIEDAD DEL ESTADO OCUPADOS POR MERCADOS, A FIN DE IMPULSAR LA FORMALIZACIÓN DE LOTES EN CESIÓN DE USO DE PROPIEDAD DEL ESTADO OCUPADOS POR MERCADOS

derecho privado que se encuentren siendo utilizados para el funcionamiento de mercados.

1.2 No se encuentran comprendidos en esta Ley los lotes o edificaciones ocupados por mercados, de propiedad de los municipios provinciales o distritales o de las Cajas Municipales de Crédito, cuyo marco legal aplicable es el contemplado por las Leyes N° s. 26569, 27001 y su reglamentación, ni aquellos mercados ubicados en cualquiera de las posesiones informales a las que hace referencia el literal a) del Artículo 3 del Decreto Supremo N° 009-99-MTC, Texto Unico Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal”.

Artículo 4.- Derogación

Deróguense las normas que se opongan a la presente ley.

Artículo 5.- Vigencia

La presente ley entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.



Firmado digitalmente por:
HERRERA MEDINA Noelia
Rossvith FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/08/2025 17:01:46-0500

Lima, julio de 2025

NOELIA HERRERA MEDINA
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
MEDINA MINAYA Esdras
Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/07/2025 10:57:55-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS APONTE Jorge
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/07/2025 16:17:45-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/07/2025 16:42:50-0500



Firmado digitalmente por:
CIC CIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/07/2025 15:45:57-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/07/2025 13:37:35-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/07/2025 13:37:26-0500

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 1
DE LA LEY 27304, LEY DE ADJUDICACIÓN DE
LOTES DE PROPIEDAD DEL ESTADO OCUPADOS
POR MERCADOS, A FIN DE IMPULSAR LA
FORMALIZACIÓN DE LOTES EN CESIÓN DE USO DE
PROPIEDAD DEL ESTADO OCUPADOS POR
MERCADOS**

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La propuesta legislativa busca promover la formalización de los mercados de abastos y regular el proceso de adjudicación de los lotes o edificaciones de propiedad del Estado o de cualquier entidad o fondo estatal, inclusive aquellas en proceso de liquidación y otros que se encuentran siendo utilizados para el funcionamiento de mercados. Asimismo, se encuentran dentro de los alcances de la presente ley los lotes de propiedad del estado o de cualquier entidad estatal que se encuentren en la condición de cesión de uso y los lotes afectados en uso a favor de cualquier entidad estatal o municipal o personas jurídicas de derecho privado, que se encuentren siendo utilizados para el funcionamiento de mercados, la misma que están normados en la Ley N° 27304 "Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados".

El 12 de julio del año 2000 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 27304, "Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados". Esta norma fue reglamentada por el Decreto Supremo 038-200-MTC publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de agosto del año 2000 y consideró como parte de sus justificaciones que beneficiaría a los conductores actuales de los mercados de abastos en mención, a las empresas del sistema financiero, al consumidor, al Estado y a la sociedad en su conjunto, precisando los beneficios en cada caso conforme paso a detallar:

En los últimos 25 años de vigencia de la Ley 27304 y su reglamento, más de 850 mercados de propiedad del Estado, a nivel nacional, han sido titulados por COFOPRI beneficiando a más de un millón de comerciantes. Sin embargo, existen muchos mercados que a pesar de estar en posesión por más de 10 a 25 años y contar con toda su documentación (licencia de funcionamiento, certificado de Defensa Civil, licencia de edificación, constancia municipal de posesión, resolución de habilitación urbana y cumplir con pagar sus arbitrios, impuesto predial, pagos de servicios y otros), lamentablemente hasta el momento COFOPRI no les puede titular, porque están en terrenos del Estado que se encuentran en condición de cesión de uso.

Como ejemplo de los mercados de abastos a nivel nacional, que se encuentran en terrenos del Estado y no pueden adjudicarse con la Ley 27304 porque están en terrenos de cesión de uso, se tiene el "Mercado Ferroviarios", ubicado en el jr. Huanca Nro. 912, del distrito y provincia de Huancayo, región Junín, que están organizado en la Asociación de Comerciantes Mercado Ferroviarios "ACOMEF"; es un mercado de abastos que está formalizado y cuenta con su licencia de funcionamiento, certificado de defensa civil, licencia de edificación, constancia municipal de posesión, resolución de habilitación urbana y cumple con pagar sus arbitrios, impuesto predial, pagos de servicios de agua, luz y otros. Siendo así, resulta necesario que el Congreso de la República modifique

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 27304, LEY DE ADJUDICACIÓN DE LOTES DE PROPIEDAD DEL ESTADO OCUPADOS POR MERCADOS, A FIN DE IMPULSAR LA FORMALIZACIÓN DE LOTES EN CESIÓN DE USO DE PROPIEDAD DEL ESTADO OCUPADOS POR MERCADOS

y agregue en el inciso 1.1 del artículo 1 a los mercados que se encuentren en terrenos del Estado en condición de "cesión de uso".

A nivel nacional, la Confederación es una organización gremial que representa a más de 4 millones de comerciantes emprendedores que laboran diariamente en los 3,200 Mercados de Abastos y Centros Comerciales del País.

La formalización de los mercados de abastos mejora la salud pública, fomenta el desarrollo económico, genera empleo digno y fortalece la gobernabilidad local.

En esa misma línea, mediante la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, Decreto Legislativo 803, se declara de interés nacional la promoción del acceso a la propiedad formal y su inscripción registral con el fin de garantizar los derechos de todos los ciudadanos a la propiedad y al ejercicio de la iniciativa privada en una economía social de mercado, establecidos por el inciso 16) del Artículo 2 y los Artículos 58 y 70 de la Constitución Política. Para tal fin, se crea la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).

La presente iniciativa legislativa busca ampliar el alcance normativo y cubrir una situación muy común en el funcionamiento de mercados públicos que es la falta de formalización. Para tal efecto, se fortalece la base legal para formalizar y adjudicar estos espacios, incluso si no han sido afectados formalmente; y se protege a las asociaciones de comerciantes o gestores de mercados que operan en terrenos públicos con título precario, pero de uso legítimo y sostenido.

Esto generara beneficios considerables para los comerciantes, tales como el incremento del valor de sus lotes por el derecho de propiedad adquirido, debido a la confianza y seguridad que se genera con su inscripción en el registro, reduciendo la percepción de riesgo. El lote podrá ser usado como garantía para acceder a créditos formales en condiciones más favorables y tasas de interés más bajas. Y la seguridad jurídica que representa el pleno reconocimiento del Estado como titular legítimo del bien.

Objetivos del Proyecto de Ley

- Brindar seguridad jurídica a favor de los comerciantes de mercados.
- Contribuir al desarrollo de la economía local y generación de empleo.
- Mejorar el control municipal para garantizar condiciones de salubridad optimas a favor de los consumidores.
- Ordenamiento del comercio y mejorar las condiciones laborales de los trabajadores de los mercados.
- Procurar las condiciones para la inversión pública y privada, así como para ampliar la base tributaria municipal y nacional.

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 27304, LEY DE ADJUDICACIÓN DE LOTES DE PROPIEDAD DEL ESTADO OCUPADOS POR MERCADOS, A FIN DE IMPULSAR LA FORMALIZACIÓN DE LOTES EN CESIÓN DE USO DE PROPIEDAD DEL ESTADO OCUPADOS POR MERCADOS

Marco Normativo

a. Constitución Política del Perú

El artículo 22 referente a Protección y fomento del empleo, señala que el trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona. El artículo 23 menciona que el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y a la persona con discapacidad que trabajan. El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.

En esa misma línea, el artículo 59 sobre el Rol Económico del Estado señala que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades. Mientras que, el artículo 60 dispone que el Estado reconoce el pluralismo económico y la economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa.

El artículo 65 sobre Protección al Consumidor establece que el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo, vela en particular, por la salud y la seguridad de la población.

b. Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972

Establece como función específica compartida de las municipalidades distritales ejecutar directamente o proveer la ejecución de las obras de infraestructura urbana o rural que sean indispensables para el desenvolvimiento de la vida del vecindario y el comercio, tales como mercados, en coordinación con la municipalidad provincial respectiva. Y como función específica exclusiva promover la construcción, equipamiento y mantenimiento de mercados de abastos que atiendan las necesidades de los vecinos de su jurisdicción.

Asimismo, establece como función específica compartida de las municipalidades provinciales construir, equipar y mantener directamente o por concesión, mercados de abastos al mayoreo o minoristas, los cuales pueden incluir de manera complementaria, la comercialización de otros productos y servicios de uso personal y doméstico, sin contravenir la

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 27304, LEY DE ADJUDICACIÓN DE LOTES DE PROPIEDAD DEL ESTADO OCUPADOS POR MERCADOS, A FIN DE IMPULSAR LA FORMALIZACIÓN DE LOTES EN CESIÓN DE USO DE PROPIEDAD DEL ESTADO OCUPADOS POR MERCADOS

normativa vigente, y en coordinación con las municipalidades distritales en las que estuvieran ubicados.

c. Aprueban el Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, Decreto Supremo 009-99-MTC

Establece que la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), como organismo rector máximo encargado de diseñar y ejecutar de manera integral, comprehensiva y rápida un Programa de Formalización de la Propiedad y de su mantenimiento dentro de la formalidad, a nivel nacional, centralizando las competencias y toma de decisiones a este respecto.

En esa misma línea, la presente ley crea un nuevo mecanismo institucional que permitirá que la propiedad predial de los sectores informales de menores recursos se pueda convertir en activos líquidos que puedan integrarse al mercado y ser objeto de transacciones; incrementando el valor de las propiedades y posibilitando a sus propietarios el acceso a los servicios de infraestructura básica.

d. Ley para la formalización, desarrollo y competitividad de la micro y pequeña empresa – Mype, Ley 32353

El objeto de esta ley es establecer el marco regulatorio para la formalización, el desarrollo y la competitividad de la micro, y pequeña empresa - MYPE, como actores importantes en el crecimiento social y económico del país.

e. Ley de Adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados, Ley 27304

La ley regula el proceso de adjudicación de los lotes o edificaciones de propiedad del Estado o de cualquier entidad o fondo estatal y faculta a COFOPRI para ejecutar de manera progresiva la formalización de los lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.

2.1 EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente ley no vulnera ni contraviene ninguna norma constitucional o legal del país; por el contrario, busca promover la formalización de mercados de abastos que se encuentran en terrenos de propiedad del Estado y en la condición de cesión de uso a través de la modificación del inciso 1.1 del artículo 1 de la Ley de Adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados, Ley 27304.

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 27304, LEY DE ADJUDICACIÓN DE LOTES DE PROPIEDAD DEL ESTADO OCUPADOS POR MERCADOS, A FIN DE IMPULSAR LA FORMALIZACIÓN DE LOTES EN CESIÓN DE USO DE PROPIEDAD DEL ESTADO OCUPADOS POR MERCADOS

2.2 COSTO BENEFICIO

Beneficios

Beneficio	Beneficiario
Seguridad jurídica a favor de los comerciantes	Sociedad - Estado
Mejora en las condiciones de salubridad en los servicios a favor de los consumidores	Sociedad - Estado
Generación de puestos de trabajo	Sociedad - Estado
Procurar las condiciones para el acceso a créditos y financiamiento a favor de los comerciantes	Sociedad - Estado

Costos

Costo
La presente proposición legislativa no genera gastos adicionales al erario nacional.

2.3 RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa se encuentra relacionada con la Política de Estado II. **Equidad y Justicia Social** y su objetivo 14. sobre **Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo**, de la misma política, el cual establece lo siguiente:

Nos comprometemos a promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local. Asimismo, nos comprometemos a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna. Nos comprometemos además a fomentar el ahorro, así como la inversión privada y pública responsables, especialmente en sectores generadores de empleo sostenible.

Con este objetivo el Estado: (a) fomentará la concertación entre el Estado, la empresa y la educación para alentar la investigación, la innovación y el desarrollo científico, tecnológico y productivo, que permita incrementar la inversión pública y privada, el valor agregado de nuestras exportaciones y la empleabilidad de las personas, lo que supone el desarrollo continuo de sus competencias personales, técnicas y profesionales y de las condiciones laborales; (b) contará con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo; (c) garantizará el libre ejercicio de la sindicalización a través de una Ley General del Trabajo que unifique el derecho individual y el colectivo en concordancia con los convenios internacionales de

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 27304, LEY DE ADJUDICACIÓN DE LOTES DE PROPIEDAD DEL ESTADO OCUPADOS POR MERCADOS, A FIN DE IMPULSAR LA FORMALIZACIÓN DE LOTES EN CESIÓN DE USO DE PROPIEDAD DEL ESTADO OCUPADOS POR MERCADOS

la Organización Internacional del Trabajo y otros compromisos internacionales que cautelen los derechos laborales; (d) desarrollará políticas nacionales y regionales de programas de promoción de la micro, pequeña y mediana empresa con énfasis en actividades productivas y en servicios sostenibles de acuerdo a sus características y necesidades, que faciliten su acceso a mercados, créditos, servicios de desarrollo empresarial y nuevas tecnologías, y que incrementen la productividad y asegurar que ésta redunde a favor de los trabajadores; (e) establecerá un régimen laboral transitorio que facilite y amplíe el acceso a los derechos laborales en las micro empresas; (f) apoyará las pequeñas empresas artesanales, en base a lineamientos de promoción y generación de empleo; (g) promoverá que las empresas inviertan en capacitación laboral y que se coordine programas públicos de capacitación acordes a las economías locales y regionales; (h) garantizará el acceso a información sobre el mercado laboral que permita una mejor toma de decisiones y una orientación más pertinente sobre la oferta educativa; (i) fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos; (j) fomentará que los planes de desarrollo incluyan programas de empleo femenino y de los adultos mayores y jóvenes; (k) promoverá la utilización de mano de obra local en las inversiones y la creación de plazas especiales de empleo para las personas discapacitadas; (l) garantizará la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole; (m) garantizará una retribución adecuada por los bienes y servicios producidos por la población rural en agricultura, artesanía u otras modalidades, (n) erradicará las peores formas de trabajo infantil y, en general, protegerá a los niños y adolescentes de cualquier forma de trabajo que pueda poner en peligro su educación, salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social; (o) promoverá mejores condiciones de trabajo y protegerá adecuadamente los derechos de las trabajadoras del hogar; (p) fomentará la concertación y el diálogo social entre los empresarios, los trabajadores y el Estado a través del Consejo Nacional de Trabajo, para promover el empleo, la competitividad de las empresas y asegurar los derechos de los trabajadores; y (q) desarrollará indicadores y sistemas de monitoreo que permitan establecer el impacto de las medidas económicas en el empleo.

Asimismo, guarda relación con el objetivo 18. sobre **Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica**, de la política III. respecto a **Competitividad del País**, el cual establece lo siguiente:

Nos comprometemos a incrementar la competitividad del país con el objeto de alcanzar un crecimiento económico sostenido que genere empleos de calidad e integre exitosamente al Perú en la economía global. La mejora en la competitividad de todas las formas empresariales, incluyendo la de la pequeña y micro empresa, corresponde a un esfuerzo de toda la sociedad y en particular de los empresarios, los trabajadores y el Estado, para promover el acceso a una educación de calidad, un clima político y jurídico favorable y estable para la inversión privada, así como para la gestión pública y privada. Asimismo, nos comprometemos a promover y lograr la formalización de las actividades y relaciones económicas en todos los niveles.

Con este objetivo el Estado: (a) consolidará una administración eficiente, promotora, transparente, moderna y descentralizada; (b) garantizará un marco legal que promueva la formalización y la competitividad de la actividad económica; (c) procurará una simplificación administrativa eficaz y continua, y eliminará las barreras de acceso y

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 1
DE LA LEY 27304, LEY DE ADJUDICACIÓN DE
LOTES DE PROPIEDAD DEL ESTADO OCUPADOS
POR MERCADOS, A FIN DE IMPULSAR LA
FORMALIZACIÓN DE LOTES EN CESIÓN DE USO DE
PROPIEDAD DEL ESTADO OCUPADOS POR
MERCADOS**

salida al mercado; (d) proveerá infraestructura adecuada; (e) promoverá una mayor competencia en los mercados de bienes y servicios, financieros y de capitales; (f) propiciará una política tributaria que no grave la inversión, el empleo y las exportaciones; (g) promoverá el valor agregado de bienes y servicios e incrementará las exportaciones, especialmente las no tradicionales; (h) garantizará el acceso a la información económica; (i) fomentará la investigación, creación, adaptación y transferencia tecnológica y científica; (j) facilitará la capacitación de los cuadros gerenciales y de la fuerza laboral; y (k) construirá una cultura de competitividad y de compromiso empresarial con los objetivos nacionales.