



MARIA ANTONIETA AGÜERO
GUTIERREZ

“Año de la recuperación y consolidación de la
economía peruana”



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL
ARTÍCULO 1, INCISO 1.1 DE LA LEY
27304, LEY DE ADJUDICACIÓN DE
LOTES DE PROPIEDAD DEL ESTADO
OCUPADOS POR MERCADOS DE
ABASTOS.

La congresista de la Republica que suscribe, **María Antonieta Agüero Gutiérrez** que suscribe, miembro del Grupo Parlamentario “Perú Libre”, 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 literal c), 75 y 76 numeral 2) del Reglamento del Congreso de la República, presenta a consideración del Congreso de la República el siguiente Proyecto de Ley;

FORMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 1, INCISO 1.1 DE LA LEY 27304, LEY DE ADJUDICACIÓN DE LOTES DE PROPIEDAD DEL ESTADO OCUPADOS POR MERCADOS DE ABASTOS

Artículo Único. - Modificación del artículo 1, inciso 1.1 de la Ley 27304, Ley de Adjudicación de Lotes de Propiedad del Estado Ocupados por Mercados

Modifícase el artículo 1, inciso 1.1 de la Ley N.º 27304, Ley de Adjudicación de Lotes de Propiedad del Estado Ocupados por Mercados, 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 aquellas en proceso de liquidación, que se encuentren 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**, así como 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.”

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. - Reglamentación

El Poder Ejecutivo adecúa el reglamento del Decreto Supremo N.º 038-2000-MTC en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario, a fin de permitir la adjudicación de los lotes en cesión de uso contemplados en la presente Ley.

Lima, agosto 2025



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2025 13:27:24-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/08/2025 15:39:57-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/08/2025 16:30:01-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/08/2025 16:30:32-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2025 09:13:51-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2025 14:46:04-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2025 08:56:24-0500

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1 ANTECEDENTES

Los mercados de abastos desempeñan un papel histórico y sociocultural fundamental en el Perú, manteniendo su relevancia principalmente por la oferta de productos frescos y por el impacto social y cultural que generan (Elguera, 2018). Su función principal es proveer a la comunidad de alimentos y otros productos básicos, tanto alimentarios como no alimentarios. No obstante, en los últimos años estos mercados han perdido protagonismo en su actividad económica frente a competidores como supermercados y minimarkets, que forman parte del retail moderno (Leung, 2016). Mientras que los mercados de abastos agrupan a diversos emprendedores en un mismo espacio, sus competidores suelen ser empresas independientes capaces de adaptarse con mayor rapidez y operar de forma más eficiente. Si bien la concentración de emprendedores en un mercado genera beneficios y externalidades positivas, también presenta limitaciones, ya que dificulta la atención oportuna de las externalidades negativas, las oportunidades de mejora y las condiciones básicas necesarias para competir en igualdad de condiciones. En este contexto, el presente documento propone una serie de indicadores que permitan medir el desempeño de los mercados de abastos e identificar las brechas que deben cerrarse para fortalecer su competitividad. A partir de dichos indicadores, se plantean tres estrategias orientadas a superar estas brechas. Finalmente, se destaca que el análisis se sustentará en la información del Censo Nacional de Mercados de Abastos (CENAMA), lo que otorgará representatividad nacional a los resultados. Asimismo, se busca incentivar el uso de esta valiosa base de datos para fomentar nuevas investigaciones en el ámbito académico nacional.

La Ley N.º 27304 establece el marco legal para la adjudicación de lotes del Estado ocupados por mercados, con el fin de formalizar y garantizar la propiedad a favor de las asociaciones de comerciantes que por décadas vienen ocupando dichos espacios. Sin embargo, la normativa actual no contempla dentro de su ámbito de aplicación a aquellos mercados ubicados en terrenos del Estado bajo la modalidad de **cesión en uso**, situación que impide su titulación por parte del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, a pesar de cumplir con todos los requisitos legales y administrativos. Esta exclusión vulnera los principios de igualdad ante la ley y de promoción de la formalización, al negar a cientos de asociaciones de comerciantes el acceso a la propiedad y, por tanto, la posibilidad de ejecutar proyectos de modernización de la infraestructura de los centros de abasto, elemento clave para la competitividad frente a cadenas privadas de supermercados. Por ello, resulta urgente y necesario modificar el inciso 1.1 del artículo 1 de la Ley 27304, incorporando expresamente a los mercados de abastos ubicados en terrenos de cesión de uso, como sujetos beneficiarios de la adjudicación.

Imagen 1. Numero de Mercados de Abastos por Tipo y Ámbito Geográfico¹.

Tipo de mercado	Total Nacional		Ámbito	
	N°	Part. %	Urbano	Rural
Mayorista	44	2%	41	3
Minorista*	2 568	98%	2 253	315
Total	2 612	100%	2 294	318

Nota:(*) Incluyen a los mercados mixtos (minorista y mayorista).
Fuente: Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016
Elaboración: Oficina de Estudios Económicos – PRODUCE

Cuadro 2.

TIPO DE MERCADO	NUMERO ESTIMADO	FUENTE / AÑOS
Mercados Formales (totales)	2,612	INEI CENAMA 2016
Mayoristas Formales	44	CENAMA- INEI 2016
Minoristas / m Mixtos Formales	2,568	CENAMA – INEI 2016
Comercial informal (Paraditas, ambulantes, etc)	No censado oficialmente	Estimados Sectoriales

Fuente. CENAMA 2016

La **modificación del artículo 1, inciso 1.1 de la Ley 27304** se fundamenta en la necesidad de actualizar el marco normativo que regula la **adjudicación en propiedad de los lotes de titularidad del Estado ocupados por mercados de abastos**, con el fin de adecuarlo a la realidad social, económica y urbanística del país.

Los **mercados de abastos** constituyen el eje central de la **economía popular urbana** y del sistema de **abastecimiento alimentario nacional**, al proveer más del 70 % de los productos frescos que consume la población. Sin embargo, una gran proporción de estos establecimientos se encuentra asentada en terrenos de propiedad estatal sin un título formal, lo que genera inseguridad jurídica para los comerciantes y limita las posibilidades de inversión en infraestructura, salubridad y seguridad.

El **artículo 1, inciso 1.1 de la Ley 27304**, en su redacción original, establece las condiciones y el ámbito de aplicación para que las asociaciones o comerciantes que ocupan terrenos estatales destinados a mercados puedan acceder a su adjudicación. No obstante, la norma presenta vacíos y restricciones que no contemplan situaciones comunes en la realidad peruana, como:

- Mercados con ocupación compartida por varias asociaciones o por comerciantes

¹ <https://www.producempresarial.pe/wp-content/uploads/2024/01/Articulo-Brechas-Mcdos-de-Abastos.pdf>

independientes.

- Espacios de uso mixto (comercial y social) no regularizados.
- Antigüedad de ocupación mayor a la prevista en la norma, pero sin documentación completa.
- Limitaciones para mercados contruidos de manera progresiva o con inversión colectiva informal.

La modificación propuesta busca **ampliar y precisar el ámbito de aplicación** de la Ley 27304 para incorporar estos casos, otorgando un marco legal que reconozca la diversidad de formas de organización y ocupación de los mercados. Esto permitirá:

1. **Asegurar el derecho de propiedad** de los comerciantes organizados y no organizados que han hecho uso legítimo y pacífico de los terrenos.
2. **Facilitar la inversión pública y privada** en la mejora de infraestructura, saneamiento, accesibilidad y seguridad.
3. **Impulsar la formalización** y el registro de mercados en beneficio de la recaudación municipal y del ordenamiento urbano.
4. **Fortalecer la economía local y regional**, promoviendo cadenas cortas de abastecimiento entre productores y consumidores.

En síntesis, la modificación del inciso 1.1 de la Ley 27304 es una medida que **combina seguridad jurídica, desarrollo económico, formalización comercial y protección de la economía popular**, en consonancia con los principios constitucionales de promoción de la iniciativa privada, justicia social, descentralización y protección del derecho de propiedad.

Matriz de evaluación del impacto de las alternativas de solución.

Alternativa de Solución	Sujetos Involucrados	Monetario (Costos-Beneficios)	No monetario (Costos – Beneficios)
1.- Mantener la redacción actual del inciso 1.1 sin modificaciones	Comerciantes actuales, asociaciones de mercados, municipalidades, Ministerio de Vivienda, SBN	Costo: 0 inmediato, pero se mantienen pérdidas por falta de inversión (~S/ 150 millones anuales en potencial). Beneficio: ahorro en gastos legislativos	Costo: persistencia de informalidad, precariedad en infraestructura, riesgo sanitario. Beneficio: evita conflictos por cambios legales
2. Modificar el inciso 1.1 para ampliar el ámbito de aplicación a todas las formas de ocupación legítima	Comerciantes organizados y no organizados, municipalidades, Gobierno Regional, Ministerio de Vivienda, SBN, MEF	Costo: implementación administrativa y saneamiento físico-legal (~S/ 20 millones nacionales). Beneficio: incremento en	Costo: necesidad de campañas de formalización y adaptación. Beneficio: seguridad jurídica, acceso a créditos, mejora en salubridad y

		recaudación y formalización (~S/ 200 millones anuales)	competitividad
3. Derogar el inciso 1.1 y reemplazarlo por un nuevo artículo integral que regule adjudicación y modernización de mercados.	Comerciantes, municipalidades, gobiernos regionales, Ministerio de Vivienda, PRODUCE, MEF, inversionistas privados.	Costo: elaboración de nueva norma, programas de modernización (~S/ 50 millones iniciales). Beneficio: modernización acelerada, inversión pública y privada (~S/ 500 millones a 10 años).	Costo: riesgo de oposición por cambios radicales, resistencia de asociaciones. Beneficio: renovación integral de mercados, mayor cohesión urbana y mejora en calidad de vida.

Fuente: Elaboración con recomendación de oficina de Calidad Legislativa – OCL.

1.2 ANTECEDENTES LEGISLATIVAS.

El 12 de julio del año 2000 se publicó en el Diario Oficial *El Peruano* la Ley N.º 27304, denominada “Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados”. Esta disposición fue reglamentada mediante el Decreto Supremo N.º 038-2000-MTC, difundido el 4 de agosto del mismo año en el mismo diario oficial. La norma establecía justificaciones orientadas a favorecer a los actuales conductores de los mercados de abastos mencionados, así como a las empresas del sistema financiero, a los consumidores, al Estado y a la sociedad en general, precisando en cada caso los beneficios correspondientes

II. IDENTIFICACION DEL PROBLEMA

Las deficiencias estructurales, sanitarias, de diseño y de integración urbana en los mercados de abastos constituyen un conjunto de carencias físicas, organizativas y funcionales que afectan su operatividad, competitividad y rol social dentro de la comunidad. Estas deficiencias se manifiestan en la infraestructura deteriorada y obsoleta, el mal dimensionamiento físico y espacial de los puestos, la utilización de materiales poco duraderos y techos inadecuados que no garantizan protección frente a las inclemencias del clima o la contaminación ambiental.

En el ámbito sanitario e higiénico, se observan condiciones deficientes en pasillos, puestos y servicios higiénicos, acompañadas de un manejo inadecuado de residuos y una iluminación insuficiente que impacta negativamente en la percepción de limpieza y seguridad. A nivel de planificación y diseño, la falta de un enfoque integral genera desorden en la distribución de espacios, ausencia de zonas seguras para carga y descarga, estacionamientos inseguros y carencia de áreas culturales, recreativas o de usos múltiples que fomenten la integración social.

En cuanto a la accesibilidad y el entorno urbano, el mal estado de las vías de acceso, la deficiente señalización, la falta de semáforos y el deterioro de pistas y veredas dificultan el tránsito de peatones y vehículos, reduciendo la conectividad

del mercado con su ciudad. Desde la perspectiva económica y social, persiste un modelo tradicional de comercio con alta demanda que concentra alrededor del 70 % de la participación del sector, pero con una inversión insuficiente en modernización, lo que lo coloca en riesgo frente a la creciente competencia de formatos comerciales modernos.

Finalmente, en contextos como el de Huaral, estas deficiencias no solo representan un problema local de gestión de infraestructura, sino también una oportunidad estratégica para impulsar la modernización, fortalecer la competitividad, integrar el potencial agrícola y aprovechar el atractivo turístico como motores de desarrollo económico sostenible.

Cuadro 3.

Tema	Indicadores clave
Infraestructura física	64–79 % usan materiales poco duraderos; 94,5 % infraestructura precaria
Iluminación y baños	95 % con luz pública; 93 % con baños (91 % diferenciados), pero 5 % sin luz y 6,9 % sin baños
Residuos y agua	66,6 % sin contenedores; 59 % sin cisterna de agua; recolección no diaria en 22,2 %
Capacitación y modernización	Solo 31,5 % invirtió en refacción; 60,5 % recibió capacitación en temas clave

Fuente de Elaboración Propia.

III. ANÁLISIS DE LA NECESIDAD, VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD

3.1 ANÁLISIS DE NECESIDAD

La **Ley N.º 27304** regula la adjudicación directa de terrenos de propiedad estatal ocupados por mercados de abastos, con el fin de facilitar su formalización y titulación. Sin embargo, desde su aprobación en el año 2000, las condiciones urbanas, sociales y económicas del país han cambiado de manera significativa.

Razones que sustentan la necesidad de la modificación:

- **Norma desactualizada:** El inciso 1.1 contiene restricciones en cuanto a plazos y supuestos de adjudicación, lo que deja fuera a un importante número de mercados formados con posterioridad o que no pudieron cumplir requisitos formales en su momento.
- **Baja tasa de formalización:** De acuerdo con el Ministerio de Vivienda y COFOPRI, más del **40 % de los mercados de abastos** del país carecen de título de propiedad, lo que limita su acceso a financiamiento, programas de modernización y obras de infraestructura.
- **Problemas de seguridad jurídica:** Muchos mercados operan en terrenos estatales bajo ocupación de hecho, lo que genera riesgos de desalojo y conflictos con las municipalidades, además de impedir su inclusión en proyectos de inversión.
- **Importancia socioeconómica:** Los mercados de abastos proveen alimentos frescos a más del **70 % de la población urbana**, pero la falta de titularidad



impide mejoras en infraestructura y dificulta su sostenibilidad.

En consecuencia, es indispensable modificar la norma para ampliar el alcance del inciso 1.1, incluir nuevos supuestos de ocupación legítima, extender plazos y actualizar los procedimientos, de modo que respondan a la realidad actual.

3.2 ANÁLISIS DE VIABILIDAD

Viabilidad legal:

- La modificación es coherente con la Constitución (artículo 70: derecho de propiedad) y con la Ley Orgánica de Municipalidades, siempre que se garantice la función social de la propiedad y el debido procedimiento.
- Existen precedentes legislativos que ampliaron plazos y flexibilizaron condiciones para regularizar predios, como la Ley N.° 30933 (mercados itinerantes) y la Ley N.° 31056 (saneamiento físico-legal de predios).
- Con una redacción precisa que delimite beneficiarios y requisitos, se minimiza el riesgo de controversias legales.

Viabilidad económica:

- El costo para el Estado es reducido, ya que el proceso se centra en regularizar documentación, sin implicar compra de terrenos.
- La formalización permitirá que los mercados accedan a financiamiento y programas de modernización, reduciendo la carga económica para el Estado a largo plazo.

Viabilidad técnica y administrativa:

- COFOPRI y las municipalidades cuentan con experiencia y mecanismos ya operativos para llevar a cabo procesos de titulación masiva.
- La implementación puede realizarse aprovechando estructuras y recursos existentes.

3.3 ANÁLISIS DE OPORTUNIDAD

Situación socioeconómica actual:

- La crisis sanitaria por la COVID-19 puso en evidencia el rol estratégico de los mercados de abastos en la seguridad alimentaria.
- Existe un amplio consenso sobre la necesidad de mejorar la infraestructura, salubridad y gestión de los mercados, fortaleciendo así el comercio minorista tradicional.
- La formalización protegerá miles de puestos de trabajo y respaldará a pequeños comerciantes y familias emprendedoras.

Situación política:

- Hay un clima legislativo favorable a la formalización de la economía popular y el fortalecimiento del comercio tradicional, con respaldo de diversas fuerzas políticas.
- La titularidad facilitará que gobiernos regionales y municipales incluyan a los mercados en planes de desarrollo y proyectos de inversión pública.

Oportunidad estratégica:

- La modificación puede enmarcarse como una medida de **reactivación económica**, vinculando la formalización con acceso a créditos, mejoras de infraestructura, modernización de gestión y programas de salubridad.

- También refuerza la imagen del Congreso como defensor de los pequeños comerciantes frente a la expansión acelerada de las grandes cadenas de retail.

IV. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

- **Constitución Política del Perú:** Artículos 58 (libertad de empresa), 59 (desarrollo económico con justicia social), 88 (seguridad alimentaria) y 70 (protección del derecho de propiedad).
- **Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972):** Reconoce a los gobiernos locales como responsables de la administración y regulación de los mercados de abastos.
- Ley 27304, Ley de Adjudicación de Lotes de Propiedad del Estado Ocupados por mercados de Abastos.
- Ley 26878, Ley de Centros de Abastos
- **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS):** En especial el ODS 2 (Hambre cero), ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) y ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles).
- Ley N.º 29151 – Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales
- Decreto Supremo N.º 007-2008-VIVIENDA – Reglamento de la Ley N.º 29151
- Código Civil Peruano, **Artículo 923 y siguientes:** Reconocen el derecho de propiedad y sus alcances.

V. ANÁLISIS DE COSTO – BENEFICIO

La modificación propuesta al artículo 1, inciso 1.1 de la Ley N.º 27304, Ley de Adjudicación de Lotes de Propiedad del Estado Ocupados por Mercados de Abastos, tiene por finalidad optimizar el marco normativo que regula la adjudicación directa de estos inmuebles, a fin de garantizar la seguridad jurídica de sus ocupantes, promover la formalización de la propiedad y fomentar la modernización de la infraestructura comercial, sin generar cargas adicionales al presupuesto público.

Desde el punto de vista económico y presupuestal, la presente iniciativa no implica gasto alguno para el erario nacional, por cuanto:

- No crea nuevas plazas, programas o partidas presupuestales.
- Se ejecuta dentro del ámbito funcional de las entidades públicas competentes, empleando los recursos humanos, logísticos y administrativos ya existentes.
- Las eventuales tasas o costos de tramitación recaerán en los beneficiarios directos del procedimiento, sin afectar el presupuesto del Estado.

En cuanto a los beneficios, la medida permitirá:

- Fortalecer la formalización de la economía popular, otorgando seguridad jurídica a los comerciantes y posibilitando su acceso a financiamiento para la mejora de sus establecimientos.
- Impulsar la inversión privada en infraestructura de mercados, contribuyendo a mejorar las condiciones de salubridad, orden y seguridad.
- Incrementar la recaudación tributaria local mediante la ampliación de la base imponible en predios formalizados.
- Reducir conflictos de tenencia y ocupación irregular, optimizando la gestión del patrimonio estatal.

El análisis comparativo de costos y beneficios evidencia que los beneficios sociales, económicos e institucionales superan ampliamente cualquier costo operativo marginal, constituyéndose en una medida de alto impacto positivo y nulo impacto presupuestal para el Tesoro Público. En consecuencia, la propuesta legislativa resulta viable, eficiente y socialmente rentable, coadyuvando al fortalecimiento de la seguridad alimentaria y al desarrollo económico local.

Matriz 1 Consideraciones previas a la aplicación del análisis costo – beneficio.

Aspecto	Costos para el Estado	Beneficios Esperados	Alternativas de solución	Indicadores
Económico	No se requiere asignación presupuestal adicional ni creación de nuevas partidas. Se emplean recursos humanos y logísticos existentes	Incremento de inversión privada en infraestructura de mercados; mayor dinamismo económico local; aumento de recaudación tributaria municipal (predial, licencias y arbitrios).	Mantener la norma vigente, prolongando la informalidad y la inseguridad jurídica; o aprobar la modificación para facilitar la adjudicación formal.	Variación en recaudación tributaria municipal; número de mercados formalizados; monto de inversión privada en modernización de mercados.
Social	No implica gasto social directo ni nuevos subsidios.	Formalización de la economía popular; acceso de comerciantes a financiamiento; mejora en condiciones sanitarias y de seguridad.	No intervenir y permitir la continuidad de la informalidad, o modificar la ley para acelerar la formalización.	Número de comerciantes formalizados; número de mercados con condiciones sanitarias certificadas; encuestas de satisfacción ciudadana.
Institucional	Se implementa con funciones ya asignadas a la SBN y gobiernos locales/regionales	Reducción de litigios; fortalecimiento de la gestión del patrimonio estatal; agilización de procedimientos.	Mantener procesos de adjudicación lentos y conflictivos, o actualizar la norma para agilizar el proceso.	Tiempo promedio de adjudicación; número de expedientes resueltos sin litigio; reducción de procesos judiciales sobre tenencia.

Ambiental y Urbano	No requiere inversiones ambientales adicionales.	Posibilidad de incorporar criterios de ordenamiento urbano y gestión ambiental en proyectos de modernización.	Mantener la infraestructura desordenada y deteriorada, o formalizar para facilitar mejoras.	Porcentaje de mercados con infraestructura modernizada; cumplimiento de normativas de seguridad y salubridad.
--------------------	--	---	---	---

Fuente: Elaboración con recomendación de oficina de Calidad Legislativa – OCL.

VI. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La modificación del artículo 1, inciso 1.1 de la Ley N.º 27304 responde a la necesidad de actualizar el marco jurídico que regula la adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados de abastos, en concordancia con los principios de sostenibilidad fiscal, ordenamiento urbano y justicia social.

La Ley N.º 27304, promulgada en el año 2000, tiene por objeto formalizar la tenencia de mercados tradicionales y centros de comercio popular instalados en terrenos de propiedad estatal o de entidades en proceso de liquidación. Bajo su amparo, el Estado, a través de COFOPRI, puede transferir la propiedad de estos inmuebles a asociaciones de comerciantes organizados que cumplan ciertos requisitos.

El artículo 1, inciso 1.1 de dicha ley establece los criterios básicos de elegibilidad para que un lote o edificación pueda ser adjudicado, tales como el uso previo como mercado de abastos, la ocupación efectiva, y la titularidad estatal del bien. No obstante, los cambios en la dinámica urbana, la expansión de la economía informal, el surgimiento de nuevas formas de organización comercial, y la presión por la regularización de espacios de alta concentración económica en centros urbanos hacen necesaria una redefinición normativa.

Por ello, el proyecto de ley plantea modificar dicho artículo para:

- Ampliar el ámbito de aplicación de la ley, incorporando situaciones y modelos de ocupación no previstos inicialmente.
- Actualizar los requisitos de adjudicación, adecuándolos a nuevas realidades sociales, urbanas y patrimoniales.
- Establecer una conexión explícita con las políticas de desarrollo urbano, comercial y económico local, en línea con la planificación territorial y las competencias de los gobiernos locales.

Esta medida se enmarca en una política pública de formalización patrimonial con enfoque productivo y de economía popular, cuyo objetivo principal es otorgar seguridad jurídica a quienes han contribuido al abastecimiento de alimentos y servicios esenciales durante décadas, sin acceso pleno a derechos de propiedad ni a los beneficios del sistema formal.

Asimismo, la modificación no genera conflicto con otras normas presupuestales ni administrativas, ya que:

- Su implementación está sujeta a los principios de programación multianual y sostenibilidad fiscal.
- Su aplicación requiere reglamentación complementaria del Poder Ejecutivo.
- Es coherente con el marco normativo de formalización informal (Ley 28687), gestión de bienes estatales (Ley 29151), y competencias de COFOPRI (D. Leg. 803).

En suma, esta reforma normativa fortalece el proceso de formalización legal de la economía popular, promueve el reordenamiento urbano y comercial, fomenta la inversión en mercados minoristas y contribuye a cerrar brechas de desigualdad económica y territorial, en consonancia con los objetivos del Acuerdo Nacional, la descentralización efectiva y el desarrollo con justicia social.

VII. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA²

La presente iniciativa legislativa se enmarca en los lineamientos del Acuerdo Nacional, específicamente en el Objetivo IV: **Estado eficiente, transparente y descentralizado**, y se vincula además con el Objetivo N° 18: **Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica**. La modificación de la Ley N.º 27304, referida a la adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados de abastos, guarda una relación directa con los compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional, particularmente en los siguientes aspectos:

a) Estado Eficiente

- Optimización de la gestión pública: La ley establece un marco normativo más claro y ágil para regularizar la situación legal de mercados de abastos, evitando trámites excesivos y conflictos de propiedad.
- Reducción de cargas administrativas: La adjudicación directa de lotes a asociaciones de comerciantes o municipios permite acortar plazos y mejorar la administración del suelo de propiedad estatal.

b) Estado Transparente

- Seguridad jurídica y formalización: Al precisar los procedimientos de adjudicación, se disminuye el margen de discrecionalidad y se transparentan las condiciones para el acceso a la propiedad.
- Prevención de corrupción: Un procedimiento normado y público para la transferencia de lotes reduce la posibilidad de prácticas indebidas o favoritismos.

c) Estado Descentralizado

- Fortalecimiento de gobiernos locales y regionales: La norma permite que los municipios sean actores clave en la identificación, saneamiento y adjudicación de los mercados.
- Gestión territorial participativa: Al transferir competencias y responsabilidades a nivel local, se acerca la toma de decisiones a la ciudadanía y a las organizaciones de comerciantes.

VIII. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

La modificación a la Ley 27304 se alinea con ejes recurrentes en la ³Agenda Legislativa:

1. Descentralización y fortalecimiento de gobiernos subnacionales
 - Potencia las competencias de las municipalidades en materia de administración de bienes estatales y mercados, en concordancia con la Ley Orgánica de Municipalidades.
2. Economía social de mercado con inclusión

² La iniciativa legislativa esta alineada con la Agenda Legislativa para el periodo Anual de Sesiones 2024-2025, aprobado con Resolución Legislativa del congreso.

³ <https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/agenda2024/files/rlc-06-24-25.pdf>



- Apoya a los comerciantes minoristas, mayormente de micro y pequeñas empresas, que conforman el núcleo de la economía popular urbana.
- Contribuye a formalizar espacios de venta y a dinamizar economías locales.
- 3. Modernización del Estado y simplificación administrativa
 - Reduce vacíos legales que dificultaban la regularización de mercados, haciendo más eficiente la adjudicación y fomentando la seguridad jurídica.
- 4. Seguridad alimentaria y ordenamiento urbano
 - Garantiza la continuidad y mejora de la infraestructura de mercados, que son clave para el abastecimiento de productos básicos, especialmente en zonas vulnerables.