



CONGRESISTA HÉCTOR VALER PINTO

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana”

## PROYECTO DE LEY Nro. ....



### LEY QUE MODIFICA EL NUMERAL 1.1 DEL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 27304, A FIN DE FORMALIZAR LOS LOTES O EDIFICACIONES DEL ESTADO QUE FUERON CEDIDOS EN USO Y SE ENCUENTRAN OCUPADOS POR MERCADOS

Los congresistas de la República que suscriben, integrantes del **Grupo Parlamentario Somos Perú**, a iniciativa del Congresista **HÉCTOR VALER PINTO** representante de Lima Metropolitana, ejerciendo el derecho de Iniciativa Legislativa que le confiere los artículos 102 y 107 de la Constitución Política del Perú, y conforme a lo establecido en los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa.

#### EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la ley siguiente:

#### FÓRMULA LEGAL

### LEY QUE MODIFICA EL NUMERAL 1.1 DEL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 27304, A FIN DE FORMALIZAR LOS LOTES O EDIFICACIONES DEL ESTADO QUE FUERON CEDIDOS EN USO Y SE ENCUENTRAN OCUPADOS POR MERCADOS

#### Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar el numeral 1.1 del artículo 1 de la Ley 27304, Ley de Adjudicación de lotes de Propiedades del Estado ocupados por Mercados, con la finalidad de incorporar a los fines de la Ley, a los lotes o edificaciones de propiedad del Estado entregados en cesión de uso y que estén siendo utilizados para el funcionamiento de mercados.

#### Artículo 2.- Modificación del numeral 1.1 del artículo 1 de la Ley 27304, Ley de Adjudicación de Lotes de Propiedad del Estado ocupados por mercado.

Modifíquese el numeral 1.1 del artículo 1 de la Ley N.º 27304, en los términos siguientes:



## CONGRESISTA HÉCTOR VALER PINTO

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana”

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

### Artículo 3.- Vigencia

La presente Ley entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial “El Peruano”.

### DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

#### ÚNICA. - Reglamentación

El Poder Ejecutivo adecúa el reglamento aprobado por el Decreto Supremo 038-2000-MTC, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, a fin de permitir la adjudicación de los lotes o edificaciones en cesión de uso contemplados en la presente Ley.

Lima, octubre de 2025



Firmado digitalmente por:  
GUTIERREZ TICONA Paul  
Silvio FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 09/10/2025 17:05:15-0500



Firmado digitalmente por:  
PAZO NUNURA Jose Bernardo  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 09/10/2025 14:49:42-0500



Firmado digitalmente por:  
AZURIN LOAYZA Alfredo FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 09/10/2025 09:28:24-0500



Firmado digitalmente por:  
VALER PINTO Hector FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 07/10/2025 12:00:57-0500



Firmado digitalmente por:  
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 09/10/2025 10:59:40-0500



Firmado digitalmente por:  
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 07/10/2025 16:45:58-0500



Firmado digitalmente por:  
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 07/10/2025 16:50:04-0500



Firmado digitalmente por:  
MORANTE FIGARI Jorge  
Alberto FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 07/10/2025 17:18:53-0500



## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA**

En Perú, los mercados de abastos han sido históricamente mucho más que simples lugares de transacción comercial. Funcionan como centros de abastecimiento para productos esenciales, actúan como puntos de cohesión social y cultural, y son fundamentales para la economía popular. Según el Ministro de la Producción, más de 300,000 familias en todo el país dependen directamente de estos mercados para su subsistencia<sup>1</sup>. En Lima Metropolitana, hay alrededor de 1,240 mercados formales que concentran la distribución de alimentos frescos para la mayoría de los hogares urbanos.

Durante la década de 1990, el país inició un proceso de liberalización económica que transformó el papel del Estado a través de un extenso programa de privatizaciones, considerado uno de los hitos más significativos del periodo. Dentro de este contexto, también se incluyeron los mercados públicos en esta política, a pesar de su relevancia para la seguridad alimentaria y la economía local.

Un desafío estructural durante esos años era que muchos comerciantes carecían de titularidad formal sobre sus espacios, ya que la mayor parte de los terrenos pertenecían al municipio. Esto limitaba las posibilidades para mejorar infraestructura, saneamiento y servicios básicos. En ese entonces, se registraban 1,907 mercados a nivel nacional, la mayoría bajo administración pública.

Para abordar esta situación, el 11 de julio del año 2000 se aprobó la Ley 27304, conocida como “Ley de Adjudicación de Lotes de Propiedad del Estado Ocupados por Mercados”, reglamentada mediante el Decreto Supremo 038-2000-MTC. Esta normativa representó un avance significativo al establecer mecanismos para transferir derechos sobre los lotes a favor de comerciantes organizados en asociaciones legales. Su propósito principal fue ofrecer seguridad jurídica, fomentar autonomía en la gestión y disminuir la intervención municipal directa en el funcionamiento cotidiano de los mercados.

<sup>1</sup> Ver en el siguiente enlace virtual:

- <https://www.undp.org/es/peru/noticias/la-vision-es-que-los-mercados-de-abastos-se-conviertan-en-centros-dinamicos-que-impulsen-la-economia-local-promuevan-la-inclusion>



## CONGRESISTA HÉCTOR VALER PINTO

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana”

No obstante, después de más de veinte años de vigencia, la Ley 27304 se ha vuelto obsoleta, ya que su redacción inicial solo consideró los predios bajo la modalidad de afectación en uso, excluyendo aquellos que están bajo cesión en uso. Esta omisión ha creado un vacío legal que obstaculiza el avance hacia una formalización integral de los mercados de abasto en el país.

La situación se vuelve aún más urgente debido a los significativos cambios socioeconómicos actuales, como la expansión del comercio minorista moderno, el fortalecimiento de la economía popular y las asociaciones comerciales, así como la descentralización de competencias hacia gobiernos regionales y locales. La experiencia indica que, aunque la transferencia de titularidad fue un paso necesario con la Ley 27304, no fue suficiente para abordar los problemas estructurales persistentes en el sector: infraestructuras inadecuadas, alta informalidad entre actores, falta de financiamiento y disminución de competitividad frente a supermercados y plataformas digitales. Además, surge la necesidad de actualizar el marco legal para incluir la figura de cesión en uso, asegurando igualdad de trato y seguridad jurídica para todos los comerciantes.

Como hemos mencionado anteriormente, la Ley N° 27304 solo contempló en su redacción original la modalidad de afectación en uso como criterio para adjudicar lotes y edificaciones ocupados por asociaciones comerciales. Esta limitación normativa permitió atender ciertos casos, pero dejó fuera a una parte considerable de establecimientos que operan en terrenos otorgados bajo cesión en uso, lo cual genera una exclusión injustificada y un claro vacío legal.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 151 del Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de la Ley 29151 - Ley General del Sistema de Bienes Estatales - se define la afectación en uso como el acto administrativo mediante el cual se otorga a una entidad pública el derecho a utilizar un bien estatal para cumplir con sus objetivos institucionales; sin embargo, esto no implica una transferencia del dominio que permanece bajo control del Estado.

Por otro lado, según el artículo 161 del mismo Reglamento, se establece que la cesión en uso es el acto administrativo que otorga a un particular el derecho a usar un bien estatal con fines específicos de interés social o público; manteniendo también la titularidad bajo control estatal sin transferir dominio.



De lo anterior se deduce claramente que la Ley 27304 no abarca los bienes estatales cedidos en uso ocupados por mercados; esto es relevante ya que aproximadamente el 25% funciona en predios cedidos por el Estado según informa la Confederación Nacional de Trabajadores en Mercados y Comercio del Perú. La falta de un procedimiento específico para regularizar esta situación ha dejado a miles de comerciantes en condiciones jurídicas inciertas, impidiéndoles consolidar su titularidad sobre los espacios que ocupan o acceder a los beneficios derivados del proceso de formalización.

La exclusión de la cesión en uso conlleva consecuencias específicas, tales como limitaciones en el acceso a financiamiento para infraestructura, dificultades en la firma de contratos con proveedores de servicios básicos y un riesgo constante de conflictos administrativos o incluso desalojos. Además, se genera una desigualdad significativa entre los comerciantes, ya que aquellos que operan en terrenos afectados por cesión en uso tienen un procedimiento claro para su adjudicación, mientras que los que se encuentran bajo esta modalidad carecen de opciones legales.

Si no se aborda esta situación, las disparidades en la formalización persistirán dentro de un sector clave para la economía popular. Es importante destacar que más del 60 % de las familias peruanas adquieren productos esenciales a través de mercados locales, lo que posiciona a este sector como fundamental para la seguridad alimentaria y la cohesión social. Por lo tanto, resulta urgente proporcionar a todos los comerciantes condiciones legales equitativas que les faciliten consolidar sus actividades y reforzar el papel de los mercados en el desarrollo nacional. En resumen, los principales puntos que justifican esta iniciativa son:

- (i) **Inseguridad jurídica:** Los comerciantes con predios bajo cesión en uso carecen de reconocimiento normativo explícito, debilitando así su posición ante la administración pública.
- (ii) **Desigualdad en la aplicación legal:** La falta de regulaciones uniformes por parte de los gobiernos locales genera discrecionalidad y procesos inconsistentes, lo cual puede dar lugar a conflictos sociales.



(iii) **Obstáculos a la formalización:** La ausencia de seguridad jurídica limita el acceso al financiamiento, desincentiva la inversión en infraestructura y restringe el cumplimiento de obligaciones fiscales.

(iv) **Reconocimiento del valor de los mercados:** Aunque son fundamentales para la economía popular, estos mercados carecen de un apoyo normativo integral.

La propuesta para modificar la Ley 27304 e incluir la modalidad de cesión en uso es completamente viable desde un punto de vista jurídico. Esta figura ya está reconocida dentro del marco normativo sobre administración de bienes estatales gestionado por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), lo cual proporciona una base normativa existente. No se busca crear una nueva figura legal; más bien se pretende ampliar el alcance de una norma vigente para atender una realidad social que ha sido ignorada.

## II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La inclusión de la figura de la cesión en uso en el numeral 1.1 del artículo 1 de la Ley 27304 se encuentra en consonancia con el marco jurídico actual y no produce contradicciones normativas; por el contrario, refuerza y complementa el sistema legal relacionado con los bienes estatales y la formalización económica.

En primer lugar, esta propuesta es congruente con lo establecido en la Constitución Política del Perú, especialmente en los siguientes artículos:

- **Artículo 23:** Define que el trabajo es una prioridad para el Estado, promoviendo condiciones que favorezcan el avance social y económico a través de políticas de fomento al empleo productivo.
- **Artículo 58:** Reconoce la función subsidiaria del Estado en impulsar la economía para beneficio del interés general.
- **Artículo 59:** Establece la responsabilidad estatal de promover la creación de empleo y asegurar el bienestar de la población.
- **Artículo 70:** Indica que la propiedad tiene una función social.

En segundo lugar, esta reforma se relaciona con la Ley 26842, conocida como Ley General de Salud. En su artículo 94, se establece la obligación de garantizar condiciones sanitarias adecuadas en los establecimientos donde se venden alimentos. Esta disposición vincula directamente la formalización de propiedades en mercados con la protección de la salud pública, asegurando que los espacios



destinados a comercializar productos esenciales dispongan de infraestructura básica, agua potable, saneamiento e higiene suficiente para mitigar riesgos sanitarios.

Por último, la implementación de esta reforma tendrá un impacto positivo en el ámbito tributario al facilitar que más de 1000 mercados sean incorporados progresivamente al sector formal. Esto está alineado con el Texto Único Ordenado (TUO) del Código Tributario (Decreto Supremo 133-2013-EF) y las directrices emitidas por SUNAT sobre expansión de la base tributaria. Este efecto será beneficioso tanto para mejorar la recaudación nacional como para asegurar sostenibilidad fiscal sin imponer costos adicionales al Estado.

En resumen, la norma propuesta está en armonía con la Constitución, con la Ley General de Bienes Estatales y con el sistema tributario vigente. Así, esta modificación no altera el marco legal existente; más bien lo adapta a las realidades actuales del país, cerrando brechas normativas y fomentando un proceso integral de formalización que beneficiará a millones de familias peruanas.

### III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

#### Costos de implementación

La introducción de la figura de cesión en uso a través de la Ley 27304 no conlleva costos adicionales significativos para el Estado, por las siguientes razones:

- **Aprovechamiento de estructuras existentes:** COFOPRI, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) y los gobiernos locales ya poseen padrones, registros y procedimientos administrativos adecuados para la gestión de mercados.
- **Recursos municipales y asociativos:** Los costos relacionados con la tramitación, actualización de registros y adecuación documental son asumidos principalmente por las municipalidades y, en menor medida, por las asociaciones de comerciantes organizados.
- **Simplicidad normativa:** Esta medida no implica la creación de una nueva entidad ni un procedimiento complicado; simplemente amplía el alcance de una norma que ya está vigente.

Por lo tanto, se concluye que el costo fiscal directo es nulo y se limita a la coordinación interinstitucional entre las entidades estatales y las asociaciones comerciales.



## **Beneficios legales, económicos y sociales**

### **Beneficio legal:**

#### Seguridad jurídica

- Se reconoce formalmente la situación de los comerciantes que ocupan terrenos bajo cesión en uso.
- Se eliminan vacíos legales, proporcionando certeza jurídica a miles de asociaciones y fortaleciendo su posición ante la administración pública.
- Se disminuyen los riesgos asociados a conflictos administrativos, arbitrariedades municipales y procesos de desalojo.

### **Beneficio económico:**

#### Recaudación tributaria:

- La formalización de aproximadamente 1,200 mercados integrará al sistema tributario tanto municipal como nacional.
- Se estima un beneficio fiscal anual cercano a S/ 240 millones en tributos.

#### Inversión privada inducida:

- Con una mayor seguridad jurídica, las asociaciones tendrán acceso a financiamiento.
- Se proyecta que esta inversión privada inducida alcance alrededor de S/ 1,000 millones en un periodo de diez años.

#### Impacto en el PBI:

- Actualmente, los mercados mayoristas contribuyen con un 2.5 % al PBI del país.
- Con una mayor formalización, esta contribución podría incrementarse en hasta 0.5 puntos del PBI durante diez años (equivalente a S/ 4,500 millones).

### **Beneficio social:**

#### Formalización laboral y social:

- Más de 1.2 millones de comerciantes y aproximadamente 4 millones de dependientes directos se verán beneficiados.



- Se anticipa una reducción gradual en la informalidad laboral (del 70 % al 60 % en cinco años).

El proyecto no genera costos adicionales para el Estado, pero ofrece beneficios legales, económicos y sociales significativos. Resalta especialmente el beneficio legal al proporcionar seguridad jurídica a miles de comerciantes que actualmente operan bajo condiciones normativas vulnerables. Esta reforma tiene bajos costos pero alto impacto, resultando en efectos sostenibles sobre la economía, gobernanza y seguridad alimentaria del país.

#### IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

##### *Vinculación con la Agenda Legislativa*

La presente iniciativa se enmarca en los objetivos de la **Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025**, específicamente en el **Objetivo II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL**, Política de Estado 14: “**ACCESO AL EMPLEO PLENO, DIGNO Y PRODUCTIVO**”.

Así también, con el **Objetivo III. COMPETITIVIDAD DEL PAÍS**, Política de Estado 17: “**AFIRMACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO**” y Política de Estado 18: “**BÚSQUEDA DE LA COMPETITIVIDAD, PRODUCTIVIDAD Y FORMALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA**”

##### *Vinculación con el Acuerdo Nacional*

La presente iniciativa se encuentra dentro del Segundo Objetivo del Acuerdo Nacional, que señala: “**EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL**”, específicamente en la Política de Estado 14, denominado “**Acceso al empleo pleno, digno y productivo**”

*“14. Acceso al empleo pleno, digno y productivo.*

*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: [...]; (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 incrementan la productividad y asegurar que esta redunde a favor de los trabajadores.”*

También se encuentra dentro del Tercer Objetivo del Acuerdo Nacional, que señala: **“COMPETITIVIDAD DEL PAÍS”**, específicamente en la Política de Estado 17, denominado “Afirmación de la Economía Social de Mercado” y la Política de Estado 18 nombrado “Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica”.

#### *“17. Afirmación de la Economía Social de Mercado*

*Nos comprometemos a sostener la política económica del país sobre los principios de la economía social de mercado, que es de libre mercado, pero conlleva el papel insustituible de un Estado responsable, promotor, regulador, transparente y subsidiario en la actividad empresarial, que busca lograr el desarrollo humano y solidario del país mediante un crecimiento económico sostenido con equidad social y empleo.*

*Con este objetivo el Estado: [...]; (c) Estimulará la inversión privada, (f) Fomentará la igualdad de oportunidades que tiendan a la adecuada distribución del ingreso, (d) Fomentará el desarrollo de la infraestructura.”*

#### *“18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica*

*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 microempresa, 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: [...]; (b) Garantizará un marco legal que promueva la formalización y la competitividad de la actividad económica.*

Lima, octubre de 2025.