



**PROYECTO DE LEY QUE
REGULA LA ADJUDICACIÓN DE
LOTES Y EDIFICACIONES
ESTATALES DESTINADOS AL
FUNCIONAMIENTO DE
MERCADOS O CENTROS DE
ABASTOS**

La Congresista de la República, **PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS** del Grupo Parlamentario **RENOVACIÓN POPULAR**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le 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, presenta el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE REGULA LA ADJUDICACIÓN DE LOTES Y EDIFICACIONES
ESTATALES DESTINADOS AL FUNCIONAMIENTO DE MERCADOS O CENTROS
DE ABASTOS**

Artículo 1.- Modificación de la Ley 27304, Ley de Adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.

Se modifican los artículos 1 y 9 de la Ley 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 aquellos en proceso de liquidación, que se encuentren siendo utilizados para el funcionamiento de mercados **o centros de abastos**. Asimismo, se encuentran dentro de los alcances de la presente Ley los lotes afectados en uso a favor, **entregados en cesión de uso o en posesiones formales** de cualquier entidad estatal o municipal o personas jurídicas de derecho privado que se encuentren siendo utilizados para el funcionamiento de mercados **o centro de abastos, siempre que se encuentren comprendidos dentro del plazo establecido en el artículo 950 del Decreto Legislativo N.º 295 – Código Civil**.

(...)

“Artículo 9.- De la suspensión de procesos judiciales

Las entidades estatales propietarias o adjudicatarias de los lotes ocupados por mercados y, de ser el caso, aquellas que ejerzan su administración al momento de la promulgación de la presente Ley, deberán suspender los procesos



CONGRESISTA PATRICIA CHIRINOS VENEGAS

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

judiciales destinados a obtener la desocupación de dichos lotes cuya titularidad sea asumida por COFOPRI **o por los Gobiernos Regionales según en el marco de sus competencias**, sólo en aquellos casos en que los demandados hayan cumplido con sus obligaciones o garanticen su cumplimiento. Será nulo todo acto que contravenga lo dispuesto en esta norma.

En caso de incumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, el funcionario titular será responsable administrativamente y/o penalmente, según corresponda."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación normativa

El Poder Ejecutivo, a través de los sectores competentes, adecúa el marco normativo correspondiente para la implementación de lo dispuesto en la presente Ley, en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario.



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/10/2025 10:19:32-0500



Firmado digitalmente por:
CIC CIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/10/2025 17:18:34-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA MINAYA Esdras
Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/10/2025 11:56:28-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/10/2025 11:42:26-0500



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/10/2025 10:08:39-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2025 11:53:04-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2025 11:51:53-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El Tribunal Constitucional, en el Expediente N.º 00239-2010-PA/TC, ha señalado que el derecho de propiedad y las expropiaciones indirectas deben entenderse desde una doble dimensión. En efecto, el derecho fundamental de propiedad, al igual que los demás derechos, posee un carácter dual: constituye, por un lado, un derecho subjetivo de titularidad individual, y, por otro, una institución objetiva con un contenido valorativo. De este modo, nuestra Constitución no sólo reconoce la propiedad como un derecho subjetivo, sino también como una institución que porta valores y funciones sociales.

En consecuencia, el derecho de propiedad no reviste carácter absoluto, pues se encuentra sujeto a limitaciones que se traducen en deberes y obligaciones para el propietario, establecidos legalmente. Ello implica, de un lado, que el Estado debe regular su goce y ejercicio mediante límites fijados por ley; y, de otro, que el titular del derecho debe armonizar su ejercicio con el interés colectivo, garantizando así un equilibrio entre la propiedad privada y las necesidades sociales.

Bajo esta premisa, la presente propuesta normativa tiene por finalidad regular el proceso de adjudicación de lotes y edificaciones de propiedad del Estado, de sus entidades o de fondos, incluidos aquellos en liquidación, que actualmente son destinados al funcionamiento de mercados o centros de abastos. Asimismo, se incorporan los lotes en uso, en cesión de uso o en posesión conforme al plazo establecido en el artículo 950 del Código Civil, con el objetivo de garantizar la continuidad de la actividad comercial bajo un marco legal seguro. Con esta medida se busca formalizar a los comerciantes, otorgar seguridad jurídica, consolidar el rol de los mercados en la economía local y promover condiciones de orden, estabilidad y desarrollo para miles de familias que dependen de esta actividad.

Asimismo, la presente disposición incluye a los Gobiernos Regionales dentro de la figura de suspensión de los procesos judiciales, reconociendo que estos, al igual que COFOPRI, pueden asumir la titularidad y administración de los lotes ocupados por mercados. Esta incorporación responde a la necesidad de otorgar un tratamiento uniforme a todos los niveles de gobierno en materia de formalización de mercados de abasto, evitando interpretaciones restrictivas que limiten el alcance de la norma o generen duplicidad de competencias.

Es importante destacar que, en la actualidad, los Gobiernos Regionales son las entidades que con mayor frecuencia han promovido demandas judiciales contra las asociaciones o comerciantes que se encuentran en posesión de los lotes donde funcionan los mercados, incluso cuando dichos espacios cumplen una función social y económica fundamental para las comunidades locales. Estas acciones judiciales han derivado en procesos de desalojo y medidas de coerción que, lejos de contribuir al ordenamiento urbano, han afectado gravemente la estabilidad económica de miles de familias, generando incertidumbre jurídica y paralizando los procesos de formalización que deberían ser impulsados por el propio Estado.

Por ello, al incluir a los Gobiernos Regionales dentro de la figura de suspensión de



procesos judiciales, la norma busca detener esta práctica, proteger a los comerciantes en situación de vulnerabilidad y garantizar que las decisiones sobre la titularidad o regularización de los mercados sean evaluadas dentro de un marco de diálogo y coordinación institucional. De esta manera, se promueve una política pública coherente, que prioriza la seguridad jurídica, la continuidad de la actividad económica y la formalización ordenada de los espacios de abasto, en beneficio tanto de los comerciantes como de los consumidores.

En esa misma línea, se establece que, en caso de incumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, el funcionario titular será responsable en el ámbito administrativo y/o penal, según corresponda. Esta previsión busca reforzar el principio de responsabilidad de los servidores públicos, asegurando que las entidades estatales actúen con diligencia y en estricto cumplimiento de la Ley.

JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa legislativa responde a una problemática que afecta de manera directa a miles de ciudadanos que, desde hace más de una década, desarrollan actividades comerciales en terrenos de propiedad estatal sin contar con mecanismos efectivos de formalización. En diversas zonas periféricas del país, particularmente en el distrito de Ventanilla y en sectores como Pachacútec, la ausencia del Estado en materia de planificación urbana fue suplida por la organización e iniciativa popular de comerciantes, quienes, frente a la falta de infraestructura pública, optaron por autogestionar mercados de abastos y parques industriales. Estas iniciativas han generado empleo, abastecido a la población con productos de primera necesidad y ofrecido condiciones mínimas de trabajo digno a miles de familias.

Con el paso del tiempo, estos espacios se han consolidado como polos comerciales con un rol social insustituible: garantizan el acceso de la población a bienes básicos, fortalecen la economía popular y sostienen los ingresos de más de 1,700 familias agrupadas en al menos veinte asociaciones comerciales. Entre ellas destacan el Mercado Balnearios de Pachacútec (156 asociados), el Mercado Cruz de Motupe (75 asociados) y el Parque Industrial Zona 3 de Ventanilla (150 asociados), entre otros. Sin embargo, pese a su evidente aporte al desarrollo local, la falta de reconocimiento jurídico sobre la tenencia de los terrenos que ocupan mantiene a estos mercados en un estado de inseguridad e informalidad. Esta situación limita su acceso a financiamiento, restringe la inversión en infraestructura adecuada y obstaculiza la implementación de estándares básicos de salubridad, seguridad y ordenamiento urbano. A ello se suma la existencia de procesos judiciales de desalojo promovidos por entidades estatales, los cuales amenazan no solo la estabilidad de los comerciantes, sino también el derecho de la ciudadanía a contar con mercados formales y regulados que garanticen condiciones de orden y seguridad.

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

La entrada en vigencia de la presente norma generará un impacto positivo en el ordenamiento jurídico nacional, al establecer un marco específico para la formalización de mercados y centros de abastos instalados en terrenos estatales. Esta regulación permitirá armonizar disposiciones dispersas contenidas en normas



de propiedad estatal, urbanismo y desarrollo económico local, dotando de coherencia al sistema jurídico y cerrando un vacío legal que ha propiciado situaciones de informalidad y conflictividad judicial.

Asimismo, la norma fortalecerá la aplicación de principios constitucionales vinculados al derecho de propiedad, la función social de la misma, el derecho al trabajo y la libertad de empresa, al incorporar mecanismos que permitan compatibilizar el interés colectivo con el interés del Estado en la administración de su patrimonio. De esta manera, la legislación nacional avanzará hacia un modelo más equilibrado y realista, donde se reconozca el rol de los mercados como actores estratégicos en la economía popular, sin descuidar la seguridad jurídica ni la responsabilidad de las entidades públicas en la gestión del dominio estatal.

IV.- ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La implementación de esta iniciativa no implica un costo adicional significativo para el Estado, ya que se orienta a la regularización de mercados ya existentes en terrenos públicos. Las acciones necesarias como la adecuación normativa, la actualización de registros y la ejecución de procedimientos administrativos serán asumidas dentro de las competencias y presupuestos de COFOPRI, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, sin demandar recursos extraordinarios.

En contraste, los beneficios son amplios y de alto impacto social. La formalización otorgará seguridad jurídica a miles de comerciantes, mejorará sus posibilidades de acceder a crédito e inversión, y permitirá elevar los estándares de infraestructura, salubridad y seguridad en los mercados. Asimismo, se fortalecerá la recaudación fiscal y municipal, generando un círculo virtuoso de legalidad y desarrollo económico. A ello se suma un beneficio social intangible pero trascendental: la recuperación de la confianza ciudadana. Con mercados populares formalizados y ordenados, se protege la economía de más de 1,700 familias, se fomenta el empleo digno y se garantiza a la población el acceso a alimentos y bienes esenciales en condiciones seguras y reguladas.

V. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa guarda concordancia con el Acuerdo Nacional, particularmente con el punto II. Equidad y Justicia Social específicamente en el punto 14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo.

VI.- RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERIODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

En cuanto a la conexión con la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el período de sesiones anuales de 2024-2025, es importante destacar que este proyecto de ley está vinculado con el siguiente tema:

II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL