

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

RECIBIDO

PROYECTO DE LEY N°
13513/2025-CR RU 2162873

11 DICIEMBRE 2025 12:23 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

**LEY QUE FORMALIZA LA ADJUDICACIÓN
DE LOTES DE PROPIEDAD DEL ESTADO,
QUE SE ENCUENTREN EN POSESIÓN
FORMAL O HAYAN SIDO OTORGADOS EN
CESIÓN DE USO, A FAVOR DE MERCADOS
DE ABASTOS**

Los Congresistas de la República que integran el Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a la iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el Proyecto de Ley:

Proyecto de Ley

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:**

**LEY QUE FORMALIZA LA ADJUDICACIÓN DE LOTES DE PROPIEDAD DEL
ESTADO, QUE SE ENCUENTREN EN POSESIÓN FORMAL O HAYAN SIDO
OTORGADOS EN CESIÓN DE USO, A FAVOR DE MERCADOS DE ABASTOS**

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley de Adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados, a fin de formalizar de manera progresiva la adjudicación de lotes que se encuentran en posesión formal o hayan sido entregados en cesión de uso a favor de los mercados de abastos.

Artículo 2.- Finalidad

Esta iniciativa legislativa tiene como finalidad formalizar los lotes de propiedad del Estado o de cualquier entidad estatal que se encuentren en condición de cesión en uso, y que vienen siendo utilizados para el funcionamiento de mercados.

Artículo 3.- Modificación del numeral 1.1. del artículo 1 de la Ley 27304

Modifíquese el numeral 1.1. del artículo 1 de la Ley 27304, Ley de Adjudicación de Lotes de Propiedad del Estado Ocupados por Mercados, el mismo que quedará redactado de la siguiente manera:

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

"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 hayan sido entregados en cesión de uso o se encuentren en posesión formal para el funcionamiento de mercados**. Asimismo, se encuentran dentro de los alcances de la presente Ley los lotes **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."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

UNICA. - Reglamento

El Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor a treinta (30) días calendarios, adecuará la disposición contenida en la presente ley, en el reglamento de la Ley N° 27304, Ley de Adjudicación de Lotes de Propiedad del Estado Ocupados por Mercados.

Lima, diciembre de 2025



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/12/2025 17:00:47-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/12/2025 17:00:55-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrud Tesoro
FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/12/2025 14:38:37-0500



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/12/2025 09:44:55-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/12/2025 10:50:43-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los mercados de abastos en nuestro país, tienen su origen en el siglo XVI, donde se pone en funcionamiento el primer mercado abierto que tuvo Lima, como lo fue el Mercado del Baratillo del Rímac, espacio donde se realizaban las Ferias Dominicales que ofertaban productos a bajo precio. Siempre en nuestro país ha existido. De ahí la importancia para la economía del Perú, ya que, en estos espacios para el comercio de alimentos esenciales, donde existe una interacción entre productores y consumidores de todas las regiones.

Además, los mercados de abastos constituyen un motor económico en el desarrollo regional y local, toda vez que, en estos se fomenta el desarrollo agrícola, propicia el comercio con una demanda laboral, además de ser un centro de sustento económico de miles de familias que directa o indirectamente dependen de las transacciones comerciales que se realizan en estos espacios.

Sin embargo, en la actualidad los mercados de abastos enfrentan varios desafíos, como lo ha señalado el ex Ministro de Producción, Sergio Gonzáles, quien en una entrevista señaló: "Los principales desafíos que enfrentan los mercados de abastos en el Perú incluyen la informalidad, la falta de infraestructura adecuada y moderna, los problemas de salubridad y seguridad, y las dificultades para acceder a tecnologías digitales (...) Sobre la infraestructura, en muchos casos, los mercados de abastos operan en instalaciones antiguas o mal mantenidas, lo que afecta la seguridad, salubridad y comodidad de comerciantes y consumidores, necesitando de inversiones significativas en renovación, adecuación a normas sanitarias, y mejora de servicios básicos como agua, electricidad y ventilación. Estos problemas tienen implicancias importantes para su modernización, ya que requiere de una visión integral que considere no solo mejoras físicas, sino también la capacitación de los comerciantes y la integración de tecnologías digitales para optimizar la gestión y fortalecer su competitividad en el mercado".¹

Este problema de infraestructura, se genera en muchos casos por la falta de seguridad jurídica respecto a los terrenos donde vienen funcionando los mercados de abastos, pues los comerciantes se encuentran limitados de invertir en terrenos que nos les son adjudicados de forma permanente.

¹ <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>

En ejemplo claro, se ha registrado durante mis actividades de semana de representación donde el Frente de Defensa y Desarrollo de la Región Junín, junto con los representantes del mercado "Nueva Esperanza", ubicado en el distrito y provincia de Huancayo, señalaron que, desde el año 2003 vienen ocupando en posesión de forma pacífica y constante de un lote que se encuentra registrado a favor del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el mismo que, en el 2005 fue entrega en concesión a Ferrovías Central Andina S.A. este lote ha sido ocupado de forma permanente, siendo que en la época de la pandemia tuvieron que atender, exponiéndose a los riesgos que demandaba el Covid. 19. Sin embargo, a la fecha, no cuenta con seguridad jurídica sobre la posesión de este lote, lo que ha originado que sean pasibles de multas por parte de la Municipalidad Provincial de Huancayo, ya que no pueden obtener su licencia de funcionamiento conforme a ley.²

Así como esta problemática existen muchas más en el territorio nacional, por ello es necesario se aprueba esta iniciativa legislativa, a fin de poder formalizar de manera progresiva la adjudicación de lotes que se encuentran en posesión formal o hayan sido entregados en cesión de uso a favor de los mercados de abastos.

Cabe precisar que el Ministerio de la Producción, "está implementando diversas estrategias para fortalecer, modernizar y digitalizar los mercados de abastos en el Perú. Una de las principales iniciativas es la modernización de la infraestructura de estos mercados; que incluyen la construcción y mejora de mercados en regiones como Piura, Junín y Lambayeque. Estas obras buscan dotar a los mercados de cámaras de frío, estacionamientos, medidas de salubridad y tratamiento de residuos, entre otras mejoras, para garantizar condiciones óptimas para comerciantes y consumidores "³. Sin embargo, estas iniciativas de modernización no podrán implementarse en lotes de propiedad del Estado que aún no han sido debidamente adjudicados.

En nuestro país existe aún muchos lotes donde funcionan mercados de abastos que no pueden acceder a la titulación de sus terrenos, lo que impide a que puedan gestionar, en muchos casos, con las licencias para su debido funcionamiento, entre ellas por ejemplo tenemos los certificados de defensa civil, de edificación de infraestructura, constancias de posesión; y, como tal tampoco les permiten realizar los pagos de impuestos y/o arbitrios.

² Carta S/N de fecha 4 de julio de 2024, presentado por el Frente de Defensa y Desarrollo Región Junín.

³ <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>

RESPECTO A LA LEY DE ADJUDICACIÓN DE LOTES DE PROPIEDAD DEL ESTADO OCUPADOS POR MERCADOS – LEY 27304

En julio de año 2020 se aprueba la Ley 27304, Ley de Adjudicación de Lotes de Propiedad del Estado ocupados por Mercados, esta ley tiene por objetivo "regular 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. Asimismo, se encuentran dentro de los alcances de la ley los lotes afectados en uso a favor de cualquier entidad estatal o municipal o personas jurídicas de derecho privado que se encuentre siendo también utilizados para el funcionamiento de mercados de abasto"⁴. Sin embargo, a pesar del tiempo, existen mercados que aún no han sido formalizados su adjudicación, por lo que resulta importante incluir dentro de los supuestos de adjudicación a los lotes que vienen siendo posesionados de manera formal ya que en la actualidad "se sabe que algunos gobiernos locales ya no quieren transferir estos espacios a los conductores actuales de los mercados. Es más, existen incentivos para hacerlos caer (fiscalización irrazonable, cortes de servicios de saneamiento, etc.). dejando en un limbo legal a los comerciantes a quienes no les permiten hacer las mejoras correspondientes.



Foto: RPP

⁴ <https://revistas.pucp.edu.pe/public/documentos/derechoadministrativo/22.pdf>

Hay que tener en consideración que los mercados de abastos mueven la economía local interna, ya que el 60% de las familias compran sus alimentos esenciales en estos sitios públicos, que pese a las limitaciones que se ofrecen a sus comerciantes, tratan de consolidar sus negocios de manera óptima.

Por ello la aprobación de esta ley impactará favorablemente en los comerciantes, quienes al contar con título de propiedad podrán contar con seguridad jurídica, permitiendo ello que puedan acceder a créditos, realizar mejoras en infraestructura y otros. De igual forma el Estado se beneficia ya que al formalizarse los terrenos de los mercados podrá tener mayor recaudación tributaria, por el pago de impuesto predial, arbitrios y otros. por último, la ciudadanía también será beneficiada ya que podrá tener un mejor servicio, con mercados con mejor infraestructura, orden, seguridad y calidad.

De ahí que resulta urgente que se adjudiquen los lotes del Estado para el funcionamiento de cientos de mercados de abastos que vienen operando por más de 20 años, a través de una posesión pacífica y permanente o por cesión en uso.

MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú
- Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales
- Ley N° 27304, Ley de Adjudicación de Lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.
- Decreto Supremo N° 038-2000-MTC, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley de Adjudicación de Lotes de Propiedad del Estado ocupados por Mercados a cargo de COFOPRI

II. ANALISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa no irroga gasto al erario nacional, por el contrario promoverá el uso eficiente del patrimonio estatal a través de las adjudicaciones que se otorgue a los comerciante que viene posesionando en los mercados de abastos de manera formal o en cesión de uso, ello también permitirá que se reduzca la informalidad y se brinde un servicio de calidad con mejores condiciones de infraestructura, generará también mayor empleo formal y lo mas importante otorgará seguridad jurídica a los comerciantes.

De igual forma, con esta ley, el Estado podrá tener mayor recaudación, ya que con la formalización se genera que los comerciantes tengan la obligación de pagar sus tributos e impuestos conforme a ley.

III. EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

La presente iniciativa no contraviene el marco legal vigente en la medida que lo que se busca es formalizar de manera progresiva la adjudicación de lotes que se encuentran en posesión formal o hayan sido entregados en cesión de uso a favor de los mercados de abastos, con la modificación del numeral 1.1. del artículo 1 de la Ley 27304 en los siguientes términos:

Texto Vigente de la Ley 27304	Texto propuesto de modificación de la Ley 27304
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 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 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 hayan sido entregados en cesión de uso o se encuentren en posesión formal para el funcionamiento de mercados. Asimismo, se encuentran dentro de los alcances de la presente Ley los lotes 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."

IV. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLITICAS NACIONALES

La presente iniciativa se encuentra relacionada con las siguientes políticas del estado del Acuerdo Nacional:

La presente iniciativa se enmarca en las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

- ✓ **Política 10 Reducción de la pobreza:** (a) Promoverá la producción, el desarrollo empresarial local y el empleo; (c) promoverá la ejecución de proyectos de infraestructura logística y productiva, como parte de planes integrales de desarrollo local y regional con intervención de la actividad privada.
- ✓ **Política 14: Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo:** (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;
- ✓ **Política 18: Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica:** (b) garantizará un marco legal que promueva la formalización y la competitividad de la actividad económica; (d) proveerá infraestructura adecuada; (e) promoverá una mayor competencia en los mercados de bienes y servicios, financieros y de capitales.