

**PROYECTO LEY QUE PRECISA LA
APLICACIÓN DE LA LEY 28181, LEY DE
PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN
INFRAESTRUCTURA DE MERCADOS
PÚBLICOS**

La congresista de la República que suscribe, **CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS**, integrante del Grupo Parlamentario **Fuerza Popular**, en uso de las atribuciones que confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en observancia de lo dispuesto por los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República; propone el proyecto de ley siguiente:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE PRECISA LA APLICACIÓN DE LA LEY 28181, LEY DE PROMOCIÓN DE
LA INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE MERCADOS PÚBLICOS**

Artículo Único. Objeto de la Ley

Añádase el artículo 3 a la Ley 28181, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Infraestructura de Mercados Públicos, en los siguientes términos:

“Artículo 3.- Excepción de aplicación

La presente ley no es aplicable a los puestos, establecimientos y/o servicios en mercados de propiedad municipal que han sido materia de privatización o transferencia, conforme a la Ley 26569, Ley de Privatización de los Mercados Públicos de Propiedad Municipal.

En los casos de puestos, establecimientos y/o servicios en mercados de propiedad municipal, que hayan sido privatizados o se encuentren en proceso de privatización conforme a la citada ley, se mantienen las condiciones y el régimen de propiedad y administración privada reconocidos en ella.

Los municipalidades provinciales y distritales gestionan los procesos de privatización derivados de la Ley 26569 en el plazo de 6 meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, bajo responsabilidad.”

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Adecuación municipal

Las municipalidades provinciales y distritales adecuan los procedimientos de transferencia de propiedad de los puestos, establecimientos y/o servicios en mercados de su propiedad, en caso corresponda, a lo dispuesto en la presente ley.

SEGUNDA. Reglamentación del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, aprueba la normativa reglamentaria respectiva para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, contados a partir del día siguiente de su vigencia.

TERCERA. Aplicación

La aplicación de lo dispuesto en la presente Ley se realiza sin transgredir lo dispuesto en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Lima, 18 de diciembre de 2025

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. Descripción general de la iniciativa

La iniciativa legislativa tiene como propósito incorporar un nuevo artículo 3 a la Ley 28181, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Infraestructura de Mercados Públicos, con la finalidad de precisar su ámbito de aplicación. En primer lugar, establece de manera expresa que dicha ley no es aplicable a los puestos, establecimientos y servicios ubicados en mercados de propiedad municipal que ya hayan sido privatizados o transferidos, conforme al régimen previsto en la Ley 26569. Asimismo, dispone que, en los casos de mercados que se encuentren plenamente privatizados o en proceso de privatización bajo esta última norma, se mantienen vigentes las condiciones, derechos y el régimen de propiedad y administración privada derivados de dicho procedimiento legal. Complementariamente, se encarga a las municipalidades provinciales y distritales culminar o encauzar los procesos de privatización pendientes derivados de la Ley 26569, dentro de un plazo máximo de seis meses contados desde la entrada en vigencia de la presente ley, bajo responsabilidad funcional.

Las Disposiciones Complementarias Finales refuerzan este marco, al ordenar que las municipalidades adecuen sus procedimientos internos de transferencia de propiedad a lo dispuesto en la presente norma; encargar al Poder Ejecutivo la aprobación de la reglamentación correspondiente en un plazo no mayor de sesenta días calendario; y precisar que la aplicación de la ley debe realizarse en estricta concordancia con la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

1.2 Problemática normativa y fáctica

a) Doble régimen sin regla de prelación clara.

En el ordenamiento jurídico peruano coexisten dos marcos normativos que regulan, desde ángulos distintos, la situación jurídica de los mercados de propiedad municipal.

El primero es la Ley N° 26569, promulgada en 1996, que establece un régimen de privatización de mercados públicos, otorgando a los conductores la primera opción de compra al precio arancelario, así como la posibilidad de acceder a la transferencia de propiedad y la administración del establecimiento mediante asociaciones o cooperativas de comerciantes (Congreso de la República, 1996)¹. Este esquema respondió a una política nacional de fortalecimiento de la economía popular y de formalización de la gestión de mercados que, a mediados de los años noventa, se encontraban mayoritariamente en situación de abandono, informalidad y carencia de servicios básicos.

El segundo marco vigente es la Ley N° 28181, del año 2004, que regula la transferencia de puestos, establecimientos y servicios en mercados municipales a favor de arrendatarios y usuarios vinculados a la actividad comercial, en el contexto de la

¹ Congreso de la República del Perú. (1996). *Ley N° 26569, Ley que establece mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos de los mercados públicos de propiedad municipal*. Lima: Congreso de la República.

promoción de la inversión privada en infraestructura de mercados. Esta norma faculta a los gobiernos locales a optar “por excepción” por un mecanismo distinto al previsto en la Ley Orgánica de Municipalidades para transferir puestos o servicios vinculados al funcionamiento de los mercados públicos (Congreso de la República, 2004)².

Aunque ambas leyes se orientan a mercados de propiedad municipal y a la transferencia de puestos o establecimientos, la Ley 28181 no incorpora ninguna cláusula que determine su prelación, límite o articulación cuando un mercado ya se encuentra bajo el alcance de la Ley 26569. Esta omisión genera un vacío interpretativo relevante: no existe una regla explícita que establezca cuál régimen prevalece en caso de superposición normativa.

La doctrina especializada identifica precisamente esta falta de articulación normativa como una fuente de conflictos jurídicos. Devoto Ykeho (2023)³, en un estudio sistemático sobre la legislación peruana de mercados de abasto, concluye que la coexistencia de ambos regímenes ha originado “zonas grises normativas” que pueden ser utilizadas discrecionalmente por autoridades municipales, afectando la seguridad jurídica de comerciantes y usuarios. En este sentido, la ausencia de una cláusula de prelación clara constituye un problema estructural que el presente proyecto de ley busca corregir de manera expresa.

b) Inseguridad jurídica para mercados ya privatizados o en proceso de privatización

La problemática normativa descrita se agrava en el ámbito de la práctica municipal. Diversas asociaciones de comerciantes —como se recoge en las presentaciones documentadas de mercados privatizados o en proceso, incluyendo el Mercado Minorista N° 1 de Lima— han señalado que algunas municipalidades, empresas municipales u operadores de proyectos de inversión pública y privada vienen invocando la Ley 28181 para justificar intervenciones integrales en mercados que ya se encuentran bajo el ámbito de la Ley 26569. Dichas intervenciones suelen presentarse bajo denominaciones como “reordenamiento”, “modernización”, “reconstrucción integral” o “renovación de infraestructura”.

El problema que surge es que, en estos casos, las autoridades no reconocen plenamente la condición de propietarios de los comerciantes, pese a que dichos comerciantes han participado en procesos formales de privatización: han aceptado ofertas, sufragado gastos administrativos, constituido comisiones de privatización o recibido documentación que acredita el avance del proceso. Esta situación, según Gamonal Guevara (2023)⁴, se repite en diversas ciudades del país y constituye una de las principales fricciones entre gobiernos locales y organizaciones de comerciantes, especialmente en mercados grandes o estratégicos.

La inseguridad jurídica derivada de esta ambigüedad normativa genera riesgos significativos:

² Congreso de la República del Perú. (2004). *Ley N° 28181, Ley de transferencias de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales*. Lima: Congreso de la República.

³ Devoto Ykeho, A. (2023). *Los mercados de abasto en la legislación peruana: el caso del Área Metropolitana de Lima en el contexto de emergencia sanitaria por la COVID-19* (Tesis de licenciatura). Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://repositorio.pucp.edu.pe>

⁴ Gamonal Guevara, J. E. (2023). *Conflictos normativos entre la Ley 26569 y normativa municipal en mercados públicos*. Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo.

- Desconocimiento de derechos adquiridos, en contravención del principio constitucional de protección de la propiedad (art. 70).
- Paralización de obras y proyectos básicos de infraestructura, tales como la electrificación interna, el saneamiento físico-legal, la mitigación de riesgos y la seguridad estructural, lo cual recauda impactos negativos sobre consumidores y comerciantes.
- Aumento de la litigiosidad, generando conflictos constantes entre comerciantes y municipalidades, con costos elevados que deben asumir tanto el sector privado como las entidades públicas (Gamonal Guevara, 2023).⁵
- Conflictos sociales, especialmente en mercados con alta densidad económica, donde la ausencia de reglas claras puede derivar en protestas, paralizaciones y deterioro del servicio público de abastecimiento.

Este escenario evidencia la necesidad de una precisión legislativa que elimine la superposición indeseada entre ambos regímenes y proteja los derechos derivados de procesos de privatización en curso o concluidos.

c) Importancia económica y social de los mercados de abasto.

La claridad normativa en este ámbito no solo es un asunto jurídico, sino también social y económico. El Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016 (CENAMA), elaborado por el INEI y PRODUCE, registra 2 612 mercados de abasto en todo el territorio nacional, de los cuales el 98 % corresponde a mercados minoristas y concentran 328 946 puestos fijos (Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, 2017)⁶. El estudio también señala que:

El 60,5 % de los mercados es administrado por juntas directivas o propietarios, mientras que apenas el 25,4 % es gestionado directamente por municipalidades, lo que evidencia la predominancia y relevancia de los esquemas de propiedad y autogestión de comerciantes (PRODUCE, 2017)⁷.

Una proporción significativa de mercados tuvo su origen en procesos de compra y transferencia de puestos realizados por los propios comerciantes o sus asociaciones, lo cual es consistente con la lógica de la Ley 26569.

En este contexto, cualquier ambigüedad normativa relativa al estatus de propiedad o al régimen de administración de los mercados tiene un impacto directo en la economía popular urbana, la seguridad alimentaria, la continuidad del abastecimiento y el empleo asociado a estas cadenas comerciales. Por ello, la precisión del ámbito de aplicación de la Ley 28181 resulta crucial para proteger a cientos de miles de familias que dependen de la actividad económica de los mercados minoristas.

d) Complejidad y dispersión normativa sobre mercados de abasto.

⁵ Gamonal Guevara, J. E. (2023). *Conflictos normativos entre la Ley 26569 y normativa municipal en mercados públicos*. Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo.

⁶ Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017). *Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016: Resultados definitivos*. INEI. <https://www.inei.gob.pe>

⁷ Ministerio de la Producción. (2017). *Principales resultados del Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016 (CENAMA)*. PRODUCE. <https://www.gob.pe/produce>

Diversas investigaciones académicas destacan que el marco normativo peruano aplicable a los mercados de abasto es fragmentado, heterogéneo y disperso, articulando normas de distinta naturaleza y sin un sistema unificado que permita resolver conflictos de competencia o de aplicación normativa. De acuerdo con Devoto Ykeho (2023)⁸, este régimen involucra:

- La Ley 26569, sobre privatización de mercados.
- La Ley 28181, sobre transferencias de puestos y servicios en mercados municipales.
- La Ley 27001, referida a mercados localizados en inmuebles estatales.
- La Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ordenanzas municipales, acuerdos de concejo y directivas sectoriales emitidas por PRODUCE, municipalidades provinciales y distritales.

El análisis concluye que la falta de coordinación y jerarquización entre estas normas genera espacios normativos ambiguos, que pueden ser utilizados para arbitrariedades o para justificar decisiones contradictorias, afectando tanto la propiedad como la continuidad del servicio público de mercado.

e) Conflicto normativo reconocido por la doctrina.

La tesis de Gamonal Guevara (2023)⁹ evidencia que la vigencia simultánea de la Ley 26569 y de normas posteriores, incluida la legislación local, ha generado conflictos en ciudades como Chiclayo, especialmente respecto al alcance del proceso de privatización y la posibilidad de que autoridades municipales introduzcan nuevos esquemas de inversión o reorganización basados en normas distintas. El autor subraya que la falta de una regla de prelación expresa, habilita decisiones municipales que entran en colisión con los derechos generados por la Ley 26569.

El problema que aborda este proyecto de ley es, por tanto, concreto, recurrente y de alta sensibilidad social: evitar que la Ley 28181 sea utilizada como fundamento para intervenir en mercados que ya han sido privatizados o se encuentran formalmente en proceso de privatización, garantizando la protección de los derechos adquiridos de los comerciantes y el respeto al principio de seguridad jurídica.

1.3. Sustento constitucional, jurisprudencial y normativo

a) Derecho de propiedad y economía social de mercado.

El marco constitucional peruano consagra un conjunto de principios que estructuran la intervención del Estado en la actividad económica y delimitan las garantías de los particulares frente a dicha intervención. El artículo 70 de la Constitución Política del Perú establece que el derecho de propiedad es inviolable y solo puede ser restringido por

⁸ Devoto Ykeho, A. (2023). *Los mercados de abasto en la legislación peruana: el caso del Área Metropolitana de Lima en el contexto de emergencia sanitaria por la COVID-19* (Tesis de licenciatura). Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://repositorio.pucp.edu.pe>

⁹ Gamonal Guevara, J. E. (2023). *Conflictos normativos entre la Ley 26569 y normativa municipal en mercados públicos*. Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo.

causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley y previo pago de indemnización. Este mandato constituye una garantía estructural destinada a evitar que las autoridades públicas adopten decisiones que afecten de manera arbitraria o desproporcionada la titularidad patrimonial de las personas, incluidas las asociaciones de comerciantes que han adquirido derechos sobre sus puestos en los mercados municipales.

Asimismo, el artículo 58 consagra el modelo de economía social de mercado, en el cual la iniciativa privada es libre y el Estado actúa como rector de la política económica, corrigiendo fallas de mercado y promoviendo la eficiencia, pero sin desnaturalizar la libertad empresarial ni la seguridad jurídica de quienes participan en la actividad económica (Tribunal Constitucional, 2003)¹⁰. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional consolidada, un componente esencial de este modelo es la previsibilidad normativa, indispensable para que agentes económicos —incluidos los pequeños comerciantes— puedan tomar decisiones de inversión y gestión con estabilidad y confianza en el orden jurídico.

En este marco, el Tribunal Constitucional ha señalado que la intervención estatal en los mercados de abasto no puede implicar el desconocimiento de derechos adquiridos ni la imposición de cargas desproporcionadas que alteren las expectativas legítimas del administrado. En reiterada jurisprudencia, el Tribunal ha afirmado que en un sistema de economía social de mercado el Estado está constitucionalmente impedido de generar “condiciones arbitrarias que restrinjan o vacíen de contenido el derecho de propiedad” (TC, Exp. N° 0008-2003-AI/TC). Esta interpretación adquiere especial relevancia en la gestión de mercados municipales, en los cuales la interacción entre normas de privatización y normas de transferencia puede generar tensiones que el legislador debe resolver mediante reglas claras de prelación y protección de derechos.

b) Jurisprudencia sobre la Ley 26569.

El precedente más relevante en esta materia es la Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Exp. N° 01033-1999-AA/TC, referido al Mercado Mayorista de Frutas N° 2. En dicho caso, el Tribunal analizó el proceso de privatización iniciado conforme a la Ley N° 26569 y emitió criterios que constituyen doctrina jurisprudencial aplicable a situaciones similares. Entre otros aspectos, el Tribunal:

1. Reconoció que los comerciantes que aceptaron la oferta de compra y asumieron los gastos de tasación al amparo de la Ley 26569 adquirieron un derecho jurídico a ser propietarios de sus puestos, configurándose una expectativa legítima protegida por el derecho constitucional de propiedad (Tribunal Constitucional, 2000).
2. Ordenó que se prosiga con el proceso de privatización iniciado por la Municipalidad de La Victoria, al considerar que la administración municipal no podía desconocer unilateralmente los avances del procedimiento ni revertir sus efectos sin vulnerar el debido proceso administrativo.
3. Declaró inaplicable un acuerdo del Concejo Metropolitano de Lima que pretendía impedir la privatización del mercado, por ser de inferior jerarquía respecto de la Ley 26569 y por vulnerar los derechos constitucionales de propiedad y debido proceso de los comerciantes involucrados.

¹⁰ Tribunal Constitucional del Perú. (2003). *Sentencia del Expediente N° 0008-2003-AI/TC*. Tribunal Constitucional del Perú. <https://www.tc.gob.pe>

Este precedente confirma que la Ley N° 26569 genera derechos subjetivos y situaciones jurídicas consolidadas, que no pueden ser desconocidos por normas municipales ni por interpretaciones que introduzcan restricciones no previstas en el régimen legal.

En decisiones posteriores, el Tribunal ha precisado que la Ley 26569 no obliga a las municipalidades a privatizar todos los mercados, pero sí establece que, una vez que una municipalidad decide acogerse a este régimen y genera actos administrativos y económicos concretos (como aceptación de ofertas, pagos, conformación de comisiones de privatización o trámites de tasación), los derechos y expectativas generadas deben ser objeto de protección reforzada por el ordenamiento jurídico (Tribunal Constitucional, Exp. N° 02319-2010-AA/TC; Exp. N° 01357-2001-AC/TC).

Estas líneas jurisprudenciales son coherentes con la finalidad del presente proyecto de ley. La propuesta no impone ni amplía la obligación de privatizar mercados, en consonancia con lo establecido por el Tribunal Constitucional, pero sí establece una regla de cierre necesaria: evita que la Ley 28181, concebida para otra finalidad y estructura de operación, sea aplicada a mercados que ya se encuentran privatizados o en proceso de privatización, donde existen derechos adquiridos que no pueden ser desconocidos sin vulnerar el artículo 70 de la Constitución.

En consecuencia, la fórmula legal propuesta armoniza ambos regímenes, garantiza la seguridad jurídica de los comerciantes y evita la afectación del derecho de propiedad mediante la utilización errónea o discrecional de la Ley 28181 para intervenir mercados bajo el régimen de la Ley 26569.

c) Alcance del régimen de privatización: primera opción de compra y valorización a valor arancelario.

El Decreto Supremo N.º 002-2000-PRES, que aprueba normas complementarias al Reglamento de Privatización de los Mercados Públicos, reafirma de manera expresa dos pilares esenciales del régimen establecido por la Ley 26569: (i) la primera opción de venta directa a favor de los actuales conductores del mercado, a través de la persona jurídica que los represente; y (ii) la obligación del Estado de realizar las valorizaciones a valor arancelario, a cargo del Consejo Nacional de Tasaciones —CONATA—, tanto para pagos al contado como a crédito.

El artículo 3 del citado Decreto Supremo establece que “la primera opción de venta directa (...) podrá dirigirse a la persona jurídica que agrupe a todos los conductores del mercado público” y dispone de manera categórica que las valorizaciones se efectuarán “a valor arancelario”, aplicándose incluso una reducción del 10 % en caso de pago al contado. Este mandato reglamentario —que desarrolla directamente la Ley 26569— no solo ratifica la naturaleza preferente, directa y no competitiva de la venta a los conductores, sino que garantiza que el precio responda al valor arancelario, expresamente diferenciado del valor comercial propio de las operaciones de mercado ordinarias o de procesos de concesión regulados por otros marcos normativos.

En ese sentido, la utilización de la Ley 28181 para pretender imponer valor comercial como base de venta en mercados que ya se encuentran dentro del régimen de privatización previsto en la Ley 26569 contradice abiertamente el marco legal vigente y vulnera los derechos adquiridos de los comerciantes. El Decreto Supremo N.º 002-2000-PRES confirma que la lógica de la privatización de mercados públicos es social y

patrimonialmente distinta a la lógica de inversión privada en infraestructura: la primera se realiza al valor arancelario, reconociendo la posesión histórica, las inversiones efectuadas por los conductores y la naturaleza social del mercado; la segunda, regulada por la Ley 28181, responde a mecanismos de promoción de inversión, cuya finalidad y base valorativa son radicalmente distintas.

Además de aquello, téngase en cuenta que el mismo artículo 2 de la Ley 26569, establece a la letra de que: *“El precio de venta aplicable a dichas operaciones de compraventa será fijado por el Consejo Nacional de Tasaciones, por lo que la disposición para que los precios sean fijados por el Consejo Nacional de Tasaciones es de rango legal y tiene fuerza de ley.”*

Por ello, la presente iniciativa legislativa reafirma que la Ley 28181 no puede aplicarse a los mercados privatizados o en proceso de privatización bajo la Ley 26569, puesto que ello alteraría el régimen jurídico de primera oferta y valor arancelario que el propio Decreto Supremo N.º 002-2000-PRES desarrolla como mandato expreso del Estado, además de que sería inconstitucional al contradecir el artículo 103 de la Constitución Política del Perú que dice que: *La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes [...].*

La precisión normativa es, por tanto, indispensable para evitar que se desconozcan los derechos adquiridos y para resguardar la coherencia del ordenamiento jurídico.

II. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La necesidad de introducir una cláusula de precisión en la Ley 28181 no surge de manera aislada, sino que se sustenta en un conjunto de antecedentes legislativos, doctrinarios y técnicos que evidencian la persistencia de vacíos normativos y contradicciones prácticas en la regulación de los mercados municipales.

En primer lugar, el propio Congreso de la República ha tramitado proyectos de ley orientados a precisar el alcance de la Ley 28181, como la iniciativa “Ley que precisa la aplicación del segundo párrafo del artículo 1 de la Ley 28181, de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales”. Este antecedente legislativo demuestra que el Parlamento ya había identificado zonas ambiguas dentro del articulado de dicha ley, particularmente en lo referido al régimen de transferencias y al alcance de su aplicación en mercados con regímenes jurídicos diferenciados (Congreso de la República, 2019)¹¹. La recurrencia de estos intentos regulatorios evidencia que la Ley 28181 requiere ajustes técnicos para evitar interpretaciones dispares por parte de gobiernos locales.

Asimismo, los dictámenes de la Comisión de Descentralización y de la Comisión de Vivienda y Construcción han abordado la problemática estructural de los mercados municipales, destacando la necesidad de promover la inversión privada para modernizar infraestructura, pero sin menoscabar los derechos adquiridos por los comerciantes que participan en procesos de privatización, concesiones o transferencias. Estas comisiones han remarcado que la política de mercados debe conciliar objetivos de modernización

¹¹ Congreso de la República del Perú. (2019). *Proyecto de Ley que precisa la aplicación del segundo párrafo del artículo 1 de la Ley 28181*. Lima: Congreso de la República.

urbana con el respeto al derecho de propiedad, la seguridad jurídica y la gobernanza local equilibrada.

La doctrina académica también ha advertido la dispersión normativa existente. Devoto Ykeho (2023)¹² identifica que la regulación de los mercados de abasto en Lima Metropolitana se caracteriza por la coexistencia de regímenes de propiedad municipal, privatización y concesión, sin un marco legal unificado que determine una regla clara de prelación entre estas normas. Esta situación, señala la autora, favorece decisiones municipales dispares y genera incertidumbre jurídica en comerciantes y usuarios, por lo que recomienda sistematizar y armonizar la legislación aplicable (Devoto Ykeho, 2023)¹³.

En la misma línea, Medina (2018)¹⁴ analiza la naturaleza de los mercados de abasto como servicios públicos esenciales y señala que una adecuada gestión requiere claridad normativa respecto de las competencias municipales y de los derechos de los usuarios y propietarios de puestos. La autora advierte que las tensiones entre diversos marcos regulatorios—Ley 27972, Ley 26569, Ley 28181, normas sectoriales—deben resolverse mediante reformas legislativas que definan claramente su ámbito de aplicación (Medina, 2018)¹⁵.

Adicionalmente, especialistas como Timaná (2011)¹⁶ sostienen que la privatización de mercados municipales prevista en la Ley 26569 fue concebida como una política de ordenamiento urbano que permitió superar condiciones de insalubridad y precariedad en la administración municipal, transfiriendo la gestión a asociaciones de comerciantes con títulos de propiedad. Este autor remarca que la privatización respondió a la necesidad de dotar de estabilidad jurídica y autosostenibilidad a los mercados, lo cual no puede verse afectado por interpretaciones extensivas o erróneas de leyes posteriores (Timaná, 2011)¹⁷.

A la luz de estos antecedentes, el proyecto de ley actual se formula como una respuesta normativa técnica y necesaria, que introduce un elemento innovador fundamental: una cláusula de excepción expresa dentro de la Ley 28181 que garantiza que dicha ley no sea utilizada para intervenir, modificar o reinterpretar el régimen de propiedad establecido por la Ley 26569 en mercados ya privatizados o en proceso de privatización.

Además, incorpora un plazo perentorio de seis meses para que las municipalidades concluyan o encaucen los procesos de privatización pendientes, con el fin de evitar la prolongación indefinida de procedimientos que generan inseguridad jurídica tanto para comerciantes como para la administración local.

2.1 Participación de actores y proceso de diálogo para la formulación de la iniciativa

¹² Devoto Ykeho, A. (2023). *Los mercados de abasto en Lima Metropolitana: análisis normativo y retos de regulación*. Revista de Derecho Administrativo, PUCP.

¹³ ídem

¹⁴ Medina, G. S. C. (2018). *La regulación de los mercados de abasto y la organización municipal*. Universidad de Piura. Repositorio Institucional PIRHUA.

¹⁵ ídem

¹⁶ Timaná, J. (2011). *La privatización de los mercados municipales y su impacto en la gestión local*. Universidad de Piura (UDEP).

¹⁷ ídem

La presente iniciativa legislativa se ha elaborado en el marco de un proceso de escucha activa, diálogo institucional y análisis técnico-parlamentario, en atención a la problemática expuesta por diversos actores vinculados a los mercados de abasto de propiedad municipal, en observancia de los principios de transparencia, participación y publicidad que rigen la función legislativa.

En ese contexto, mi despacho congresal recibió la problemática planteada por dirigentes y representantes de mercados de abasto, vinculada a la superposición normativa existente entre la Ley N° 26569, Ley de Privatización de los Mercados Públicos de Propiedad Municipal, y la Ley N° 28181, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Infraestructura de Mercados Públicos. Con la finalidad de conocer de manera directa los alcances de dicha problemática y evaluar alternativas normativas, se realizaron dos reuniones de trabajo en el marco del Programa “Despacho Ciudadano”, iniciativa institucional organizada por mi despacho congresal, orientada a canalizar las demandas ciudadanas y recoger aportes para la formulación de propuestas legislativas. En dichas reuniones se expusieron los riesgos que enfrentan los comerciantes respecto de la seguridad jurídica de sus derechos de propiedad, así como las dificultades generadas por interpretaciones municipales divergentes sobre el régimen aplicable a los mercados de abasto.

Asimismo, como parte del proceso de análisis y validación técnica de la iniciativa, el 11 de diciembre de 2025 se realizó la Mesa de Trabajo denominada “Problemática Nacional de los Mercados de Abasto en el Perú”, en la Sala Francisco Bolognesi del Palacio Legislativo, convocada y presidida por mi persona. Dicho espacio parlamentario tuvo como objetivo analizar la situación jurídica, administrativa y operativa de los mercados de abasto municipales, identificar vacíos normativos y recoger aportes para la formulación de propuestas legislativas orientadas a garantizar la seguridad jurídica, el ordenamiento normativo y la sostenibilidad de estos espacios estratégicos para la economía popular y la seguridad alimentaria.

En la citada mesa de trabajo participaron representantes de diversas entidades del Estado, entre ellas el Ministerio de la Producción, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), COFOPRI, la Municipalidad Metropolitana de Lima, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento —a través del área de tasaciones— y el Ministerio de Economía y Finanzas, así como dirigentes de organizaciones nacionales de mercados, incluyendo a la Coordinadora Nacional de Mercados del Perú (CONAMAP) y representantes de mercados emblemáticos como el Mercado Minorista N° 1 de Lima.

Durante este espacio de diálogo se expusieron coincidencias relevantes sobre la existencia de conflictos de aplicación normativa, el riesgo de afectación de derechos adquiridos en procesos de privatización y la necesidad de que el Congreso precise legislativamente el ámbito de aplicación de las normas vigentes. Las propuestas y preocupaciones recogidas fueron sistematizadas por el equipo técnico del despacho y constituyen insumos relevantes para la formulación del presente proyecto de ley, el cual no responde a intereses particulares, sino a la necesidad de ordenar el marco jurídico aplicable, proteger derechos reconocidos por ley y dotar de mayor predictibilidad a la gestión municipal de los mercados de abasto.

En ese sentido, la iniciativa legislativa se sustenta en un proceso transparente, participativo y técnicamente informado, que ha considerado las posiciones de los

actores involucrados, así como los criterios de las entidades competentes del Estado, en estricto respeto de los principios que orientan la función legislativa.

2.2 Sustento del plazo de seis meses para la culminación de los procesos de privatización

El plazo de seis (6) meses previstos para que las municipalidades provinciales y distritales gestionen y culminen los procesos de privatización derivados de la Ley N.º 26569 responde a un criterio de razonabilidad administrativa, sustentado en el marco normativo vigente y en estándares consolidados de gestión pública, y no constituye un plazo arbitrario ni desproporcionado.

En primer lugar, dicho plazo se encuentra alineado con los principios del procedimiento administrativo establecidos en la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, particularmente con los principios de razonabilidad, eficacia, celeridad y predictibilidad, los cuales obligan a las entidades públicas a resolver los procedimientos dentro de plazos ciertos y compatibles con la naturaleza del trámite (Congreso de la República, 2019)¹⁸. La fijación de un plazo determinado busca evitar la prolongación indefinida de procedimientos administrativos, situación que genera inseguridad jurídica y vulnera las expectativas legítimas de los administrados.

En segundo término, el plazo de seis meses resulta técnicamente suficiente si se considera que los procesos de privatización a los que se refiere la norma ya se encuentran iniciados y cuentan, en la mayoría de casos, con actos administrativos previos, tales como conformación de comisiones de privatización, valorizaciones efectuadas por el Consejo Nacional de Tasaciones, aceptación de ofertas y pagos parciales realizados por los comerciantes. En consecuencia, no se trata de iniciar nuevos procedimientos, sino de culminar procesos en curso, lo cual justifica un plazo acotado y razonable.

Asimismo, la práctica normativa nacional demuestra que el legislador suele emplear plazos de noventa (90) a ciento ochenta (180) días para la adecuación administrativa, reglamentación o culminación de procesos derivados de cambios normativos, especialmente cuando estos recaen sobre entidades que ya cuentan con competencias y estructuras operativas establecidas. El plazo de seis meses se ubica dentro de este estándar y permite a las municipalidades adoptar las medidas necesarias sin afectar su autonomía ni su capacidad de gestión.

Desde una perspectiva constitucional, el Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente que la ausencia de plazos claros en la actuación administrativa propicia arbitrariedades y afecta el derecho a la seguridad jurídica, siendo legítimo que el legislador establezca plazos perentorios cuando ello resulte necesario para garantizar la eficacia de la norma y la protección de derechos adquiridos (TC, Exp. N.º 01033-1999-AA/TC)¹⁹. En el caso de los mercados de abasto, la prolongación indefinida de los procesos de privatización ha sido identificada como una de las principales causas de conflictividad social y litigiosidad.

¹⁸ Congreso de la República del Perú. (2019). *Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Congreso de la República.

¹⁹ Tribunal Constitucional del Perú. (2000). *Sentencia del Expediente N.º 01033-1999-AA/TC*. Tribunal Constitucional del Perú. <https://www.tc.gob.pe>

En ese sentido, el plazo de seis meses cumple una función ordenadora y garantista, pues permite cerrar ciclos administrativos abiertos desde hace varios años, reduce la discrecionalidad municipal, y asegura que los derechos reconocidos por la Ley N° 26569 no permanezcan en un estado de incertidumbre jurídica. La referencia a la gestión “bajo responsabilidad” refuerza el deber funcional de las autoridades locales de actuar conforme al principio de legalidad, sin introducir sanciones automáticas ni afectar la autonomía municipal.

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

La presente iniciativa legislativa se incorpora al ordenamiento jurídico nacional mediante la Ley que precisa el ámbito de aplicación de la Ley 28181, con el propósito de garantizar la seguridad jurídica en los procesos de privatización de mercados municipales y asegurar la correcta interpretación de los regímenes previstos en la Ley 26569 y la Ley 28181. Su finalidad es eliminar la superposición normativa existente entre ambos marcos legales y fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para gestionar de manera eficiente y transparente la infraestructura de mercados públicos.

En desarrollo de dicho objetivo, la propuesta modifica y precisa el marco normativo vigente mediante las siguientes disposiciones:

- Incorporación del artículo 3 en la Ley 28181, a fin de establecer expresamente que esta norma no es aplicable a los mercados de propiedad municipal que hayan sido privatizados o que se encuentren en proceso formal de privatización conforme a la Ley 26569. La precisión delimita el ámbito de actuación municipal bajo cada régimen y evita interpretaciones contradictorias.
- Reconocimiento explícito de la vigencia y prioridad de la Ley 26569 en los mercados privatizados o en proceso de privatización, garantizando la continuidad de los derechos patrimoniales, actos administrativos, comisiones de privatización y obligaciones derivadas de dicho marco legal.
- Disposición de adecuación municipal, mediante la cual los gobiernos locales deberán armonizar sus procedimientos internos con lo dispuesto en la presente ley, particularmente en lo referido a la culminación de procesos de privatización iniciados al amparo de la Ley 26569.
- Mandato de reglamentación a cargo del Poder Ejecutivo, con el objetivo de uniformizar criterios y fortalecer la coherencia normativa entre las funciones municipales y las políticas sectoriales vinculadas a la gestión de mercados públicos.

La iniciativa es plenamente compatible con la Constitución Política del Perú y se adecua al marco jurídico vigente sin contravenir normas de jerarquía superior ni afectar las competencias reconocidas a los gobiernos locales por la Ley 27972. Por el contrario, reafirma la autonomía municipal dentro de límites constitucionalmente legítimos, garantizando que los derechos adquiridos por los comerciantes en los procesos de privatización bajo la Ley 26569 no sean desconocidos mediante interpretaciones extensivas o erróneas de la Ley 28181.

Asimismo, la precisión normativa generará efectos positivos en materia de seguridad jurídica, al convertirse en un criterio vinculante para la interpretación administrativa y judicial. Su vigencia permitirá resolver con claridad los conflictos existentes entre municipalidades y asociaciones de comerciantes, evitando nuevos casos como el del Mercado Mayorista de Frutas N.º 2 (Exp. N.º 01033-1999-AA/TC), donde el Tribunal Constitucional debió intervenir para preservar derechos adquiridos frente a decisiones municipales incompatibles con la ley vigente.

En conjunto, la iniciativa fortalece el principio de legalidad, reduce la litigiosidad, promueve la correcta jerarquización normativa y contribuye a consolidar un marco estable, coherente y predecible para la gestión y modernización de los mercados de abasto en el país.

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa no genera gasto adicional significativo para las municipalidades ni para el Poder Ejecutivo, toda vez que su implementación se sustenta en la infraestructura administrativa, técnica y normativa con la que ya cuentan los gobiernos locales, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Ministerio de Economía y Finanzas y los organismos sectoriales vinculados a la gestión de mercados. La ley propuesta no requiere la creación de nuevas oficinas, unidades orgánicas o plazas presupuestadas, y las actividades que demanda —revisión de expedientes, culminación de procesos de privatización pendientes y adecuación de procedimientos internos— forman parte de las competencias ordinarias de los gobiernos locales previstas en la Ley Orgánica de Municipalidades.

Por el contrario, la precisión normativa planteada promueve un uso más eficiente de los recursos públicos, al reducir la discrecionalidad administrativa, ordenar la gestión de mercados y evitar litigios costosos derivados de la superposición entre la Ley 26569 y la Ley 28181. La claridad jurídica generada disminuye la conflictividad social, facilita la planificación urbana y reduce gastos asociados a paralización de obras, emisión de actos administrativos contradictorios y prolongación indefinida de procesos de privatización inconclusos.

4.1 Beneficios cualitativos

La aprobación de la presente ley generará beneficios institucionales, económicos y sociales de elevada relevancia. En primer lugar, reforzará la seguridad jurídica y la confianza en el Estado de derecho, al proporcionar claridad normativa a los comerciantes que han participado en procesos de privatización al amparo de la Ley 26569. Esta certeza jurídica es esencial para garantizar que los derechos adquiridos, las inversiones realizadas y las expectativas legítimas generadas no sean desnaturalizadas por decisiones administrativas posteriores o por la aplicación errónea de regímenes normativos incompatibles. Al delimitar con precisión el ámbito de aplicación de la Ley 28181, se incrementa la previsibilidad de las actuaciones municipales, evitando arbitrariedades que han dado lugar a conflictos recurrentes en los últimos años.

En segundo lugar, la norma contribuirá a mejorar la gobernanza local y la planificación urbana. Cuando los gobiernos locales conocen con claridad los regímenes normativos aplicables a cada mercado —si se rigen por el régimen de privatización o por el régimen de transferencia de la Ley 28181— pueden planificar inversiones en infraestructura

esencial, como la electrificación interna, el saneamiento físico-legal, la mitigación de riesgos, la seguridad estructural o la modernización de espacios comerciales. Como señala Devoto Ykeho (2023)²⁰, uno de los principales problemas de la gestión de mercados municipales es la dispersión normativa, que genera confusión administrativa e impide procesos de planificación ordenada. La precisión propuesta reduce sustancialmente este problema.

Asimismo, la ley permitirá reducir conflictos sociales, dado que muchos enfrentamientos recientes entre comerciantes y autoridades han surgido por intentos de ejecutar proyectos de “modernización”, “renovación” o “reconstrucción” sin reconocer la situación jurídica particular de los mercados ya privatizados o en proceso de privatización. En estos casos, la falta de reglas claras genera protestas, paralización de actividades y deterioro del clima social. Un marco normativo preciso reduce estos riesgos y promueve relaciones de cooperación entre municipalidades y organizaciones de comerciantes.

Un beneficio adicional es el incentivo a la inversión privada responsable. Los comerciantes que cuentan con títulos claros o con procesos de privatización avanzados están en mejor posición para acceder a créditos financieros, invertir en mejoras sanitarias, adquirir equipamiento, implementar cámaras de frío, optimizar sistemas de seguridad o modernizar instalaciones. Como destaca PRODUCE (2017)²¹, los mercados con mayor seguridad jurídica son los que presentan mayores niveles de inversión y autosostenibilidad, lo que impacta positivamente en la calidad del servicio para los consumidores.

4.2. Beneficios cuantitativos (estimativos)

Según el Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016²² (CENAMA) elaborado por el INEI y PRODUCE, existen 2 612 mercados de abasto en todo el territorio nacional, con 328 946 puestos fijos, de los cuales el 60,5 % se encuentra bajo administración de juntas directivas o propietarios, mientras que un 25,4 % permanece en gestión municipal. Este dato confirma que una parte significativa del sistema nacional de mercados opera bajo esquemas de propiedad colectiva o privada derivados del régimen de privatización previsto por la Ley 26569.

Tomando en cuenta estos datos, es razonable estimar que aproximadamente el 10 % de los mercados del país —esto es, alrededor de 260 mercados— puede encontrarse actualmente, o encontrarse en el futuro, en situaciones de conflicto normativo por superposición entre la Ley 26569 y la Ley 28181. La experiencia reciente indica que los conflictos entre municipalidades y comerciantes, cuando se inician procedimientos de remodelación sin claridad sobre la situación jurídica del mercado, generan costos económicos significativos, tanto por litigios judiciales como por paralización de actividades.

Si consideramos que cada conflicto mayor puede representar un costo aproximado de S/ 200 000, incluyendo gastos legales, tiempo invertido por funcionarios, paralización de

²⁰ Devoto Ykeho, A. (2023). *Los mercados de abasto en la legislación peruana: el caso del Área Metropolitana de Lima en el contexto de emergencia sanitaria por la COVID-19* (Tesis de licenciatura). Pontificia Universidad Católica del Perú.

²¹ Ministerio de la Producción. (2017). *Principales resultados del Censo Nacional de Mercados de Abasto 2016*. PRODUCE.

²² Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017). *Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016: Resultados definitivos*. INEI.

ventas y pérdidas asociadas, la clarificación normativa introducida por esta ley permitiría evitar costos cercanos a S/ 52 millones a mediano plazo (260 mercados × S/ 200 000 = S/ 52 000 000). A ello se suman beneficios indirectos importantes, como:

- el incremento de la recaudación tributaria por la formalización de actividades comerciales;
- la reducción de litigios constitucionales y administrativos que actualmente absorben recursos del Poder Judicial y de las municipalidades;
- la mayor continuidad de actividades comerciales en mercados estratégicos para el abastecimiento urbano.

Las cifras son referenciales, pero muestran con claridad que la relación beneficio–costo de la propuesta es altamente favorable, y que los efectos positivos superan ampliamente los costos de implementación.

4.3. Costos de implementación

La puesta en marcha de la presente ley no implica gasto adicional para el Estado ni para las municipalidades, dado que su aplicación se sustenta íntegramente en las capacidades, competencias y estructuras administrativas ya existentes. Las acciones que deberán realizar los gobiernos locales —como la revisión de expedientes, la culminación de los procesos de privatización iniciados al amparo de la Ley 26569 y la adecuación de sus instrumentos de gestión interna— forman parte de las funciones ordinarias que la Ley Orgánica de Municipalidades les atribuye y se ejecutan con los mismos recursos humanos, técnicos y administrativos actualmente disponibles.

Del mismo modo, la reglamentación que corresponde emitir al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, se desarrollará utilizando los equipos técnicos existentes, sin requerir la creación de nuevas unidades, servicios especializados ni incrementos presupuestales. Se trata de labores de carácter normativo que se encuentran dentro de las atribuciones habituales de ambos sectores.

En consecuencia, la implementación de la ley no genera obligación financiera alguna, y por el contrario, contribuye a fortalecer la seguridad jurídica, optimizar la gestión pública y reducir la conflictividad administrativa y social, promoviendo un entorno más ordenado y eficiente en la gestión de mercados municipales. Su diseño cumple con los criterios de eficiencia, sostenibilidad y racionalidad normativa, en consonancia con los principios de buena regulación y sin generar cargas económicas para el aparato estatal.

4.4. Análisis comparativo de impacto por actor institucional

En complemento al análisis cualitativo y cuantitativo desarrollado, resulta pertinente identificar de manera sistemática los principales actores involucrados en la implementación de la norma, así como su rol institucional, los beneficios que recibirán y el impacto esperado a partir de la precisión normativa propuesta. Esta lectura comparativa permite evaluar con mayor claridad la pertinencia, razonabilidad y proporcionalidad de la medida legislativa.

Tabla 1: Análisis comparativo de impacto por actor involucrado

Actor involucrado	Rol institucional	Beneficio principal generado por la norma	Impacto esperado en el corto y mediano plazo
Municipalidades provinciales y distritales	Titulares y administradores de mercados públicos; responsables de procesos de privatización y de la aplicación de la Ley 28181	Claridad normativa para decidir qué régimen aplicar en cada mercado; reducción de errores administrativos y conflictos	Mejor planificación urbana y de inversiones; disminución de litigios con comerciantes; fortalecimiento de la gestión municipal
Asociaciones de comerciantes y juntas directivas	Conductores y, en muchos casos, propietarios o beneficiarios del proceso de privatización bajo la Ley 26569	Seguridad jurídica sobre los derechos adquiridos; protección frente a medidas municipales discrecionales	Incremento de la inversión privada responsable; estabilidad operativa; reducción de protestas y paralizaciones
Gobierno central (MVCS, MEF, PRODUCE)	Rectoría normativa y técnica; emisión de reglamentos y lineamientos sectoriales	Marco uniforme para modernización de mercados; alineamiento entre políticas de inversión y respeto de derechos adquiridos	Mejor coherencia entre políticas públicas; reducción de conflictos intergubernamentales; fortalecimiento de la gobernanza económica local
Poder Judicial y Tribunal Constitucional	Órganos de resolución de conflictos y control constitucional	Menor litigiosidad por conflictos de aplicación entre Ley 26569 y Ley 28181; criterios claros de interpretación	Descarga procesal significativa; menor uso de acciones de amparo; decisiones más predecibles
Consumidores y ciudadanía	Usuarios del servicio público de mercados y beneficiarios del abastecimiento nacional	Mercados más ordenados, seguros y con mejor infraestructura debido a la inversión privada incentivada	Mejora en calidad de servicios, condiciones higiénicas, seguridad y continuidad del abastecimiento
Sistema financiero (cajas, bancos, cooperativas)	Proveedores de crédito a comerciantes y asociaciones	Mayor seguridad jurídica para evaluar garantías y financiar proyectos	Aumento del crédito formal para modernización de mercados; dinamización de inversiones locales
Organizaciones de fiscalización	Supervisión de la legalidad y del uso	Reducción de riesgos de observaciones y	Menor conflictividad administrativa;

Actor involucrado	Rol institucional	Beneficio principal generado por la norma	Impacto esperado en el corto y mediano plazo
(Contraloría, OCI municipales)	de recursos públicos	cuestionamientos sobre decisiones municipales	cumplimiento más uniforme del marco legal

La evidencia comparativa presentada muestra que la propuesta normativa no solo aborda una necesidad jurídica puntual —resolver la superposición entre la Ley 26569 y la Ley 28181—, sino que además genera beneficios multisectoriales, transversales y sostenibles. El impacto esperado demuestra una mejor articulación entre niveles de gobierno, una reducción significativa de costos institucionales, la disminución de conflictos sociales, y un aumento de confianza en la administración pública, todo lo cual refuerza la pertinencia, oportunidad y constitucionalidad de la norma.

En ese sentido, la tabla confirma que la implementación de la ley no genera obligación financiera alguna, tal como se precisa en la sección 4.3. Por el contrario, los beneficios institucionales, económicos y sociales que se extienden a toda la cadena de actores del sistema de mercados son más que evidentes. En ese sentido, la medida cumple con los criterios de eficiencia, eficacia, simplicidad normativa y racionalidad administrativa exigidos por el enfoque de buena regulación.

V. VÍNCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La presente propuesta legislativa se enmarca plenamente en los principios, objetivos y políticas de Estado del Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002, orientado a fortalecer la institucionalidad democrática, promover la eficiencia del Estado y garantizar el desarrollo económico y social en el Perú. En ese sentido, la iniciativa contribuye directamente al cumplimiento de los Objetivos 1 y 4 del citado instrumento de concertación nacional:

- Objetivo 1: Democracia y Estado de Derecho.
- Objetivo 4: Estado eficiente, transparente y descentralizado.

1. Política de Estado N.º 6: Gobierno en función de metas y resultados

La precisión del ámbito de aplicación de la Ley 28181 se alinea con esta política al fortalecer la capacidad del Estado para tomar decisiones basadas en evidencia y orientadas a resultados. La propuesta reduce la discrecionalidad administrativa, elimina vacíos normativos que generan conflictos y promueve un marco de actuación predecible para municipalidades y comerciantes. Al establecer reglas claras sobre la relación entre la Ley 26569 y la Ley 28181, la iniciativa contribuye a una gestión pública más eficiente, transparente y orientada a metas verificables, como la seguridad jurídica, la culminación de procesos de privatización y la reducción de litigiosidad.

2. Política de Estado N.º 13: Promoción de la formalización y desarrollo de la economía popular

La iniciativa legislativa contribuye de manera directa al mandato de esta política al consolidar la formalización de los mercados municipales, espacios donde se concentra buena parte de la economía popular urbana. La seguridad jurídica otorgada a los comerciantes mediante la precisión normativa permite fortalecer sus derechos patrimoniales, facilitar el acceso al crédito y promover inversiones privadas en infraestructura, higiene, seguridad y modernización. Con ello, se reduce la informalidad, se amplía la base tributaria y se fortalece la cadena de abastecimiento alimentario, en coherencia con los objetivos de desarrollo económico sostenible.

3. Política de Estado N.º 16: Seguridad alimentaria y nutrición

Los mercados de abasto cumplen un rol fundamental en el sistema de seguridad alimentaria nacional, al garantizar el abastecimiento diario de productos esenciales a millones de peruanos. La modernización y adecuada regulación de estos espacios exige un marco jurídico claro, que defina responsabilidades y proteja los derechos de los agentes involucrados. La iniciativa propuesta contribuye a este objetivo al brindar predictibilidad jurídica para la planificación urbana, la mejora sanitaria, la gestión del riesgo y la inversión en infraestructura, con efectos positivos sobre la calidad, continuidad y precio del abastecimiento alimentario en todo el país.

4. Política de Estado N.º 28: Plena vigencia de la Constitución, derechos humanos y acceso a la justicia

La propuesta reafirma el mandato constitucional de proteger el derecho de propiedad y garantizar el acceso a mecanismos efectivos de justicia. Al delimitar los efectos de la Ley 28181 y preservar los derechos adquiridos en procesos de privatización bajo la Ley 26569, la iniciativa fortalece el Estado de derecho al impedir que decisiones municipales puedan desconocer situaciones jurídicas consolidadas. De esta manera, se garantiza la predictibilidad normativa, se previenen conflictos judiciales y se promueve el respeto a los principios de legalidad, razonabilidad y confianza legítima.

5. Política de Estado N.º 29: Descentralización política, económica y administrativa

La iniciativa contribuye a una descentralización responsable, al reconocer la autonomía municipal en la gestión de los mercados públicos, pero estableciendo límites claros que evitan la vulneración de derechos de propiedad y la emisión de actos administrativos incompatibles con la Constitución. Esta precisión fortalece a los gobiernos locales, no solo porque clarifica sus competencias, sino también porque les permite planificar políticas de inversión, reordenamiento y modernización urbana con mayor eficiencia y seguridad jurídica.

Lima, 18 de diciembre de 2025