

PROYECTO LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 28181, LEY DE TRANSFERENCIA DE PUESTOS, ESTABLECIMIENTOS Y/O SERVICIOS DE MERCADOS MUNICIPALES, PARA PRECISAR SU ALCANCE Y ARTICULAR SU APLICACIÓN CON EL RÉGIMEN DE PRIVATIZACIÓN DE MERCADOS

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 MODIFICA LA LEY N° 28181, LEY DE TRANSFERENCIA DE PUESTOS, ESTABLECIMIENTOS Y/O SERVICIOS DE MERCADOS MUNICIPALES, PARA PRECISAR SU ALCANCE Y ARTICULAR SU APLICACIÓN CON EL RÉGIMEN DE PRIVATIZACIÓN DE MERCADOS

Artículo 1.- Modificación del artículo 1 de la Ley 28181

Modifícase el artículo 1 de la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, en los términos siguientes:

“Artículo 1.- Objeto de la Ley

Las municipalidades provinciales y distritales, en uso de sus atribuciones y en ejercicio de la autonomía política, económica y administrativa que les reconoce la Constitución Política del Perú, pueden, de manera excepcional, adoptar mecanismos de venta de los puestos, establecimientos y/o servicios en mercados de su propiedad, distintos a los previstos en el artículo 59 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, **en favor de sus actuales arrendatarios, conductores y/o poseionarios.”**

Esta disposición también comprende a los mercados y terrenos donde se ubican mercados de propiedad estatal cuyo saneamiento físico legal se encuentre a cargo de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI.

Artículo 2.- Modificación del artículo 2 de la Ley 28181

Modifícase el artículo 2 de la Ley 28181, en los términos siguientes:

“Artículo 2.- Condiciones de las transferencias

Las condiciones de las transferencias referidas al plazo, valor de venta y forma de pago **se establecen** conforme a la **Ley N° 26569, Ley de Privatización de los Mercados Públicos de Propiedad Municipal, y sus normas reglamentarias.**”

Artículo 3.- Incorporación del artículo 3 a la Ley 28181

Incorpórase el artículo 3 a la Ley 28181, conforme al texto siguiente:

“Artículo 3.- Excepción de aplicación

La presente ley no es aplicable a los puestos, establecimientos y/o servicios en mercados de propiedad municipal que hayan sido privatizados o transferidos conforme a la Ley N° 26569.

En los casos en que los puestos, establecimientos y/o servicios se encuentren privatizados o en proceso de privatización, se mantienen las condiciones, derechos y régimen de propiedad reconocidos en la citada ley.

Las municipalidades provinciales y distritales concluyen los procesos de privatización derivados de la Ley N° 26569 en un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, bajo responsabilidad funcional.”

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Adecuación municipal

Las municipalidades provinciales y distritales adecuan sus procedimientos administrativos y ordenanzas 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 el reglamento de la presente ley en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario.

TERCERA. Aplicación

En lo no previsto por la presente ley, resulta de aplicación supletoria la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Lima, febrero de 2026

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. Descripción general de la iniciativa

La presente iniciativa legislativa tiene como finalidad modificar la Ley N° 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, a fin de precisar su alcance normativo y articular su aplicación con el régimen de privatización de mercados previsto en la Ley N° 26569, con el objetivo de eliminar vacíos interpretativos que han generado conflictos recurrentes entre municipalidades y organizaciones de comerciantes, así como de fortalecer la seguridad jurídica en la gestión de los mercados de abasto de propiedad municipal.

En ese sentido, la propuesta no introduce un nuevo régimen jurídico ni altera las competencias municipales reconocidas por la Constitución, sino que ordena y armoniza la aplicación de normas vigentes, estableciendo reglas claras sobre el ámbito de aplicación de la Ley N° 28181, las condiciones de transferencia de los puestos de mercado y la exclusión expresa de aquellos mercados que ya se encuentran privatizados o en proceso de privatización conforme a la Ley N° 26569.

En coherencia con el objeto de la ley, la propuesta modifica el artículo 1 de la Ley N° 28181, a fin de establecer con claridad que las municipalidades provinciales y distritales, en ejercicio de su autonomía reconocida por la Constitución, pueden, de manera excepcional, adoptar mecanismos de venta de puestos, establecimientos y/o servicios en mercados de su propiedad distintos a los previstos en el artículo 59 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en favor de quienes actualmente se encuentran vinculados a la conducción y explotación económica del puesto (Congreso de la República, 2003).¹

En segundo término, la iniciativa modifica el artículo 2 de la Ley N° 28181, con el objeto de reducir la discrecionalidad municipal en la determinación del plazo, valor de venta y forma de pago, estableciendo que dichas condiciones se rijan por el marco previsto en la Ley N° 26569, Ley de Privatización de los Mercados Públicos de Propiedad Municipal, y sus normas reglamentarias, con especial énfasis en la valorización técnica bajo parámetros oficiales (Congreso de la República, 1996; Presidencia del Consejo de Ministros, 2000).²

Finalmente, la propuesta incorpora un nuevo artículo 3 a la Ley N° 28181, con el objetivo de precisar su ámbito de aplicación. En tal sentido, se establece de manera expresa que la Ley N° 28181 no es aplicable a los puestos, establecimientos y/o servicios ubicados en mercados de propiedad municipal que ya hayan sido privatizados o transferidos conforme al régimen previsto en la Ley N° 26569. Asimismo, dispone que, en los casos de mercados que se encuentren privatizados o en proceso de privatización bajo dicha norma, se mantienen las condiciones, derechos y el régimen de propiedad y administración privada derivados del procedimiento legal, reforzando la seguridad jurídica y reduciendo la litigiosidad (Tribunal Constitucional, 2000).³

¹ Congreso de la República. (2003). Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

² Presidencia del Consejo de Ministros. (2000). Decreto Supremo N° 002-2000-PRES, normas complementarias al Reglamento de Privatización de los Mercados Públicos.

³ Tribunal Constitucional. (2000). Exp. N° 01033-1999-AA/TC.

Las Disposiciones Complementarias Finales refuerzan este marco, al ordenar que las municipalidades adecuen sus procedimientos internos de transferencia 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 la aplicación supletoria de la Ley N° 27972, en armonía con el régimen municipal vigente (Congreso de la República, 2003).

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 y estableciendo condiciones reglamentarias específicas para la venta directa, incluyendo parámetros de valorización técnica (Congreso de la República, 1996; Presidencia del Consejo de Ministros, 2000).⁴

El segundo marco vigente es la Ley N° 28181, del año 2004, que regula la transferencia de puestos, establecimientos y servicios en mercados municipales, permitiendo a los gobiernos locales optar “por excepción” por mecanismos distintos al régimen general de disposición de bienes municipales (Congreso de la República, 2004).⁵

Aunque ambas leyes se orientan a mercados de propiedad municipal, la Ley N° 28181 no incorporó, en su diseño original, una regla clara de articulación o delimitación frente a mercados ya comprendidos en el régimen de privatización, lo cual genera un vacío interpretativo relevante: no existe una cláusula explícita que ordene la aplicación normativa cuando los supuestos se superponen. La doctrina especializada identifica esta falta de articulación como fuente de conflictos jurídicos y “zonas grises normativas” que pueden ser utilizadas discrecionalmente por autoridades locales, afectando la seguridad jurídica (Devoto Ykeho, 2023).⁶

b) Ambigüedad sobre el sujeto beneficiario y exigencias administrativas restrictivas

En la práctica municipal, se han identificado interpretaciones que condicionan el acceso a la transferencia a la existencia de determinados documentos contractuales, como contratos de arrendamiento, lo que termina excluyendo a quienes ejercen conducción efectiva y continua del puesto bajo otras modalidades reconocibles por la realidad del mercado y la actuación administrativa previa.

⁴ Presidencia del Consejo de Ministros. (2000). Decreto Supremo N° 002-2000-PRES, normas complementarias al Reglamento de Privatización de los Mercados Públicos.

⁵ Congreso de la República. (2004). Ley N° 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales.

⁶ 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).

Esta situación genera un efecto material relevante: se desplaza al beneficiario real de la política pública de formalización (pequeño comerciante) y se abre espacio para distorsiones administrativas, al introducir requisitos no razonables o no vinculados al fin de la norma, contraviniendo principios de razonabilidad y predictibilidad del procedimiento administrativo (Congreso de la República, 2019).⁷

c) Discrecionalidad en plazo, precio y forma de pago: riesgo de exclusión económica

La regulación vigente ha permitido que cada concejo municipal determine discrecionalmente las condiciones de transferencia (plazo, valor de venta y forma de pago), sin una regla técnica uniforme. Ello puede traducirse en fijación de precios a valor comercial elevado o plazos rígidos, que resultan inalcanzables para pequeños comerciantes que dependen del ingreso diario, generando el riesgo de que la transferencia termine favoreciendo a terceros con mayor capacidad económica, desnaturalizando la finalidad social del proceso de formalización y acceso a la propiedad.

En contraste, el régimen de privatización de mercados previsto en la Ley N° 26569 y su normativa complementaria contempla criterios de valorización técnica que buscan compatibilizar formalización y accesibilidad económica para los conductores (Congreso de la República, 1996; Presidencia del Consejo de Ministros, 2000).⁸

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

La problemática descrita se agrava cuando municipalidades u operadores de proyectos invocan la Ley N° 28181 para justificar intervenciones integrales en mercados que ya se encuentran bajo el ámbito de la Ley N° 26569. En estos supuestos, no se reconoce plenamente la condición de propietarios o la situación jurídica avanzada de comerciantes que han participado en procesos formales de privatización, generando riesgos de desconocimiento de derechos adquiridos, paralización de obras, incremento de litigiosidad y conflictividad social (Gamonal Guevara, 2023).⁹

e) 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)¹⁰, elaborado por INEI¹¹ y PRODUCE, registra 2 612 mercados de abasto en el país, con 328 946 puestos fijos, y evidencia la relevancia de esquemas de autogestión y propiedad por asociaciones o juntas directivas (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2017; Ministerio de la Producción [PRODUCE], 2017)¹². En este contexto, la

⁷ Congreso de la República. (2019). Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

⁸ Presidencia del Consejo de Ministros. (2000). Decreto Supremo N° 002-2000-PRES, normas complementarias al Reglamento de Privatización de los Mercados Públicos.

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

¹⁰ Ministerio de la Producción. (2017). Informe/CENAMA 2016: resultados y análisis.

¹¹ Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017). Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016: Resultados definitivos. INEI. <https://www.inei.gob.pe>

¹² Ministerio de la Producción. (2017). Principales resultados del Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016 (CENAMA). PRODUCE. <https://www.gob.pe/produce>

incertidumbre sobre propiedad y régimen aplicable impacta directamente la economía popular, el abastecimiento y el empleo asociado a estas cadenas.

f) Complejidad y dispersión normativa

Diversas investigaciones académicas destacan que el marco normativo aplicable a mercados de abasto es fragmentado y disperso, lo que incrementa el riesgo de arbitrariedades o decisiones contradictorias, afectando la propiedad y la continuidad del servicio público de abastecimiento (Devoto Ykeho, 2023¹³; Medina, 2018)¹⁴.

1.3. Sustento constitucional, jurisprudencial y normativo

a) Autonomía municipal y régimen general de disposición de bienes municipales

El artículo 194 de la Constitución reconoce la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos locales, la cual se ejerce dentro de los límites de la Constitución y la ley. En este marco, la Ley N° 27972 establece el régimen general para la disposición de bienes municipales, disponiendo que las transferencias de propiedad sobre bienes municipales se realizan conforme a mecanismos regulados por ley y con acuerdo del concejo municipal (Congreso de la República, 2003)¹⁵. La modificación del artículo 1 de la Ley N° 28181 no restringe la autonomía municipal; por el contrario, la encauza mediante una habilitación legislativa expresa y excepcional, orientada a una finalidad pública legítima: la formalización patrimonial y la seguridad jurídica de quienes conducen puestos en mercados municipales, evitando interpretaciones contradictorias en sede administrativa.

b) Razonabilidad administrativa y valorización técnica en las condiciones de transferencia

La determinación de condiciones de transferencia (plazo, valor de venta y forma de pago) constituye un componente esencial para que el acceso a la propiedad no sea ilusorio o meramente formal. La remisión expresa al régimen de la Ley N° 26569 y sus disposiciones complementarias permite sostener condiciones con parámetros técnicos de valorización y reglas previsibles, reduciendo la discrecionalidad municipal y alineándose con los principios de razonabilidad, predictibilidad y eficacia del procedimiento administrativo (Congreso de la República, 1996, 2019; Presidencia del Consejo de Ministros, 2000)¹⁶. Este enfoque es compatible con el modelo constitucional de economía social de mercado, que exige un marco normativo estable y no arbitrario para la actividad económica de los agentes, incluidos los pequeños comerciantes.

c) Derecho de propiedad y economía social de mercado.

¹³ 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>

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

¹⁵ Congreso de la República. (2003). Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

¹⁶ Presidencia del Consejo de Ministros. (2000). Decreto Supremo N° 002-2000-PRES, normas complementarias al Reglamento de Privatización de los Mercados Públicos.

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 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)¹⁷. 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.

d) 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

¹⁷ Tribunal Constitucional del Perú. (2003). *Sentencia del Expediente N° 0008-2003-AI/TC*. Tribunal Constitucional del Perú. <https://www.tc.gob.pe>

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.

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.

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

El Decreto Supremo N° 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° 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° 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)¹⁸. La recurrencia de estos intentos regulatorios evidencia que la Ley 28181 requiere ajustes técnicos para evitar interpretaciones dispares por parte de gobiernos locales.

¹⁸ 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.

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 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)¹⁹ 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)²⁰.

En la misma línea, Medina (2018)²¹ 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)²².

Adicionalmente, especialistas como Timaná (2011)²³ 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)²⁴.

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

¹⁹ Devoto Ykeho, A. (2023). *Los mercados de abasto en Lima Metropolitana: análisis normativo y retos de regulación*. Revista de Derecho Administrativo, PUCP.

²⁰ ídem

²¹ Medina, G. S. C. (2018). *La regulación de los mercados de abasto y la organización municipal*. Universidad de Piura. Repositorio Institucional PIRHUA.

²² ídem

²³ Timaná, J. (2011). *La privatización de los mercados municipales y su impacto en la gestión local*. Universidad de Piura (UDEP).

²⁴ ídem

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

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° 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° 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)²⁵. 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° 01033-1999-

²⁵ Congreso de la República del Perú. (2019). *Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Congreso de la República.

AA/TC)²⁶. 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.

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 incide de manera directa y específica sobre el ordenamiento jurídico nacional, en tanto modifica y precisa el alcance de la Ley N° 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, con el objetivo de armonizar su aplicación con el régimen de privatización previsto en la Ley N° 26569 y con el régimen general de bienes municipales regulado por la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

La vigencia de la norma propuesta no introduce un nuevo régimen jurídico autónomo, ni deroga de manera expresa otros marcos legales vigentes, sino que cumple una función de ordenamiento, precisión y delimitación normativa, orientada a corregir la superposición existente entre disposiciones legales que regulan materias conexas desde enfoques distintos.

En ese sentido, los principales efectos de la norma sobre la legislación nacional son los siguientes:

a) Precisión del ámbito de aplicación de la Ley N° 28181

La incorporación del artículo 3 en la Ley N° 28181 produce un efecto normativo relevante al delimitar expresamente su ámbito de aplicación, estableciendo que dicha ley no resulta aplicable a los puestos, establecimientos y/o servicios ubicados en mercados de propiedad municipal que hayan sido privatizados o que se encuentren en proceso formal de privatización conforme a la Ley N° 26569.

Esta precisión evita interpretaciones extensivas o erróneas que, en la práctica administrativa, han llevado a aplicar la Ley N° 28181 a mercados con situaciones jurídicas consolidadas bajo el régimen de privatización, generando conflictos normativos, afectación de derechos adquiridos y un incremento de la litigiosidad administrativa y constitucional.

b) Armonización entre el régimen de transferencia y el régimen de privatización de mercados

²⁶ Tribunal Constitucional del Perú. (2000). *Sentencia del Expediente N° 01033-1999-AA/TC*. Tribunal Constitucional del Perú. <https://www.tc.gob.pe>

La vigencia de la norma propuesta fortalece la coherencia interna del ordenamiento jurídico, al establecer una regla clara de coexistencia entre la Ley N° 28181 y la Ley N° 26569. Mientras la primera se orienta a regular mecanismos de transferencia y promoción de inversión en mercados de propiedad municipal no privatizados, la segunda mantiene plena vigencia respecto de los mercados que han sido objeto de procesos de privatización o que se encuentran en trámite conforme a su propio régimen legal.

De esta manera, se evita que normas con finalidades y estructuras distintas sean aplicadas de manera indistinta a los mismos supuestos fácticos, lo que resulta coherente con los principios de especialidad, jerarquía normativa y seguridad jurídica que rigen el sistema jurídico nacional.

c) Reafirmación del régimen de derechos adquiridos bajo la Ley N° 26569

La norma propuesta genera un efecto declarativo y garantista al reafirmar la vigencia de los derechos patrimoniales, actos administrativos y obligaciones derivados de los procesos de privatización iniciados o culminados conforme a la Ley N° 26569 y sus normas reglamentarias.

Este efecto es consistente con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional²⁷, que ha reconocido que los comerciantes que han participado en procesos de privatización bajo dicho régimen adquieren derechos y expectativas legítimas protegidas por el derecho constitucional de propiedad. En ese sentido, la iniciativa legislativa refuerza la protección de dichas situaciones jurídicas frente a eventuales intentos de desconocimiento mediante normas posteriores o interpretaciones administrativas incompatibles.

d) Fortalecimiento del principio de legalidad y reducción de la discrecionalidad administrativa

La precisión normativa introducida por la presente ley tiene como efecto indirecto pero relevante la reducción de la discrecionalidad administrativa en la gestión municipal de los mercados de abasto. Al establecer con claridad qué régimen resulta aplicable en cada supuesto, se limita el margen para decisiones municipales contradictorias, arbitrarias o carentes de sustento legal suficiente.

Ello contribuye a una aplicación más uniforme de la legislación nacional, fortalece el principio de legalidad en la actuación administrativa y disminuye el riesgo de observaciones por parte de órganos de control, así como de controversias judiciales derivadas de interpretaciones divergentes.

e) Compatibilidad con la Ley Orgánica de Municipalidades y respeto de la autonomía local

La vigencia de la norma es plenamente compatible con la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en tanto no restringe ni sustituye las competencias de los gobiernos locales, sino que las encauza dentro de un marco legal claro y constitucionalmente legítimo.

²⁷ Tribunal Constitucional (Exp. N° 01033-1999-AA/TC), Mercado Mayorista de Frutas N° 2.

La iniciativa reafirma la autonomía municipal para decidir sobre la gestión de los mercados públicos, pero establece límites normativos precisos cuando existen regímenes especiales de privatización, en concordancia con el principio de descentralización responsable y con el deber del legislador de garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico.

f) Efectos interpretativos vinculantes para la administración y la judicatura

Finalmente, la norma propuesta tendrá un efecto interpretativo relevante, al constituirse en un criterio legal expreso para la interpretación administrativa y judicial de los conflictos relacionados con la aplicación de la Ley N° 28181 y la Ley N° 26569.

En conjunto, su vigencia permitirá resolver con mayor claridad controversias existentes y prevenir nuevos conflictos, evitando que situaciones similares a las ya conocidas deban ser nuevamente dirimidas por el Poder Judicial o el Tribunal Constitucional, contribuyendo así a la eficiencia del sistema de justicia y a la predictibilidad normativa.

Por tanto, 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 legislativa no genera gasto adicional significativo para las municipalidades provinciales y distritales ni para el Poder Ejecutivo, toda vez que su implementación se sustenta en las capacidades administrativas, técnicas y normativas ya existentes en los gobiernos locales, así como en los sectores competentes del Ejecutivo vinculados a la gestión de mercados municipales.

La propuesta normativa no crea nuevos programas, entidades, unidades orgánicas ni plazas presupuestales, ni impone obligaciones financieras adicionales al Estado. Las acciones derivadas de su aplicación —como la adecuación de ordenanzas municipales, la revisión de expedientes administrativos existentes y la culminación de procesos de privatización ya iniciados— forman parte de las competencias ordinarias que la Ley Orgánica de Municipalidades atribuye a los gobiernos locales y se ejecutan con los recursos humanos y materiales actualmente disponibles.

Por el contrario, la modificación planteada introduce un beneficio neto para la gestión pública, al corregir un vacío normativo que ha generado, en la práctica, costos administrativos, sociales y económicos derivados de la superposición entre la Ley N° 26569 y la Ley N° 28181. La ausencia de una regla clara de delimitación ha ocasionado duplicidad de actuaciones administrativas, paralización de proyectos de inversión en mercados, incremento de la conflictividad social y judicialización de controversias que pudieron evitarse con una regulación precisa.

Desde esta perspectiva, la iniciativa legislativa optimiza el uso de los recursos públicos, al reducir la discrecionalidad administrativa, fortalecer el principio de legalidad y dotar de predictibilidad a la actuación de las municipalidades en la gestión de los mercados de abasto. La claridad normativa permite evitar gastos innecesarios asociados a la emisión de actos administrativos contradictorios, a la defensa legal de las

municipalidades en procesos judiciales y a la prolongación indefinida de procedimientos de privatización inconclusos.

4.1. Beneficios cualitativos

La aprobación de la ley generará beneficios institucionales, económicos y sociales de alto impacto. En primer lugar, reforzará de manera significativa la seguridad jurídica de los comerciantes que han participado en procesos de privatización al amparo de la Ley N° 26569, al establecer de forma expresa que la Ley N° 28181 no resulta aplicable a mercados ya privatizados o en proceso de privatización. Esta precisión evita que decisiones administrativas posteriores desconozcan derechos adquiridos o expectativas legítimas protegidas por el derecho constitucional de propiedad.

Asimismo, la norma contribuye a mejorar la gobernanza local, al proporcionar a las municipalidades criterios claros para determinar qué régimen normativo corresponde aplicar en cada mercado. Ello facilita la planificación urbana, la programación de inversiones en infraestructura básica, la ejecución de proyectos de modernización y la gestión del riesgo, aspectos que se ven seriamente afectados cuando existe incertidumbre sobre la situación jurídica del mercado.

Otro beneficio relevante es la reducción de la conflictividad social. En los últimos años, numerosos conflictos entre municipalidades y asociaciones de comerciantes han tenido su origen en intentos de ejecutar proyectos de renovación o reordenamiento sin reconocer la situación jurídica derivada de procesos de privatización previos. Un marco normativo claro reduce la probabilidad de protestas, paralizaciones y enfrentamientos, promoviendo relaciones más cooperativas entre autoridades locales y actores económicos.

Adicionalmente, la ley incentiva la inversión privada responsable en los mercados de abasto. La certeza sobre la titularidad de los puestos y sobre el régimen jurídico aplicable permite a los comerciantes acceder a financiamiento, invertir en mejoras sanitarias, seguridad, equipamiento y modernización de instalaciones, con efectos positivos en la calidad del servicio ofrecido a la ciudadanía y en la sostenibilidad económica de estos espacios.

4.2. Beneficios cuantitativos (estimativos)

De acuerdo con el Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016 (CENAMA), elaborado por el INEI y el Ministerio de la Producción, existen 2 612 mercados de abasto en el país, con 328 946 puestos fijos, una proporción significativa de los cuales opera bajo esquemas de propiedad o gestión derivados del régimen de privatización previsto por la Ley N° 26569.

Considerando la experiencia reciente, es razonable estimar que aproximadamente el 10 % de los mercados —alrededor de 260 mercados— puede encontrarse en situaciones de conflicto normativo por superposición entre la Ley N° 26569 y la Ley N° 28181. Estos conflictos suelen generar costos relevantes asociados a litigios judiciales, paralización de actividades comerciales, pérdida de ingresos y uso intensivo de recursos administrativos.

Si se considera que cada conflicto mayor puede representar un costo aproximado de S/ 200 000, incluyendo gastos legales, tiempo de funcionarios, paralización de obras y pérdidas económicas indirectas, la clarificación normativa introducida por la presente ley permitiría evitar costos cercanos a S/ 52 millones en el mediano plazo (260 mercados × S/ 200 000).

A estos montos deben añadirse beneficios indirectos no fácilmente cuantificables, como el incremento de la recaudación tributaria producto de la formalización, la reducción de la carga procesal del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional, y la continuidad del abastecimiento en mercados estratégicos para la economía urbana.

4.3. Costos de implementación

La implementación de la norma no implica costos fiscales adicionales. Las municipalidades deberán adecuar sus procedimientos internos y culminar los procesos de privatización ya iniciados, labores que se realizan dentro de sus funciones ordinarias y con los recursos existentes. De igual modo, la reglamentación a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, se desarrollará con los equipos técnicos actuales, sin requerir incrementos presupuestales.

En consecuencia, la presente iniciativa legislativa constituye una medida de alta eficiencia regulatoria, al introducir una corrección normativa puntual que elimina superposiciones legales, protege derechos adquiridos y fortalece la coherencia del ordenamiento jurídico, sin generar cargas económicas para el Estado. El análisis costo-beneficio demuestra que los beneficios sociales, económicos e institucionales superan ampliamente cualquier costo de implementación, lo que justifica plenamente su aprobación como parte de una política legislativa orientada al ordenamiento normativo, la seguridad jurídica y la buena administración pública.

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 de la administración y disposición de mercados municipales	Clarificación expresa del régimen normativo aplicable a los mercados, reducción de vacíos legales y de discrecionalidad administrativa	Corto plazo: disminución de observaciones legales y conflictos administrativos. Mediano plazo: mejora en la planificación urbana, ejecución de proyectos de modernización y reducción de litigios contra la municipalidad.
Concejos municipales	Órganos decisorios en la disposición de bienes municipales	Marco legal claro para adoptar mecanismos de transferencia o respetar procesos de privatización existentes	Corto plazo: mayor seguridad jurídica en la toma de acuerdos y ordenanzas. Mediano plazo: fortalecimiento de la gobernanza local y legitimidad de decisiones ante la ciudadanía.
Comerciantes con puestos privatizados (Ley N° 26569)	Titulares de derechos de propiedad o expectativas legítimas	Protección expresa de derechos adquiridos y exclusión de la aplicación indebida de la Ley N° 28181	Corto plazo: reducción de incertidumbre jurídica y conflictos con la autoridad municipal. Mediano plazo: incentivo a la inversión, acceso a financiamiento y mejoras en infraestructura comercial.
Comerciantes en mercados municipales no privatizados	Beneficiarios potenciales de mecanismos de transferencia	Condiciones de transferencia más previsibles y técnicas (precio, plazo y forma de pago)	Corto plazo: mayor transparencia en los procesos de transferencia. Mediano plazo: acceso progresivo a la formalización y fortalecimiento de la economía familiar.
Asociaciones y juntas directivas de mercados	Representación colectiva de comerciantes y operadores	Reducción de conflictos internos y claridad sobre el régimen aplicable al mercado	Corto plazo: disminución de disputas internas y con la municipalidad. Mediano plazo: fortalecimiento de la autogestión y sostenibilidad institucional del mercado.
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Rectoría sectorial y emisión de reglamentación	Marco legal claro para reglamentar sin invadir competencias municipales	Corto plazo: elaboración de reglamento coherente y sin contradicciones. Mediano plazo: mejora en la articulación

			intergubernamental en proyectos de mercados.
Poder Judicial y Tribunal Constitucional	Resolución de controversias legales y constitucionales	Criterio legal expreso que reduce interpretaciones contradictorias	Corto plazo: menor ingreso de nuevos procesos por conflictos normativos. Mediano plazo: mayor predictibilidad en las decisiones jurisdiccionales.
Ciudadanía y consumidores	Usuarios finales de los mercados de abasto	Estabilidad en el funcionamiento de mercados y mejora progresiva del servicio	Corto plazo: continuidad del abastecimiento local. Mediano plazo: mercados más ordenados, seguros y modernos.

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° 6: Gobierno en función de metas y resultados

La precisión normativa introducida por la modificación de la Ley N° 28181 se alinea con esta Política de Estado al fortalecer la capacidad del Estado para tomar decisiones basadas en reglas claras, previsibles y orientadas a resultados verificables.

La delimitación expresa del ámbito de aplicación de la Ley N° 28181 y su adecuada articulación con la Ley N° 26569 reducen la discrecionalidad administrativa, eliminan vacíos normativos que generan conflictos recurrentes y permiten a las municipalidades gestionar los mercados de abasto con criterios de eficiencia, legalidad y predictibilidad. Ello contribuye a una gestión pública más ordenada, con menor litigiosidad y mejores resultados en términos de formalización, inversión y gobernanza local.

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

Los mercados de abasto constituyen uno de los principales espacios de desarrollo de la economía popular urbana, concentrando actividades comerciales que sostienen el empleo y el ingreso de miles de familias. La presente iniciativa contribuye directamente a esta Política de Estado al fortalecer la seguridad jurídica de los comerciantes, especialmente de aquellos que han participado en procesos de privatización conforme a la Ley N° 26569.

La claridad normativa respecto del régimen aplicable a cada mercado favorece la formalización patrimonial, facilita el acceso al crédito, incentiva la inversión privada responsable y promueve la sostenibilidad económica de los mercados. De esta manera, la propuesta legislativa coadyuva a reducir la informalidad, ampliar la base tributaria y fortalecer el tejido económico local, sin generar cargas adicionales para el Estado.

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

Los mercados de abasto cumplen un rol estratégico en el sistema nacional de seguridad alimentaria, al garantizar el abastecimiento diario de productos básicos a la población, especialmente en los sectores urbanos de ingresos medios y bajos.

La iniciativa legislativa contribuye a esta Política de Estado al promover un marco jurídico estable y coherente que permite a los gobiernos locales y a los comerciantes planificar inversiones en infraestructura, higiene, seguridad y gestión del riesgo. La reducción de conflictos normativos y la mayor predictibilidad jurídica favorecen la continuidad del servicio de abastecimiento, mejoran las condiciones sanitarias y fortalecen la resiliencia de los mercados frente a situaciones de emergencia o intervención urbana.

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

La propuesta reafirma el compromiso del Estado con la plena vigencia de la Constitución y la protección del derecho de propiedad, consagrado en el artículo 70 de la Constitución Política del Perú. Al establecer de manera expresa que la Ley N° 28181 no es aplicable a mercados ya privatizados o en proceso de privatización bajo la Ley N° 26569, la iniciativa protege los derechos adquiridos y las expectativas legítimas de los comerciantes, evitando intervenciones administrativas arbitrarias.

Asimismo, la claridad normativa reduce la necesidad de recurrir a procesos judiciales o constitucionales para la defensa de derechos, contribuyendo a un mejor acceso a la justicia, a la disminución de la carga procesal y a una mayor predictibilidad en la actuación administrativa y jurisdiccional.

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

La iniciativa se enmarca en una visión de descentralización responsable, al reconocer y respetar la autonomía de los gobiernos locales en la gestión de los mercados públicos, conforme al artículo 194 de la Constitución. Lejos de restringir dicha autonomía, la norma la fortalece, al dotar a las municipalidades de reglas claras que delimitan sus competencias cuando coexisten regímenes legales diferenciados.

En conclusión, esta precisión normativa permite a los gobiernos locales ejercer sus funciones con mayor seguridad jurídica, planificar de manera más eficiente proyectos de modernización y reordenamiento urbano, y evitar decisiones que puedan generar conflictos sociales o vulnerar derechos de terceros. En ese sentido, la propuesta contribuye a una descentralización más eficaz, coherente y alineada con los principios del Estado de derecho.

Lima, 9 de febrero de 2026