



Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 12011/2025-CR, 12064/2025-CR, 12079/2025-CR, 12112/2025-CR, 12366/2025-CR, 12682/2025-CR, 12732/2025-CR, 12869/2025-CR, 13513/2025-CR y 13654/2025-CR. Que modifican el artículo 1 de la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.

COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

Período Anual de Sesiones 2025-2026

DICTAMEN



Señor presidente:

Han ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción, los Proyectos de Ley **12011/2025-CR**, proposición legislativa del grupo parlamentario Alianza Para el Progreso, a iniciativa del congresista Alejandro Soto Reyes, **12064/2025-CR**, proposición legislativa del grupo parlamentario Renovación Popular, a iniciativa de la congresista Noelia Herrera Medina, **12079/2025-CR**, proposición legislativa del grupo parlamentario Perú Libre, a iniciativa de la congresista María Antonieta Agúero Gutiérrez, **12112/2025-CR**, proposición legislativa del grupo parlamentario Podemos Perú, a iniciativa del congresista Guido Bellido Ugarte, **12366/2025-CR**, proposición legislativa del grupo parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa de la congresista Martha Moyano Delgado, **12682/2025-CR**, proposición legislativa del grupo parlamentario Bancada Socialista, a iniciativa del congresista Pasión Dávila Atanacio, **12732/2025-CR**, proposición legislativa del grupo parlamentario Somos Perú, a iniciativa del congresista Héctor Valer Pinto, **12869/2025-CR**, proposición legislativa del grupo parlamentario Renovación Popular, a iniciativa de la congresista Patricia Chirinos Venegas, **13513/2025-CR**, proposición legislativa del grupo parlamentario Bloque Democrático Popular, a iniciativa del congresista Edgard Reymundo Mercado, y **13654/2025-CR**, proposición legislativa del grupo parlamentario Alianza Para el Progreso, a iniciativa de la congresista María Grimaneza Acuña Peralta, por el que se modifica el artículo 1 de la ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados, para incorporar los casos de cesión en uso y garantizar la seguridad jurídica.

Después del análisis y debate correspondiente en su Décima Sesión Ordinaria Semipresencial del 17 de marzo de 2026, la Comisión de Vivienda y Construcción acordó **APROBAR** por **UNANIMIDAD** de los congresistas presentes el dictamen recaído en los **Proyectos de Ley 12011/2025-CR, 12064/2025-CR, 12079/2025-CR, 12112/2025-CR, 12366/2025-CR, 12682/2025-CR, 12732/2025-CR, 12869/2025-CR, 13513/2025-CR y 13654/2025-CR**, con **catorce (14) votos a favor** de los señores congresistas: 1. Acuña Peralta María Grimaneza; 2. Bellido Ugarte, Guido; 3. Alva Rojas, Carlos Enrique; 4. Amuruz Dulanto, Yessica Rosselli; 5. Camones Soriano, Lady

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 12011/2025-CR, 12064/2025-CR, 12079/2025-CR, 12112/2025-CR, 12366/2025-CR, 12682/2025-CR, 12732/2025-CR, 12869/2025-CR, 13513/2025-CR y 13654/2025-CR. Que modifican el artículo 1 de la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.

Mercedes; 6. Córdova Lobatón, María Jessica; 7. Echevarría Rodríguez, Hamlet; 8. Flores Ancachi, Jorge Luis; 9. Herrera Medina, Noelia Rossvith (Con reserva); 10. Infantes Castañeda, Mery Eliana; 11. Moyano Delgado, Martha Lupe; 12. Pariona Sinche, Alfredo; 13. Portalatino Ávalos, Kelly Roxana; 14. Zeta Chunga, Cruz María. No hubo votos en contra, ni abstenciones.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 12011/2025-CR

El Proyecto de Ley 12011/2025-CR fue presentado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 05 de agosto de 2025 y fue derivado a la Comisión de Vivienda y Construcción, como única comisión dictaminadora el 05 de agosto del mismo año.

El Proyecto de Ley 12064/2025-CR

El Proyecto de Ley 12064/2025-CR fue presentado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 11 de agosto de 2025 y fue derivado a la Comisión de Vivienda y Construcción, como única comisión dictaminadora el 12 de agosto del mismo año.

El Proyecto de Ley 12079/2025-CR

El Proyecto de Ley 12079/2025-CR fue presentado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 13 de agosto de 2025 y fue derivado a la Comisión de Vivienda y Construcción, como única comisión dictaminadora el 13 de agosto del mismo año.

El Proyecto de Ley 12112/2025-CR

El Proyecto de Ley 12112/2025-CR fue presentado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 15 de agosto de 2025 y fue derivado a la Comisión de Vivienda y Construcción, como única comisión dictaminadora el 18 de agosto del mismo año.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 12011/2025-CR, 12064/2025-CR, 12079/2025-CR, 12112/2025-CR, 12366/2025-CR, 12682/2025-CR, 12732/2025-CR, 12869/2025-CR, 13513/2025-CR y 13654/2025-CR. Que modifican el artículo 1 de la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.

El Proyecto de Ley 12366/2025-CR

El Proyecto de Ley 12366/2025-CR fue presentado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 10 de setiembre de 2025 y fue derivado a la Comisión de Vivienda y Construcción, como única comisión dictaminadora el 11 de setiembre del mismo año.

El Proyecto de Ley 12682/2025-CR

El Proyecto de Ley 12682/2025-CR fue presentado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 06 de octubre de 2025 y fue derivado a la Comisión de Vivienda y Construcción, como única comisión dictaminadora el 07 de octubre del mismo año.

El Proyecto de Ley 12732/2025-CR

El Proyecto de Ley 12732/2025-CR fue presentado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 09 de octubre de 2025 y fue derivado a la Comisión de Vivienda y Construcción, como única comisión dictaminadora el 13 de octubre del mismo año.

El Proyecto de Ley 12869/2025-CR

El Proyecto de Ley 12869/2025-CR fue presentado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 17 de octubre de 2025 y fue derivado a la Comisión de Vivienda y Construcción, como única comisión dictaminadora el 20 de octubre del mismo año.

El Proyecto de Ley 13513/2025-CR

El Proyecto de Ley 13513/2025-CR fue presentado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 11 de diciembre de 2025 y fue derivado a la Comisión de Vivienda y Construcción, como única comisión dictaminadora el 12 de diciembre de 2025 del mismo año.

El Proyecto de Ley 13654/2025-CR

El Proyecto de Ley 13654/2025-CR fue presentado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 05 de enero de 2026 y fue derivado a la Comisión de Vivienda y Construcción, como única comisión dictaminadora el 05 de enero de 2026 del mismo año.

1.2 Cumplimiento de los requisitos dispuestos en el Reglamento del Congreso de la República

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 12011/2025-CR, 12064/2025-CR, 12079/2025-CR, 12112/2025-CR, 12366/2025-CR, 12682/2025-CR, 12732/2025-CR, 12869/2025-CR, 13513/2025-CR y 13654/2025-CR. Que modifican el artículo 1 de la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.

Las iniciativas legislativas materia de dictamen han sido remitidas a esta Comisión de conformidad con lo establecido en el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República.

Asimismo, los proyectos en estudio cumplen con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, en mérito a lo cual se realizó el estudio correspondiente.

1.3 Vinculación con el Acuerdo Nacional

Las iniciativas legislativas materia de dictamen se vinculan con la Política de Estado 18, expresada en el Acuerdo Nacional sobre la búsqueda de la competitividad, productividad y formalización e la actividad económica:

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

Nos comprometemos a incrementar la competitividad del país con el objeto de alcanzar un crecimiento económico sostenido que genere empleos de calidad e integre exitosamente al Perú en la economía global. La mejora en la competitividad de todas las formas empresariales, incluyendo la de la pequeña y microempresa, corresponde a un esfuerzo de toda la sociedad y en particular de los empresarios, los trabajadores y el Estado, para promover el acceso a una educación de calidad, un clima político y jurídico favorable y estable para la inversión privada, así como para la gestión pública y privada. Asimismo, nos comprometemos a promover y lograr la formalización de las actividades y relaciones económicas en todos los niveles.

Con este objetivo el Estado: (a) consolidará una administración eficiente, promotora, transparente, moderna y descentralizada; (b) garantizará un marco legal que promueva la formalización y la competitividad de la actividad económica; (c) procurará una simplificación administrativa eficaz y continua, y eliminará las barreras de acceso y salida al mercado; (d) proveerá infraestructura adecuada; (e) promoverá una mayor competencia en los mercados de bienes y servicios, financieros y de capitales; (f) propiciará una política tributaria que no grave la inversión, el empleo y las exportaciones; (g) promoverá el valor agregado de bienes y servicios e incrementará las exportaciones, especialmente las no tradicionales; (h) garantizará el acceso a la información económica; (i) fomentará la investigación, creación, adaptación y transferencia tecnológica y científica; (j) facilitará la capacitación de los cuadros gerenciales y de fuerza laboral; y (k) construirá una cultura de competitividad y de compromiso empresarial con los objetivos nacionales.

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 12011/2025-CR, 12064/2025-CR, 12079/2025-CR, 12112/2025-CR, 12366/2025-CR, 12682/2025-CR, 12732/2025-CR, 12869/2025-CR, 13513/2025-CR y 13654/2025-CR. Que modifican el artículo 1 de la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.

El Proyecto de Ley 12011/2025-CR

Un artículo único.

El Proyecto de Ley 12064/2025-CR

Cinco artículos.

El Proyecto de Ley 12079/2025-CR

Artículo único y Una Disposición Complementaria Final.

El Proyecto de Ley 12112/2025-CR

Tres artículos y una Disposición Complementaria Final.

El Proyecto de Ley 12366/2025-CR

Tres artículos.

El Proyecto de Ley 12682/2025-CR

Dos artículos.

El Proyecto de Ley 12732/2025-CR

Tres artículos y una Disposición Complementaria Final.

El Proyecto de Ley 12869/2025-CR

Un artículo y una Disposición Complementaria Final.

El Proyecto de Ley 13513/2025-CR

Tres artículos y una Disposición Complementaria Final

El Proyecto de Ley 13654/2025-CR

Un artículo y una Disposición Complementaria Final.

III. MARCO NORMATIVO

3.1 Legislación Nacional:

- Constitución Política del Perú.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 12011/2025-CR, 12064/2025-CR, 12079/2025-CR, 12112/2025-CR, 12366/2025-CR, 12682/2025-CR, 12732/2025-CR, 12869/2025-CR, 13513/2025-CR y 13654/2025-CR. Que modifican el artículo 1 de la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.

- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Decreto Supremo 009-99-MTC. Aprueban Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del acceso a la Propiedad Formal.
- Ley 32353, Ley para la formalización, desarrollo y competitividad de la micro y pequeña empresa.
- Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.
- Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.
- Decreto Supremo 038-2000-MTC, Reglamento de la Ley de Adjudicación de Lotes de Propiedad del estado ocupados por mercados a cargo del Cofopri.

IV OPINIONES SOLICITADAS

4.1 Solicitudes de opinión

La Comisión de Vivienda y Construcción ha solicitado la opinión a las siguientes instituciones:

Para el Proyecto de Ley 12011/2025-CR

Institución	Nro. De Oficio	Fecha
Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SNB)	OFICIO 0046- 2025-2026-CVC/CR	21-08-2025
Ministerio de Economía y Finanzas	OFICIO 0047- 2025-2026-CVC/CR	21-08-2025
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	OFICIO 0048- 2025-2026-CVC/CR	21-08-2025
Cofopri	OFICIO 0049- 2025-2026-CVC/CR	21-08-2025

Para el Proyecto de Ley 12064/2025-CR

Institución	Nro. De Oficio	Fecha
Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SNB)	OFICIO 0054- 2025-2026-CVC/CR	21-08-2025

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 12011/2025-CR, 12064/2025-CR, 12079/2025-CR, 12112/2025-CR, 12366/2025-CR, 12682/2025-CR, 12732/2025-CR, 12869/2025-CR, 13513/2025-CR y 13654/2025-CR. Que modifican el artículo 1 de la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.

Ministerio de Economía y Finanzas	OFICIO 0055- 2025-2026-CVC/CR	21-08-2025
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	OFICIO 0056- 2025-2026-CVC/CR	21-08-2025
Cofopri	OFICIO 0057- 2025-2026-CVC/CR	21-08-2025

Para el Proyecto de Ley 12079/2025-CR

Institución	Nro. De Oficio	Fecha
Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SNB)	OFICIO 0058- 2025-2026-CVC/CR	21-08-2025
Ministerio de Economía y Finanzas	OFICIO 0059- 2025-2026-CVC/CR	21-08-2025
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	OFICIO 0060- 2025-2026-CVC/CR	21-08-2025
Cofopri	OFICIO 0061- 2025-2026-CVC/CR	21-08-2025

Para el Proyecto de Ley 12112/2025-CR

Institución	Nro. De Oficio	Fecha
Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SNB)	OFICIO 0077- 2025-2026-CVC/CR	21-08-2025
Ministerio de Economía y Finanzas	OFICIO 0078- 2025-2026-CVC/CR	21-08-2025
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	OFICIO 0079- 2025-2026-CVC/CR	21-08-2025
Cofopri	OFICIO 0080- 2025-2026-CVC/CR	21-08-2025

Para el Proyecto de Ley 12366/2025-CR

Institución	Nro. De Oficio	Fecha
Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SNB)	OFICIO 0187- 2025-2026-CVC/CR	15-09-2025
Ministerio de Economía y Finanzas	OFICIO 0185- 2025-2026-CVC/CR	15-09-2025
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	OFICIO 0184- 2025-2026-CVC/CR	15-09-2025
Cofopri	OFICIO 0186- 2025-2026-CVC/CR	15-09-2025

Para el Proyecto de Ley 12682/2025-CR

Institución	Nro. De Oficio	Fecha
Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SNB)	OFICIO 0272- 2025-2026-CVC/CR	23-10-2025
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	OFICIO 0271- 2025-2026-CVC/CR	23-10-2025

Para el Proyecto de Ley 12732/2025-CR

Institución	Nro. De Oficio	Fecha
Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SNB)	OFICIO 0276- 2025-2026-CVC/CR	15-10-2025
Ministerio de Economía y Finanzas	OFICIO 0274- 2025-2026-CVC/CR	15-10-2025

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 12011/2025-CR, 12064/2025-CR, 12079/2025-CR, 12112/2025-CR, 12366/2025-CR, 12682/2025-CR, 12732/2025-CR, 12869/2025-CR, 13513/2025-CR y 13654/2025-CR. Que modifican el artículo 1 de la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	OFICIO 0273- 2025-2026-CVC/CR	15-10-2025
Cofopri	OFICIO 0277- 2025-2026-CVC/CR	15-10-2025

Para el Proyecto de Ley 12869/2025-CR

Institución	Nro. De Oficio	Fecha
Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SNB)	OFICIO 0276- 2025-2026-CVC/CR	15-10-2025
Ministerio de Economía y Finanzas	OFICIO 0274- 2025-2026-CVC/CR	15-10-2025
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	OFICIO 0273- 2025-2026-CVC/CR	15-10-2025
Cofopri	OFICIO 0277- 2025-2026-CVC/CR	15-10-2025

Para el Proyecto de Ley 13513/2025-CR

Institución	Nro. De Oficio	Fecha
Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SNB)	OFICIO – 0765-2025-2026-CVC/CR	13-01-2026
Ministerio de Economía y Finanzas	OFICIO – 0764-2025-2026-CVC/CR	13-01-2026
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	OFICIO – 0763-2025-2026-CVC/CR	13-01-2026

Para el Proyecto de Ley 13654/2025-CR

Institución	Nro. De Oficio	Fecha
Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SNB)	OFICIO – 0742-2025-2026-CVC/CR	06-01-2026
Ministerio de Economía y Finanzas	OFICIO – 0741-2025-2026-CVC/CR	06-01-2026
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	OFICIO 0740-2025-2026-CVC/CR	06-01-2026

4.2 Opiniones recibidas

A la fecha se recibieron las siguientes opiniones:

- **Del Ministerio de Economía y Finanzas**
- Para el Proyecto de Ley 12011/2025-CR, Of. 3690-2025-EF/13.01 del 16/09/2025.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 12011/2025-CR, 12064/2025-CR, 12079/2025-CR, 12112/2025-CR, 12366/2025-CR, 12682/2025-CR, 12732/2025-CR, 12869/2025-CR, 13513/2025-CR y 13654/2025-CR. Que modifican el artículo 1 de la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.

- Para el Proyecto de Ley 12366/2025-CR, Of. 5301-2025-EF/13.01 del 23/12/2025.
- **De la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales,**
- Para el Proyecto de Ley 12011/2025-CR, Of. 00700-2025-SBN del 15/09/2025.
- Para el Proyecto de Ley 12064/2025-CR, Of. 00692-2025-SBN del 15/09/2025.
- Para el Proyecto de Ley 12112/2025-CR, Of. 00712-2025/SBN del 19/9/2025.
- Para el Proyecto de Ley 12366/2025-CR, Of. 00747-2025/SBN del 14/10/2025.
- Para el Proyecto de Ley 12079/2025-CR, Of. 00699-2025/SBN del 15/09/2025.
- Para el proyecto de Ley 12682/2025-CR, Of. 00807-2025/SBN del 03/11/2025.
- Para el Proyecto de Ley 12732/2025-CR, Of. 00809-2025/SBN del 03/11/2025.
- Para el proyecto de Ley 12869/2025-CR, Of. 00856-2025/SBN del 01/12/2025.
- **Del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – Cofopri,**
Para el Proyecto de Ley 12064/2025-CR, Of. D000614-2025-COFOPRI-DE del 22/10/2025.
- Para el Proyecto de Ley 12366/2025-CR, Of. D000613- 2025-COFOPRI-DE del 21/10/2025.
- Para el Proyecto de Ley 12011/2025-CR, Of. D000657-2025-COFOPRI-DE del 01/11/2025.
- Para el Proyecto de Ley 12079/2025-CR. Of. D000652-2025-COFOPRI-DE del 31/10/2025.
- Para el Proyecto de Ley 12682/2025.CR, Of. D000664-2025-COFOPRI-DE del 01/11/2025.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 12011/2025-CR, 12064/2025-CR, 12079/2025-CR, 12112/2025-CR, 12366/2025-CR, 12682/2025-CR, 12732/2025-CR, 12869/2025-CR, 13513/2025-CR y 13654/2025-CR. Que modifican el artículo 1 de la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.

- Para el Proyecto de Ley 12732/2025-CR, Of. D000660-2025-COFOPRI-DE del 01/11/2025.
- **De la Confederación Nacional de Trabajadores en Mercados y Comercio del Perú. CONFENATM.**
- Para el Proyecto de Ley 12079/2025-CR, Of. 333-2025-CONFENATM del 18/08/2025.
- **Del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. –**
- Para el Proyecto de Ley 12011/2025-CR, Of.379-2025-VIVIENDA/DM del 24/12/2025.
- Para el Proyecto de Ley 12064/2025-CR, Of. 372-2025-VIVIENDA/DM del 01/12/2025.
- Para el Proyecto de Ley 12079/2025-CR, Of. 373-2025-VIVIENDA/DM del 01/12/2025.
- Para el Proyecto de Ley 12366/2025-CR, Of. 350-2025-VIVIENDA/DM del 06/11/2025.
- Para el proyecto de Ley 12682/2025-CR, Of. 369-2025-VIVIENDA/DM del 01/12/2025.
- Para el Proyecto de Ley 12732/2025-CR, Of 371-2025-VIVIENDA/DM del 01/12/2025.
- Para el Proyecto de Ley 12869/2025-CR, Of. 377-2025-VIVIENDA/DM del 24/12/2025.

V. ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS DE LEY

Las propuestas legislativas buscan promover la formalización de los mercados de abastos y regular el proceso de adjudicación de los lotes o edificaciones de propiedad del Estado o de cualquier entidad o fondo estatal, inclusive aquellas en proceso de liquidación y otros que se encuentran siendo utilizados para el funcionamiento de mercados. Asimismo, se encuentran dentro de los alcances de esta norma los lotes de propiedad del Estado o de cualquier entidad estatal que se encuentren en la condición de cesión en uso y los lotes afectados en uso a favor de cualquier entidad estatal o municipal o personas jurídicas de derecho privado, que se encuentren siendo utilizados para el funcionamiento de mercados, la misma que

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 12011/2025-CR, 12064/2025-CR, 12079/2025-CR, 12112/2025-CR, 12366/2025-CR, 12682/2025-CR, 12732/2025-CR, 12869/2025-CR, 13513/2025-CR y 13654/2025-CR. Que modifican el artículo 1 de la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.

están normados en la Ley 27304 “Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados”.

El 12 de julio del año 2000, se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley 27304, “Ley de adjudicación de lotes de propiedad del estado ocupados por mercados”. Esta norma fue reglamentada por Decreto Supremo 038-2000-MTC, publicado en el diario Oficial El Peruano el 4 de agosto del 200 y consideró como parte de sus justificaciones que beneficiaría a los conductores actuales de los mercados de abastos, a las empresas del sistema financiero, al consumidor, al Estado y a la sociedad en su conjunto, precisando los beneficios en cada caso.

Los mercados de abastos desempeñan un papel histórico y sociocultural fundamental en el Perú, manteniendo su relevancia principalmente por la oferta de productos frescos y por el impacto social y cultural que generan. Su función es principal es proveer a la comunidad de alimentos y otros productos básicos, tanto alimentarios como no alimentarios. No obstante, en los últimos años estos mercados han perdido protagonismo en su actividad económica frente a competidores como supermercados y minimarkets, que forman parte del retail moderno. Mientras que los mercados de abastos agrupan a diversos emprendedores en un mismo espacio, sus competidores suelen ser empresas independientes capaces de adaptarse con mayor rapidez y operar de forma más eficiente. Si bien la concentración de emprendedores en un mercado genera beneficios y externalidades positivas, también presenta limitaciones, ya que dificulta la atención oportuna de las externalidades negativas, las oportunidades de mejora y las condiciones básicas necesarias para competir en igualdad de condiciones. En este contexto, el presente dictamen propone una serie de indicadores que permitan medir el desempeño de los mercados de abastos e identificar las brechas que deben cerrarse para fortalecer su competitividad. A partir de dichos indicadores, se plantean estrategias orientadas a superar esas brechas.

La Ley 27304, establece el marco legal para la adjudicación de lotes del Estado ocupados por mercados, con el fin de formalizar y garantizar la propiedad a favor de las asociaciones de comerciantes que por décadas vienen ocupando dichos espacios. Sin embargo, la normativa actual no contempla dentro de su ámbito de aplicación a aquellos mercados ubicados en terrenos del Estado bajo la modalidad de **cesión en uso**, situación que impide su titulación por parte del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, a pesar de cumplir con todos los requisitos legales y administrativos. Esta exclusión vulnera principios de igualdad ante la ley y de promoción de la formalización, al negar a cientos de asociaciones de comerciantes el acceso a la propiedad y, por tanto, la posibilidad de ejecutar proyectos de modernización de la infraestructura de los centros de abasto, elemento clave para la competitividad frente a cadenas privadas de supermercados. Por ello resulta urgente y necesario modificar el inciso 1.1 del artículo 1 de la Ley 27304, incorporando expresamente a los mercados de abastos ubicados en terrenos de cesión de uso, como sujetos beneficiarios de la adjudicación.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 12011/2025-CR, 12064/2025-CR, 12079/2025-CR, 12112/2025-CR, 12366/2025-CR, 12682/2025-CR, 12732/2025-CR, 12869/2025-CR, 13513/2025-CR y 13654/2025-CR. Que modifican el artículo 1 de la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.

La modificación del artículo 1, inciso 1.1 de la Ley 27304, se fundamenta en la necesidad de actualizar el marco normativo que regula la adjudicación en propiedad de los lotes de titularidad del Estado ocupados por mercados de abastos, con el fin de adecuarlo a la realidad social, económica y urbanística del país.

Los mercados de abastos constituyen el eje central de la economía popular urbana y del sistema de abastecimiento alimentario nacional, al proveer más del 70 % de los productos frescos que consume la población. Sin embargo, una gran proporción de estos establecimientos se encuentra asentada en terrenos de propiedad estatal sin título formal, lo que genera inseguridad jurídica para los comerciantes y limita las posibilidades de inversión en infraestructura, salubridad y seguridad.

El artículo 1, inciso 1.1 de la Ley 27304, en su redacción original, establece las condiciones y el ámbito de aplicación para que las asociaciones o comerciantes que ocupan terrenos estatales destinados a mercados puedan acceder a su adjudicación. No obstante, la norma presenta vacíos y restricciones que no contemplan situaciones comunes en la realidad peruana, como:

- Mercados con ocupación compartida por varias asociaciones o por comerciantes independientes.
- Espacios de uso mixto (comercial y social) no regularizados.
- Antigüedad de ocupación mayor a la prevista en la norma, pero sin documentación completa.
- Limitaciones para mercados contruidos de manera progresiva o con inversión colectiva informal.

La modificación propuesta busca ampliar y precisar el ámbito de aplicación de la Ley 27304 para incorporar estos casos, otorgando un marco legal que reconozca la diversidad de formas de organización y ocupación de los mercados.

Esto permitirá:

1. Asegurar el derecho de propiedad de los comerciantes organizados y no organizados que han hecho uso legítimo y pacífico de los terrenos.
2. Facilitar la inversión pública y privada en la mejora de infraestructura, saneamiento, accesibilidad y seguridad.
3. Impulsar la formalización y el registro de mercados en beneficio de la recaudación municipal y del ordenamiento urbano.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 12011/2025-CR, 12064/2025-CR, 12079/2025-CR, 12112/2025-CR, 12366/2025-CR, 12682/2025-CR, 12732/2025-CR, 12869/2025-CR, 13513/2025-CR y 13654/2025-CR. Que modifican el artículo 1 de la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.

4. Fortalecer la economía local y regional, promoviendo cadenas cortas de abastecimiento entre productores y consumidores.

En síntesis, la modificación del inciso 1.1 de la Ley 27304 es una medida que combina seguridad jurídica, desarrollo económico, formalización comercial y protección de la economía popular, en consonancia con los principios constitucionales de promoción de la iniciativa privada, justicia social, descentralización y protección al derecho de propiedad.

5.1 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

- **Análisis sobre la necesidad**

La Ley 27304 regula la adjudicación directa de terrenos de propiedad estatal ocupados por mercados de abastos, con el fin de facilitar su formalización y titulación. Sin embargo, desde su aprobación en el año 2000, las condiciones urbanas, sociales y económicas del país han cambiado de manera significativa.

Razones que sustentan la necesidad de modificación:

- **Norma desactualizada.** El inciso 1.1 contiene restricciones en cuanto a plazos y supuestos de adjudicación, lo que deja fuera a un importante número de mercados formados con posterioridad o que no pudieron cumplir requisitos formales en su momento.
- **Baja tasa de formalización.** De acuerdo con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y el COFOPRI, más del 40 % de los mercados de abastos del país carecen de título de propiedad, lo que limita su acceso a financiamiento, programas de modernización y obras de infraestructura.
- **Problemas de seguridad jurídica.** Muchos mercados operan en terrenos estatales bajo ocupación de hecho, lo que genera riesgos de desalojo y conflictos con las municipalidades, además de impedir su inclusión en proyectos de inversión.
- **Importancia socioeconómica.** Los mercados de abastos proveen alimentos frescos a más del 70 % de la población urbana, pero la falta de titularidad impide mejoras en infraestructura y dificulta su sostenibilidad.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 12011/2025-CR, 12064/2025-CR, 12079/2025-CR, 12112/2025-CR, 12366/2025-CR, 12682/2025-CR, 12732/2025-CR, 12869/2025-CR, 13513/2025-CR y 13654/2025-CR. Que modifican el artículo 1 de la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.

En consecuencia, es indispensable modificar la norma para ampliar el alcance del inciso 1.1, incluir nuevos supuestos de ocupación legítima, extender plazos y actualizar los procedimientos, de modo que respondan a la realidad actual.

- **Análisis sobre la viabilidad.**

Viabilidad legal:

- **La modificación es coherente con la Constitución (artículo 70;** derecho de propiedad) y con la Ley Orgánica de Municipalidades, siempre que se garantice la función social de la propiedad y el debido procedimiento.
- Existen precedentes legislativos que ampliaron plazos y flexibilizaron condiciones para regularizar predios, como la Ley 30933 (mercados itinerantes) y la Ley 31056 (saneamiento físico-legal de predios).
- Redacción precisa que delimite beneficiarios y requisitos, se minimiza el riesgo de controversias legales.

Viabilidad económica

- El costo para el Estado es reducido, ya que el proceso se centra en regularizar documentación, sin implicar compra de terrenos.
- La formalización permitirá que los mercados accedan a financiamiento y programas de modernización, reduciendo la carga económica para el Estado a largo plazo.

Viabilidad técnica y administrativa

- COFOPRI y las municipalidades cuentan con experiencia y mecanismos ya operativos para llevar a cabo procesos de titulación masiva.
- La implementación puede realizarse aprovechando estructuras y recursos existentes.

- **Análisis sobre la oportunidad**

Situación Socioeconómica actual:

La crisis sanitaria por la COVID-19 puso en evidencia el rol estratégico de los mercados de abastos en la seguridad alimentaria.

- Existe un amplio consenso sobre la necesidad de mejorar la infraestructura, salubridad y gestión de los mercados, fortaleciendo así el comercio minorista tradicional

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 12011/2025-CR, 12064/2025-CR, 12079/2025-CR, 12112/2025-CR, 12366/2025-CR, 12682/2025-CR, 12732/2025-CR, 12869/2025-CR, 13513/2025-CR y 13654/2025-CR. Que modifican el artículo 1 de la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.

- La formalización protegerá miles de puestos de trabajo y respaldará a pequeños comerciantes y familias emprendedoras.

Situación política:

- Hay un clima legislativo favorable a la formalización de la economía popular y el fortalecimiento del comercio tradicional, con respaldo de diversas fuerzas políticas.
- La titularidad facilitará que gobiernos regionales y municipales incluyan a los mercados en planes de desarrollo y proyectos de inversión política.

Oportunidad estratégica:

- La modificación puede enmarcarse como una medida de reactivación económica, vinculando la formalización con acceso a créditos, mejoras de infraestructura, modernización de gestión y programas de salubridad.
- También refuerza la imagen del Congreso como defensor de los pequeños comerciantes frente a la expansión acelerada de las grandes cadenas de retail.

5.2 Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

Constitución Política del Perú

La presente propuesta legislativa y tal como lo señalan en su análisis normativo, la Constitución Política del Perú en su artículo 22 referente a protección y fomento del empleo, señala que el trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona. El artículo 23 menciona que el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y a la persona con discapacidad que trabajan. El estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.

En esa misma línea, el artículo 59 sobre el rol Económico del estado señala que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 12011/2025-CR, 12064/2025-CR, 12079/2025-CR, 12112/2025-CR, 12366/2025-CR, 12682/2025-CR, 12732/2025-CR, 12869/2025-CR, 13513/2025-CR y 13654/2025-CR. Que modifican el artículo 1 de la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.

de trabajo y libertad de empresa, comercio e industria. El Ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad, en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades. Mientras que, el artículo 60 dispone que el estado reconoce el pluralismo económico y la economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa.

Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Establece como función específica compartida de las municipalidades distritales ejecutar directamente o proveer la ejecución de las obras de infraestructura urbana o rural que sean indispensables para el desenvolvimiento de la vida del vecindario y el comercio, tales como mercados, en coordinación con la municipalidad provincial respectiva. Y como función específica exclusiva promover la construcción, equipamiento y mantenimiento de mercados de abastos que atiendan las necesidades de los vecinos de su jurisdicción.

Asimismo, establece como función específica compartida de las municipalidades provinciales construir, equipar y mantener directamente o por concesión, mercados de abastos al mayoreo o minoristas, los cuales pueden incluir de manera complementaria, la comercialización de otros productos y servicios de uso personal y doméstico, sin contravenir la normativa vigente, y en coordinación con las municipalidades distritales en las que estuvieran ubicados.

Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, Decreto Supremo 009-99-MTC

Establece que la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, como organismo rector máximo encargado de diseñar y ejecutar de manera integral, comprehensiva y rápida un Programa de formalización de la propiedad y de su mantenimiento dentro de la formalidad, a nivel nacional, centralizando las competencias y toma de decisiones a este respecto.

De igual forma, la presente ley crea un nuevo mecanismo institucional que permitirá que la propiedad predial de los sectores informales de menores recursos se pueda convertir en activos líquidos que puedan integrarse al mercado y ser objeto de transacciones; incrementando el valor de las propiedades y posibilitando a sus propietarios el acceso a los servicios de infraestructura básica.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 12011/2025-CR, 12064/2025-CR, 12079/2025-CR, 12112/2025-CR, 12366/2025-CR, 12682/2025-CR, 12732/2025-CR, 12869/2025-CR, 13513/2025-CR y 13654/2025-CR. Que modifican el artículo 1 de la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.

Ley 32353, Ley para la formalización, desarrollo y competitividad de la micro y pequeña empresa - Mype

El objeto de esta ley es establecer el marco regulatorio para la formalización, el desarrollo y la competitividad de la micro y pequeña empresa Mype, como actores importantes en el crecimiento social y económico del país.

Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del estado ocupados por mercados

La ley regula el proceso de adjudicación de los lotes o edificaciones de propiedad del Estado o de cualquier entidad o fondo estatal y faculta a COFOPRI para ejecutar de manera progresiva la formalización de los lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.

El presente dictamen de los proyectos de ley en estudio no trasgrede la Constitución Política del Perú, ni la normativa legal vigente del país; por el contrario, busca promover la formalización de mercados de abastos que se encuentran en terrenos de propiedad del Estado y en la condición de cesión de uso a través de la modificación del inciso 1.1 del artículo 1 de la ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.

VI. ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO

La modificación propuesta al artículo 1, inciso 1.1 de la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del estado ocupados por mercados, tiene por finalidad optimizar el marco normativo que regula la adjudicación directa de estos inmuebles, a fin de garantizar la seguridad jurídica de sus ocupantes, promover la formalización de la propiedad y fomentar la modernización de la infraestructura comercial, sin generar cargas adicionales al presupuesto público.

Beneficio	Beneficiario
Seguridad jurídica a favor de los comerciantes	Sociedad – Estado
Mejora en las condiciones de salubridad en los servicios a favor de los consumidores	Sociedad - Estado
Generación de puestos de trabajo	Sociedad – Estado

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 12011/2025-CR, 12064/2025-CR, 12079/2025-CR, 12112/2025-CR, 12366/2025-CR, 12682/2025-CR, 12732/2025-CR, 12869/2025-CR, 13513/2025-CR y 13654/2025-CR. Que modifican el artículo 1 de la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.

Formalización y procurar acceso a créditos y financiamiento a favor de los comerciantes.	
Reducción de litigios, agilización de procedimientos.	Sociedad - Estado

VII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Vivienda y Construcción, de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la aprobación de los Proyectos de Ley **12011/2025-CR, 12064/2025-CR, 12079/2025-CR, 12112/2025-CR, 12366/2025-CR, 12682/2025-CR, 12732/2025-CR, 12869/2025-CR, 13513/2025-CR y 13654/2025-CR**. Que modifican el artículo 1 de la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados con el texto sustitutorio siguiente:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE MODIFICA LA LEY 27304, LEY DE ADJUDICACIÓN DE LOTES DE PROPIEDAD DEL ESTADO OCUPADOS POR MERCADOS, A FIN DE REGULAR EL PROCESO DE ADJUDICACIÓN DE LOTES DE PROPIEDAD DEL ESTADO

Artículo único. Modificación del párrafo 1.1 del artículo 1 de la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados

Se modifica el párrafo 1.1 del artículo 1 de la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados, en los siguientes términos:

"Artículo 1. Del objeto

1.1 La presente ley regula el proceso de adjudicación de los lotes o edificaciones de propiedad del Estado o de cualquier entidad o fondo estatal, ***o de los lotes de propiedad del Estado o de cualquier entidad estatal que se encuentre en la condición de cesión en uso***, inclusive aquellos en proceso de liquidación, que se encuentran siendo utilizados para el funcionamiento de mercados. Asimismo, se encuentran dentro de los alcances de la presente ley los

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 12011/2025-CR, 12064/2025-CR, 12079/2025-CR, 12112/2025-CR, 12366/2025-CR, 12682/2025-CR, 12732/2025-CR, 12869/2025-CR, 13513/2025-CR y 13654/2025-CR. Que modifican el artículo 1 de la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.

lotes afectados en uso a favor de cualquier entidad estatal o municipal o personas jurídicas de derecho privado que se encuentren siendo utilizados para el funcionamiento de mercados.

[...]

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Coordinación

La Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN), en coordinación con los gobiernos locales y regionales, establece mediante reglamento los procedimientos técnicos y legales para la regularización, evaluación y eventual adjudicación en propiedad de los terrenos bajo la condición de cesión en uso, garantizando la transparencia, el destino público y el uso comercial ordenado del suelo.

SEGUNDA. Adecuación del Reglamento

El Poder Ejecutivo adecúa el reglamento de la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados, aprobado por el Decreto Supremo 038-2000-MTC, a la modificación establecida en la presente ley en un plazo de noventa días calendario contados desde su entrada en vigor.

Dese cuenta.
Sala de Comisión.
Lima, 17 de marzo de 2026.



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Maria
Grimaneza FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/03/2026 09:48:42-0500

MARÍA ACUÑA PERALTA
Presidenta
Comisión de Vivienda y Construcción



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/03/2026 10:21:39-0500



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/03/2026 10:27:53-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/03/2026 11:12:53-0500

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 12011/2025-CR, 12064/2025-CR, 12079/2025-CR, 12112/2025-CR, 12366/2025-CR, 12682/2025-CR, 12732/2025-CR, 12869/2025-CR, 13513/2025-CR y 13654/2025-CR. Que modifican el artículo 1 de la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.



Firmado digitalmente por:
 MOYANO DELGADO Martha
 Lupe FAU 20161740126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 18/03/2026 11:19:25-0500



Firmado digitalmente por:
 CORDOVA LOBATON Maria
 Jessica FAU 20161740126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 18/03/2026 12:14:39-0500



Firmado digitalmente por:
 PARIONA SINCHÉ Alfredo
 FAU 20161740126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 18/03/2026 15:29:31-0500



Firmado digitalmente por:
 AMURUZ DULANTO Yessica
 Rosselli FAU 20161740126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 18/03/2026 15:05:52-0500



Firmado digitalmente por:
 GONZA CASTILLO Américo
 FAU 20161740126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 18/03/2026 16:17:57-0500



Firmado digitalmente por:
 PORTALATINO AVALOS Kelly
 Roxana FAU 20161740126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 18/03/2026 16:29:49-0500



Firmado digitalmente por:
 ALVA ROJAS Carlos Enrique
 FAU 20161740126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 18/03/2026 17:01:19-0500



Firmado digitalmente por:
 FLORES ANCACHI Jorge Luis
 FAU 20161740126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 18/03/2026 16:49:08-0500



Firmado digitalmente por:
 ECHEVERRIA RODRIGUEZ
 Hamlet FAU 20161740126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 18/03/2026 09:32:55-0500



Firmado digitalmente por:
 INFANTES CASTAÑEDA Mery
 Eliana FAU 20161740126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 19/03/2026 14:26:52-0500



COMISIÓN DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 12011/2025-CR, 12064/2025-CR, 12079/2025-CR, 12112/2025-CR, 12366/2025-CR, 12682/2025-CR, 12732/2025-CR, 12869/2025-CR, 13513/2025-CR y 13654/2025-CR. Que modifican el artículo 1 de la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.