

**PERÚ**Ministerio
de la Producción

PROGRAMA NACIONAL DE DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

ANEXO N° 02**Ficha de Opinión Técnica de Proyectos de Ley y Autógrafas de Ley**

FECHA: 04/03/2026

1	PROYECTO DE LEY	Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13986/2025-CR “Proyecto de 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”.
2	DOCUMENTO DE LA REFERENCIA/HOJA DE TRÁMITE	Hoja de Trámite N° 00015642-2026-E Oficio N° 1848-2025-2026-CDRGLMGE-CR
3	DEL OPINANTE SOBRE EL PROYECTO DE LEY	Programa Nacional de Diversificación Productiva - PNDP, del Despacho Viceministerial de MYPE e Industria - DVMYPE-I del Ministerio de la Producción
4	OBJETO DEL PROYECTO DE LEY	El objeto de la Ley es modificar los artículos 1, 2 e incorporar el 3 a la Ley N° 28181 - Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales.
5	ANTECEDENTES SOBRE EL PROYECTO DE LEY	Memorando N°0000157-2026-PRODUCE/DGPAR
6	BASE NORMATIVA	<ul style="list-style-type: none">- Ley N°26569 – Establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios.- Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.- Ley N°27789 – Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.- Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades- Ley N° 28181 – Ley de Transferencia de Puestos, Establecimientos y/o Servicios de Mercados municipales.- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.- Decreto Legislativo N° 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.- Decreto Supremo N° 010-2014-PRODUCE, que crea el Programa Nacional de Diversificación Productiva.- Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, que aprueba el

Esta es una copia autenticada imprimible de un documento electrónico archivado por el MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas en la siguiente dirección web: "[@URL_VERIFICAR]" e ingresar clave: [@COD_VERIFICAR]

Calle Uno Oeste N° 060 - Urbanización Córpac - San Isidro - Lima
T. (511) 616 2222
www.gob.pe/produce



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

		<p>Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Decreto Supremo N° 016-2024-PRODUCE, que dispone ampliar la vigencia del Programa Nacional de Diversificación Productiva y modifica el Decreto Supremo N° 010-2014-PRODUCE. - Resolución Ministerial N° 130-2025-PRODUCE que aprueba el Manual de Operaciones del Programa Nacional de Diversificación Productiva.
7	ANÁLISIS	<p>De la revisión del Proyecto de Ley se advierte que contiene tres (3) Artículos y tres (3) Disposiciones Complementarias Finales, de acuerdo al siguiente detalle:</p> <p>Artículo 1. Modificación del artículo 1 de la Ley 28181 <i>Modifícase el artículo 1 de la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, en los términos siguientes:</i></p> <p>“Artículo 1.- Objeto de la Ley <i>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,</i> <i>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 posesionarios.”</i> <i>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.</i></p>

Esta es una copia autenticada imprimible de un documento electrónico archivado por el MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013- PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas en la siguiente dirección web: "[@URL_VERIFICAR]" e ingresar clave: [@COD_VERIFICAR]



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

	<p>Artículo 2. Modificación del artículo 2 de la Ley 28181 <i>Modifícase el artículo 2 de la Ley 28181, en los términos siguientes:</i></p> <p><i>“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.”</i></p> <p>Artículo 3. Incorporación del artículo 3 a la Ley 28181 <i>Incorpórase el artículo 3 a la Ley 28181, conforme al texto siguiente:</i></p> <p><i>“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.”</i></p> <p>DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES</p> <p>PRIMERA. Adecuación municipal <i>Las municipalidades provinciales y distritales adecúan sus</i></p>
--	--

Esta es una copia autenticada imprimible de un documento electrónico archivado por el MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas en la siguiente dirección web: "[@URL_VERIFICAR]" e ingresar clave: [@COD_VERIFICAR]



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

	<p><i>procedimientos administrativos y ordenanzas a lo dispuesto en la presente ley.</i></p> <p>SEGUNDA. Reglamentación del Poder Ejecutivo</p> <p><i>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.</i></p> <p>TERCERA. Aplicación</p> <p><i>En lo no previsto por la presente ley, resulta de aplicación supletoria la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.</i></p> <p><u>De la opinión sobre el Proyecto de Ley</u></p> <ul style="list-style-type: none">- El Ministerio de la Producción, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo N°1047 que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, es competente en materia de Pesquería, acuicultura, industria, micro, pequeña, mediana y gran empresa, comercio interno, promoción, desarrollo de cooperativas y parques industriales, en el caso de estas últimas coordina con las demás entidades competentes de todos los niveles de gobierno, a fin de que el desarrollo de los mismos se realice de manera armónica y sistemática, con los ecosistemas productivos industriales.- Mediante Decreto Supremo N°010-2014-PRODUCE, se crea el Programa Nacional de Diversificación Productiva, en el ámbito del Ministerio de la Producción; y, mediante Decreto Supremo N°016-2024-PRODUCE, se amplía su vigencia hasta el 21 de noviembre de 2029 con la finalidad de promover, impulsar y ejecutar acciones en el marco del Plan Nacional de Diversificación Productiva. Cuyo objetivo es contribuir con la generación de nuevos motores de crecimiento económico y potenciar los existentes, la mejora de la productividad, competitividad y del comercio interno, a través de la promoción y el desarrollo de la infraestructura productiva específica, en el ámbito de sus competencias, que conlleve a la diversificación productiva, y
--	---

Esta es una copia autenticada imprimible de un documento electrónico archivado por el MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas en la siguiente dirección web: "[@URL_VERIFICAR]" e ingresar clave: [@COD_VERIFICAR]



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

	<p>conforme señala el Artículo N°2 de la Resolución Ministerial N° 130-2025-PRODUCE, es una estructura funcional sin personería jurídica de Derecho Público creado para contribuir a la ejecución de la estrategia de la promoción y de la diversificación productiva.</p> <ul style="list-style-type: none">- Asimismo, tiene las siguientes líneas de intervención:<ul style="list-style-type: none">- Desarrollo de infraestructura productiva específica.- Mejora y desarrollo de los servicios públicos de comercialización y distribución.- Diseño e implementación de estrategias de integración a cadenas de valor.- Cabe precisar que, respecto al desarrollo de proyectos de inversión vinculados a los Mercados de Abastos, dicha infraestructura y su implementación se encuentran bajo la competencia exclusiva de las municipalidades provinciales y distritales, conforme a lo establecido en el artículo 83 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.- Revisado el proyecto de Ley en su conjunto, se precisa que:<ol style="list-style-type: none">1. Busca ordenar el marco normativo aplicable a los mercados municipales y busca la concordancia entre la Ley N° 28181 y la Ley N° 26569; asimismo, señala el alcance de la norma. Al respecto el Programa Nacional de Diversificación Productiva (PNDP) considera que la propuesta mejoraría la claridad del régimen aplicable.2. Así también prevé que los puestos, establecimientos y/o servicios en mercados de propiedad municipal sean privatizados o transferidos, en cuyo caso al dejar de pertenecer al ámbito público, no están dentro de las líneas de intervención del Programa Nacional de Diversificación Productiva.- Asimismo, revisadas las Disposiciones Complementarias, se precisa que, el Ministerio de la Producción no tiene competencia en la adecuación de los procedimientos de transferencia de
--	--

Esta es una copia autenticada imprimible de un documento electrónico archivado por el MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas en la siguiente dirección web: "[@URL_VERIFICAR]" e ingresar clave: [@COD_VERIFICAR]



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

		<p>propiedad de los puestos, establecimientos y/o servicios en mercados de propiedad de las municipalidades provinciales y distritales y; menos aún; si señala que, la reglamentación estaría a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, sin transgredir lo dispuesto en la Ley N°27972, en cuanto a su aplicación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Por lo expuesto, y bajo el análisis efectuado, por tratarse de una materia de competencia municipal exclusiva y no tratarse de infraestructura productiva pública, este programa no es competente; por lo que, no emite mayor comentario al respecto. 								
8	IMPACTO DEL PROYECTO DE LEY SOBRE EL SECTOR	La presente propuesta normativa no generaría impacto sobre el Sector.								
9	CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY	<table border="1" data-bbox="678 1012 1432 1213"> <tr> <td>Viable</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Viable con observaciones</td> <td></td> </tr> <tr> <td>No viable</td> <td></td> </tr> <tr> <td>No es competente</td> <td style="text-align: center;">X</td> </tr> </table> <p>Conclusiones y/o recomendaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Ministerio de la Producción no tiene competencia para emitir opinión sobre el proyecto de Ley N° 13986/2025-CR, “Proyecto de 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”; toda vez que, se trata de una materia de competencia municipal exclusiva. 	Viable		Viable con observaciones		No viable		No es competente	X
Viable										
Viable con observaciones										
No viable										
No es competente	X									

Esta es una copia autenticada imprimible de un documento electrónico archivado por el MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas en la siguiente dirección web: "[@URL_VERIFICAR]" e ingresar clave: [@COD_VERIFICAR]



PERÚ

Ministerio de la Producción

PROGRAMA NACIONAL DE DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

10	<p>IDENTIFICACIÓN Y FIRMA DEL PROFESIONAL QUE ELABORA LA FICHA DE OPINIÓN TÉCNICA</p>	 <p>Firmado digitalmente por TORRES RETTES Giovanna FAU 20504794637 hard Entidad: Ministerio de la Producción Motivo: Soy autor del documento Fecha: 2026/03/04 19:07:40-0500</p>  <p>Firmado digitalmente por VASSALLO OLANO Miguel Ivan FAU 20504794637 hard Entidad: Ministerio de la Producción Motivo: Soy autor del documento Fecha: 2026/03/04 19:26:56-0500</p>
11	<p>FIRMA DE QUIEN HACE SUYA LA OPINIÓN TÉCNICA</p>	 <p>Firmado digitalmente por VIDAL MATOS Marybel FAU 20504794637 hard Entidad: Ministerio de la Producción Motivo: Soy autor del documento Fecha: 2026/03/04 19:43:09-0500</p> <p>MARYBEL VIDAL MATOS DIRECTORA EJECUTIVA PROGRAMA NACIONAL DE DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA</p>

Esta es una copia autenticada imprimible de un documento electrónico archivado por el MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013- PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas en la siguiente dirección web: "[@URL_VERIFICAR]" e ingresar clave: [@COD_VERIFICAR]

Calle Uno Oeste N° 060 - Urbanización Córpac - San Isidro - Lima
T. (511) 616 2222
www.gob.pe/produce



Dictamen recaído en los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, y la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; a efectos de precisar su aplicación.

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

Periodo Anual de Sesiones 2025 – 2026

Señor Presidente:

Han ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la gestión del Estado los proyectos de ley 2048/2021-CR, Ley modifica el plazo y/o procedimiento de acceso para la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios provinciales y distritales; y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 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.

El presente dictamen fue aprobado¹ por **UNANIMIDAD** en la décima primera sesión ordinaria de la Comisión, de fecha 05 de mayo de 2026, con 19 votos a favor de los congresistas:

ZEGARRA SABOYA, Ana Zadith; OBANDO MORGAN, Auristela Ana; TAIPE CORONADO, María Elizabeth; ARAGÓN CARREÑO, Luis Ángel; ARRIOLA TUEROS, José Alberto; BELLIDO UGARTE, Guido; CAMONES SORIANO, Lady Mercedes; CHIRINOS VENEGAS, Patricia Rosa; HUAMÁN CORONADO, Raúl; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; JULÓN IRIGOÍN, Elva Edhit; MARTICORENA MENDOZA, Jorge Alfonso; MEDINA MINAYA, Esdras Ricardo; MITA ALANOCA, Isaac; MOYANO DELGADO, Martha Lupe; PALACIOS HUAMÁN, Margot; ROBLES ARAUJO, Silvana Emperatriz; SANTISTEBAN SUCLUPE, Magally y ZEBALLOS MADARIAGA, Carlos Javier.

¹ Con cargo a redacción respecto a la inclusión de la segunda disposición complementaria final relativo al plazo para que las municipalidades puedan concluir el proceso de transferencia de mercados al amparo de la Ley 26569

Dictamen recaído en los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, y la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; a efectos de precisar su aplicación.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El proyecto de ley 2048/2021-CR fue presentado por la Congresista Francis Paredes Castro, el día 17 de mayo del 2022, y fue derivado a las Comisiones de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, así como a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado el día 23 de mayo de 2026, como primera y segunda comisión dictaminadora, respectivamente.

El proyecto de ley 13986/2025-CR fue presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa de la Congresista Patricia Juarez Gallegos, el día 17 de febrero de 2026 ante el Área de Trámite Documentario. Fue decretado el día 18 de febrero de 2026, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como única comisión dictaminadora.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1. Proyectos de Ley presentados en períodos anteriores

En los periodos parlamentarios anteriores se llegaron a presentar propuestas de ley relacionadas con la materia que se plantea en las iniciativas en estudio, entre ellas podemos mencionar las siguientes:

Proyecto	Sumilla	Estado procesal
10704/2003-CR	Proponen precisar la aplicación del segundo párrafo del artículo 1 de la Ley 28181 de la transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales	Archivo
11098/2004-CR	Propone derogar el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley 28181, Ley de transferencias de puestos, establecimientos y o servicios de mercados municipales	

Dictamen recaído en los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, y la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; a efectos de precisar su aplicación.

12106/2024-CR	Propone modificar el artículo 2 de la Ley 28181, referente a que las operaciones de venta directa no requieran sujetarse al trámite de subasta pública	
13435/2005-CR	Ley que establece la plena vigencia de las Ley 26569 y la Ley 27001 y del Decreto Supremo 004-96-PRES	
09381/2003-CR	Propone establecer la plena vigencia de la Ley 26569, por la cual se establecen los mecanismos aplicables a las transferencias de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios, de la Ley 27001, por la cual se precisan los alcances de la Ley 26569, y del Decreto Supremo N°004-96-PRES	Archivo
08613/2003-CR	Propone exceptuar del requisito de subasta pública establecido por el artículo 59° de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, a los procesos de concesión y/o transferencia de mercados municipales, regulados por la Ley 26569 y sus normas complementarias y reglamentarias.	Ley 28181
03572/2009-IC	Proponen revertir la propiedad municipal de los mercados públicos que se acogieron a la Ley 26569 que a la fecha no hayan transferido más del 50% de sus participaciones	Archivo
04686/2014-CR	Propone establecer las condiciones necesarias para la aplicación plena de la Ley 26569, Ley de Privatización de Mercados Públicos.	Archivo
5332/2015-CR	Propone incorporar la disposición transitoria a la Ley 26569, Ley de Privatización de los Mercados Públicos, referente a dar alternativas de solución a la problemática actual que se viene dando en el proceso de privatización de los mercados públicos.	Archivo
968/2016-CR	Propone ampliar los plazos a los comerciantes damnificados por la presencia de fenómenos naturales y/o incendios, para el inicio de las actividades de construcción, mejoramiento o remodelación de los mercados privatizados.	Ley 30642

Fuente: <https://www3.congreso.gob.pe/pley>

Dictamen recaído en los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, y la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; a efectos de precisar su aplicación.

2.2. Opiniones solicitadas y recibidas

- Proyecto de Ley 2048/2021-CR

Opiniones solicitadas

Oficio	Destinatario	fecha
Oficio 1828-2021-2022-CDGGLMGE-CR	AMPE	01/06/2022
Oficio 1825-2021-2022-CDGGLMGE-CR	Presidencia del Consejo de Ministros	
Oficio 1827-2021-2022-CDGGLMGE-CR	Municipalidad Metropolitana de Lima	
Oficio 1826-2021-2022-CDGGLMGE-CR	Ministerio de Economía y Finanzas	

Opiniones recibidas

Oficio	Remitente	fecha
Oficio -00001181-2022-PRODUCE-16-08-2022	PRODUCE	16/08/2022
Oficio O-D001481-2022-PCM-17-06-2022	Presidencia del Consejo de Ministro	17/06/2022
Oficio -D001058-2022-MML-23-08-2022	Municipalidad Metropolitana de Lima	23/08/2022
Oficio -3706-2025-MEF-18-09-2025	Ministerio de Economía y Finanzas	18/09/2025

- PRODUCE, en su oficio remite el Informe N°00000949-2022- PRODUCE/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica señala que la decisión de venta debe nacer de la voluntad de quienes tienen esa facultad, por tanto, depende de la decisión del consejo municipal, por lo que no siempre se tomará la decisión de vender los puestos de todos los mercados y en ese sentido, proponer que se pueda acceder a la venta por solicitud del interesado puede generarle expectativas que la ley no puede garantizar. Asimismo, señala que, respecto a los 5 años como requisitos

Dictamen recaído en los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, y la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; a efectos de precisar su aplicación.

para acceder a la venta, podría generar una discriminación entre los conductores de puestos de mercados.

- La Municipalidad de Lima Metropolitana remite el Informe D000445-2022-MML-GDE-SAC-DAMM, señala que de aprobarse la propuesta, la MML estaría obligada a transferir los puestos a solicitud de parte, hecho que vulneraría su autonomía además que no se podría transferir a solo solicitud del conductor como una venta individual ya que existen áreas comunes (pasadizos, baños etc.) e instalaciones comunes (cámaras frigoríficas, almacenes, etc.) que ya de transferirse los puestos, ya no serían administrados por la autoridad municipal.
- También remite el Informe D000830-2022-MML-GAJ, en el que indican que los gobiernos locales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, por tanto, teniendo competencia para promover y regular la comercialización mayorista y minorista de productos alimenticios, la propuesta de ley menoscaba las competencias de los gobiernos locales.
- Empresa Municipal de Mercados S. A. presenta el Informe 081-2022-EMMSA-GAJ, en el que la propuesta de ley menoscaba las competencias de los gobiernos locales. Además, señala que por Ordenanza 2026 del 17 de febrero de 2017, la MML otorgó a EMMSA facultades para la adjudicación de puestos, locales y terrenos para el comercio mayorista, el que se realiza por concurso público; por tanto, la propuesta de ley también atenta contra dicha ordenanza municipal y que esta propuesta de ley no se aplica a los mercados mayoristas de propiedad de la municipalidad.
- La PCM remite el informe N°D000882-2022-PCMOGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica en el que concluye que la propuesta de ley no tiene relación con las funciones de la PCM.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, y la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; a efectos de precisar su aplicación.

- Proyecto de Ley 13986/2025-CR

Opiniones solicitadas

Oficio	Destinatario	fecha
Oficio 1851-2025-2026-CDGGLMGE-CR	CONAMAP - Coordinadora Nacional de Mercados	26/02/2026
Oficio 1850-2025-2026-CDGGLMGE-CR	Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú	
Oficio 1849-2025-2026-CDGGLMGE-CR	Asociación de Municipalidades del Perú	
Oficio 1848-2025-2026-CDGGLMGE-CR	Ministro de la Producción	

A la fecha de elaboración del predictamen, no se han recibido respuestas a los pedidos de opinión solicitados respecto del Proyecto de Ley 13986/2025-CR

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú
- Reglamento del Congreso
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades,
- Ley 26569, Establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios, y su reglamento, Decreto Supremo 004-96-PRES
- Ley 27001, Ley que precisa los alcances de la Ley N° 26569 - Ley de Privatización de los Mercados Públicos.
- Ley 28181, Ley de Transferencias de Puestos, Establecimientos y/o Servicios de Mercados Municipales.
- Ley 27304, Ley de Adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados

Dictamen recaído en los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, y la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; a efectos de precisar su aplicación.

IV. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

- **Proyecto de Ley 2048/2021-CR:** Esta propuesta busca ampliar de manera excepcional el plazo para iniciar el proceso de transferencia de puestos de abastos municipales a favor de los actuales conductores, para ello plantea modificar el artículo 3 de la Ley 26569, Ley que establece mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios. Específicamente incluye el supuesto de invitación de la municipalidad, de oficio o solicitud del interesado, para poder acogerse a lo transferencia de puestos. Además, plantea que el plazo acogerse se pueda contabilizar también a partir de la presentación de la solicitud del interesado, siempre que este acredite 5 años como conductor del puesto de abasto.

En su exposición de motivos, señala que, a pesar de la importancia de los mercados de abastos, estos atraviesan impedimentos que afectan su competitividad como la baja inversión en estos mercados, prácticas sanitarias deficientes, entre otros; y, en ese sentido una mayor inversión permitiría mejorar la infraestructura y lograr competitividad.

Por ello señala que es necesario mejorar el marco legal para permitir que los actores involucrados de forma directa puedan intervenir en mejorar las condiciones de los mercados con miras a lograr mayor productividad y competitividad, siendo la respuesta a ello que se realice a través de una administración directa de los propios conductores, siempre que demuestren 5 años de posesión en los puestos de los centros de abastos.

- **Proyecto de Ley 13986/2025-CR:** esta propuesta de ley plantea modificar los artículos 1 y 2 de la Ley 28181, para precisar que la adopción de mecanismos de venta de puestos, establecimientos y servicios en mercados de propiedad municipal se realice en favor de sus actuales arrendatarios, conductores o poseionarios, y señalar que las condiciones de la transferencia se realizan conforme a la Ley 26569.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, y la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; a efectos de precisar su aplicación.

También plantea la incorporación de un artículo 3 en la Ley 28181, para establecer que dicha ley no aplica a los procesos de privatización realizados o que se vengán realizando conforme a la Ley 26569 y que el plazo máximo para concluir el proceso de privatización es de 6 meses de entrada en vigor la propuesta de ley.

En su exposición de motivos, se indica que existen vacíos interpretativos por la coexistencia de dos normas que regulan la transferencia de propiedad de los mercados municipales: la Ley 26569 y la Ley 28181. Señala que esta última no fija una regla clara de articulación con la primera y, en ese sentido, señala que no existe claridad como deben ser aplicadas, lo que genera inseguridad jurídica pues se presenta ambigüedad respecto al sujeto beneficiario y las exigencias administrativas que restringen la posibilidad de formalización de transferencia para comerciantes; discrecionalidad en el plazo, precio y forma de pago, lo que pone en riesgo en la aplicación de reglas distintas, inalcanzables para los pequeños comerciantes, en favor de los que tienen mayor capacidad económica.

Señala que las reglas establecidas en la Ley 26569 contemplan criterios de valoración técnica que no se aplican en la Ley 28181.

Asimismo, señala que las municipalidades invocan la Ley 28181 para justificar intervenciones integrales en los mercados que se viene rigiendo por la Ley 26569 y que en esos casos no se reconocen las condiciones de propietarios o del proceso de transferencia, lo que pone en riesgo el reconocimiento de derechos adquiridos.

Explica que existe una dispersión normativa en lo que respecta a los mercados de abastos y que ello incrementa el riesgo de arbitrariedad y decisiones distintas o contradictorias, hecho que termina perjudicando a los comerciantes y el servicio público de abastecimiento.

Finalmente indica que la sentencia del Tribunal Constitucional (expediente 01033-1999-AA/TC) dejó en claro que los comerciantes que se encuentran en proceso de

Dictamen recaído en los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, y la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; a efectos de precisar su aplicación.

transferencia de propiedad de sus puestos se encuentran protegidos por el derecho constitucional a la propiedad; por tanto, estos derechos no podrían ser desconocidos por las municipalidades y que en otras sentencias, el Tribunal dejó en claro que la Ley 26569 no obliga a las municipalidades a privatizar los mercados, pero si estas ya establecieron acciones para privatizarla, los actos administrativos y económicos concretos realizados por los comerciantes son derechos que están protegidos por el ordenamiento jurídico nacional.

V. REVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD ESTABLECIDOS EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO

De acuerdo con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, en lo que respecta al cumplimiento de requisitos para la presentación de propuestas legislativas, se ha revisado la propuesta legislativa y se puede afirmar que esta reseña una exposición de motivos que describe el problema que busca resolver, y señala sus objetivos.

Cuenta con un acápite relativo al efecto de la vigencia de la norma en la legislación nacional y otro donde se describe el análisis costo-beneficio correspondiente.

VI. ANÁLISIS TÉCNICO

6.1. Identificación del Problema

Ambas propuestas abordan una problemática que atraviesan los comerciantes de mercados de abastos de propiedad municipal: la limitada capacidad que tienen para poder invertir y mejorar las condiciones de sus puestos que les permita poder competir de mejor manera y ofrecer servicios de mejor calidad a los compradores e inseguridad jurídica debido a la resistencia de las municipalidades en invertir en los mercados y de fomentar su privatización.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, y la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; a efectos de precisar su aplicación.

Por ello, la propuesta de ley 2048/2021-CR plantea que la entidad de oficio o por solicitud del interesado pueda acogerse a la transferencia de puestos establecida por la Ley 26569, y que para acogerse a este proceso deba acreditar 5 años como conductor del puesto de abasto; en tanto que la iniciativa 13986/2025-CR lo que plantea es una precisión en la Ley 28181 para que haya coherencia en la política de privatización de mercados establecida por la Ley 26569, que plantea que la transferencia será, en primera instancia, a favor de los actuales arrendatarios, conductores o posesionarios bajo las reglas establecidas ya en dicha ley.

6.2 Política de privatización de mercados de abastos

Como parte de la política de privatización de la década de los 90, el rol del Estado (Constitución de 1979) pasó de una gestión directa de actividades económicas a un Estado supervisor y garante de los intereses públicos (Constitución de 1993). A nivel de los gobiernos locales se emitieron diversas normas que estructuraron las funciones y competencias municipales (Castillo 2020)².

Entre 1994 y 2000 se descongestionó a las municipalidades limitando su accionar en algunos servicios y actividades que anteriormente estaban a su cargo. Como parte de dichos cambios se aprobó, en enero de 1996, la Ley 26569, con la que se dio inicio al proceso de privatización de los mercados de propiedad de las municipalidades, con el objetivo de buscar una solución rentable tanto a las municipalidades como a los conductores, y a los consumidores. Como indica Jorge Timaná, es una *alternativa para acabar con el desorden, la insalubridad, mala calidad de servicios, etc., característica común de los mercados públicos administrados por las Municipalidades*³.

² La regulación de los mercados de abastos en el derecho peruano. Ver la investigación en <https://pirhua.udep.edu.pe/backend/api/core/bitstreams/a63a5781-24f8-45e6-b6c6-e3ff5d633384/content>

³ Tomado de: La privatización del mercado es un proceso necesario. Universidad de Piura. Ver la entrevista al especialista en <https://www.udep.edu.pe/hoy/2011/04/ing-jorge-timana-la-privatizacion-del-mercado-es-un-proceso-necesario/>

Dictamen recaído en los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, y la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; a efectos de precisar su aplicación.

Con esta ley, las municipalidades podrían desprenderse de un bien que no supieron administrar, a la vez que generarían ingresos con las ventas de los mercados, lograrían el pago de deuda de los comerciantes, ahorrarían en pagos de mantenimiento y funcionamiento de los mercados y priorizarían recursos a otros espacios de necesidad de atención local. A los comerciantes, les permitiría tener una propiedad en la que podrían invertir y generar bienestar fomentando el desarrollo de los pequeños empresarios. Y a los consumidores, poder acceder a la compra de productos en mejor estado de conservación y manipulación.

Dicha ley señalaba que la privatización de estos mercados se realizaba por venta directa, no requería de subasta pública y conllevaba, bajo sanción de nulidad, que, en la transferencia, se considere, en primera oferta, a los actuales conductores de los puestos y servicios que hayan solicitado dicha preferencia, a precio que establezca el Consejo Nacional de Tasaciones (hoy extinta).

En el año 1998 se aprobó la Ley 27001, *Ley que precisa los alcances de la Ley 26569 - Ley de Privatización de los Mercados Públicos*, que básicamente lo que hizo fue ampliar el alcance de la Ley 26569, para incluir en la transferencia de mercados de abastos, a todos los inmuebles de propiedad del Estado sea municipal o de cualquier otro sector público, debiendo regirse conforme a las reglas de la Ley 26569.

Luego, en el año 2000, se aprobó la Ley 27304, *Ley de Adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados*, que facultó a Cofopri a formalizar los lotes del Estado ocupados por mercados. Cofopri asumía la titularidad de esos lotes para luego adjudicarlos en venta a favor de sus conductores (que eran quienes ocupaban los lotes sea por alguna modalidad contractual o se encuentren en posesión continua, directa y pacífica por más de 1 año, por el precio que fije el Consejo Nacional de Tasaciones. Solo si no se lograba acreditar la calidad de conductor de un lote o no se haya efectuado el pago acordado, se procedía a la subasta pública. Esta ley no era aplicable a los supuestos de aplicación de la Ley 26569.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, y la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; a efectos de precisar su aplicación.

Como se puede observar, las reglas de la privatización de mercados se basan en las establecidas en su primigenia ley, la Ley 26569: primera oferta a los conductores de los establecimientos, precio fijado por el Consejo Nacional de Tasaciones y sin aplicar subasta pública.

No obstante, en el año 2003 se aprobó la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que si bien estableció funciones en materia de abastecimiento y comercialización de productos y servicios⁴, para la construcción, equipamiento y mantenimiento directo o por concesión de mercados de abastos (sin que implique habilitación para realizar actividades empresariales que no estén autorizadas por ley; y que en los casos que intervenga para remodelar, mejorar o ampliar los mercados de abastos que afecten las ubicaciones actuales de los concesionarios acreditados, estos tendrán preferencia en la reubicación a que hubiera lugar)⁵; en el artículo 59 dispone que cualquier transferencia de propiedad o concesión sobre bienes municipales se hace a través de subasta pública, conforme a ley.

Ello, sumado a que en el año 2004, se aprobó la Ley 28181, *Ley de Transferencias de Puestos, Establecimientos y/o Servicios de Mercados Municipales*, que autorizó a las municipalidades a adoptar un mecanismo de venta de los puestos, establecimiento y servicios de mercados de su propiedad (incluyendo a los que se refieren la Ley 27304) distintos a lo dispuesto en el artículo 59 de su ley orgánica, a favor de sus actuales arrendatarios; generó un quiebre interpretativo sobre este proceso de privatización de mercados, pues esta ley (28181) dispone que las condiciones de transferencias sobre plazo, valor de venta y forma de pago se realice por acuerdo de cada concejo municipal, estableciendo, además que se pueden adecuar los procesos de transferencia ya iniciados a lo que señala esta ley.

⁴ Artículo 83.

⁵ Ley 30865, Ley que modifica el artículo 83 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Dictamen recaído en los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, y la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; a efectos de precisar su aplicación.

Luego, en el año 2017, se aprobó la Ley 30642, *Ley que modifica el artículo 3 de la Ley 26569 que establece mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios*, a fin de ampliar por 5 años los plazos establecidos para el inicio de obligaciones asumidas en el proceso de privatización al amparo de la Ley 26569, cuando hayan sido damnificados por fenómenos de la naturaleza o incendios.

6.3 Proceso de privatización de mercados de abastos

En el siguiente cuadro se resumen el procedimiento de privatización de mercados de acuerdo con las leyes 26569, 27001, 27972 y 28181.

Cuadro 1

Reglas del proceso de privatización de mercados, según ley aplicable

Reglas generales	Ley 26569 y 27001 (1996 y 1998)	Ley 27304 (2000)	Ley 27972 (2003)	Ley 28181 (2004)
Titular	Municipalidades	Cofopri sobre bienes del Estado	Municipalidades	Municipalidades y Cofopri
Beneficiario	Derecho de preferencia en favor de los actuales conductores bajo nulidad. No aplica subasta pública.	A favor de los actuales conductores	Por Subasta Pública	Actuales arrendatarios Sin subasta pública.
Condiciones De venta	Precio de venta fijado por el Consejo Nacional de Tasaciones. Puede ser pagado al contado o al crédito pagadero hasta en 60 meses, con intereses. 30 días para acogerse contados a partir de la fecha de notificación de su opción de compra por la entidad responsable del proceso de	Precio a valor arancelario por el Consejo Nacional de Tasaciones. al contado, con descuento del 10% del valor obtenido por la tasación o al crédito pagadero hasta en 60 (sesenta) meses, con los respectivos intereses.	plazo, valor de venta y forma de pago son establecidas por cada Concejo Municipal.	plazo, valor de venta y forma de pago son fijadas por cada Concejo Municipal.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, y la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; a efectos de precisar su aplicación.

	privatización de los mercados públicos ⁶			
Alcance.				Incluye procesos de transferencia iniciados y en curso.

Fuente: normativa señalada

Elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

Como se puede observar, existen diferentes criterios para el procedimiento de privatización de mercados de abastos. Las leyes 26569 y 27001 fomentan un proceso más ágil y beneficioso a los conductores que tienen preferencia en la transferencia de los establecimientos y a precios arancelarios no comerciales; frente a la Ley 27972, que impone la subasta pública de sus bienes; y la Ley 28181 que permite la transferencia directa a los arrendadores, pero bajo condiciones que establezca el concejo municipal; ello ha permitido que los gobiernos municipales, en atención a lo que señala la Ley 28181, apliquen los criterios de esta ley a procesos ya iniciados o en curso bajo la Ley 26569 y 27001; y con ello, se han generado una serie de conflictos entre los conductores y las municipalidades por la aplicación correcta de la ley, además de disparidad y ralentización en la implementación de una política económica establecida en la Constitución Política del Perú; pues algunos gobiernos locales vienen aplicando la Ley 26569 para la transferencia de los mercados a sus conductores, en tanto que otros la Ley 27972 y otros la Ley 28181.

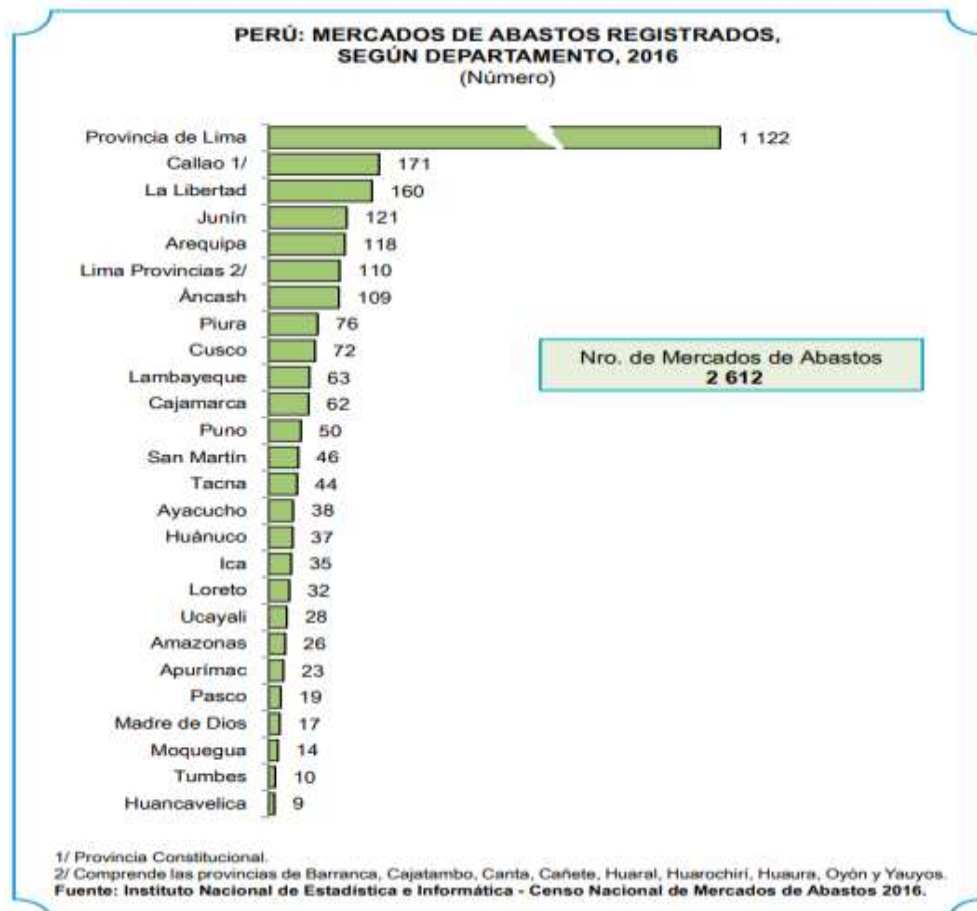
Como bien indica el Proyecto de Ley 13986/2025-CR, existe un doble régimen sin regla de clara de prelación, con ambigüedad de sujetos beneficiarios y exigencias administrativas dispares que causan restricciones en la implementación de la política de privatización de mercados, tanto en el plazo, precio y forma de pago, pues cada concejo municipal puede determinar discrecionalmente estas condiciones que en algunos casos pueden ser inalcanzables para los pequeños comerciantes; y lo más

Dictamen recaído en los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, y la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; a efectos de precisar su aplicación.

grave, ha generado inseguridad jurídica para los mercados cuyo proceso de transferencia inició con la Ley 26569.

6.4 Diagnóstico de los mercados de abastos

De acuerdo con el Censo Nacional de Mercados de Abastos del año 2016, a nivel nacional se registraron 2,612 mercados de abasto. El siguiente grafico muestra la distribución territorial de estos mercados en el Perú⁷.

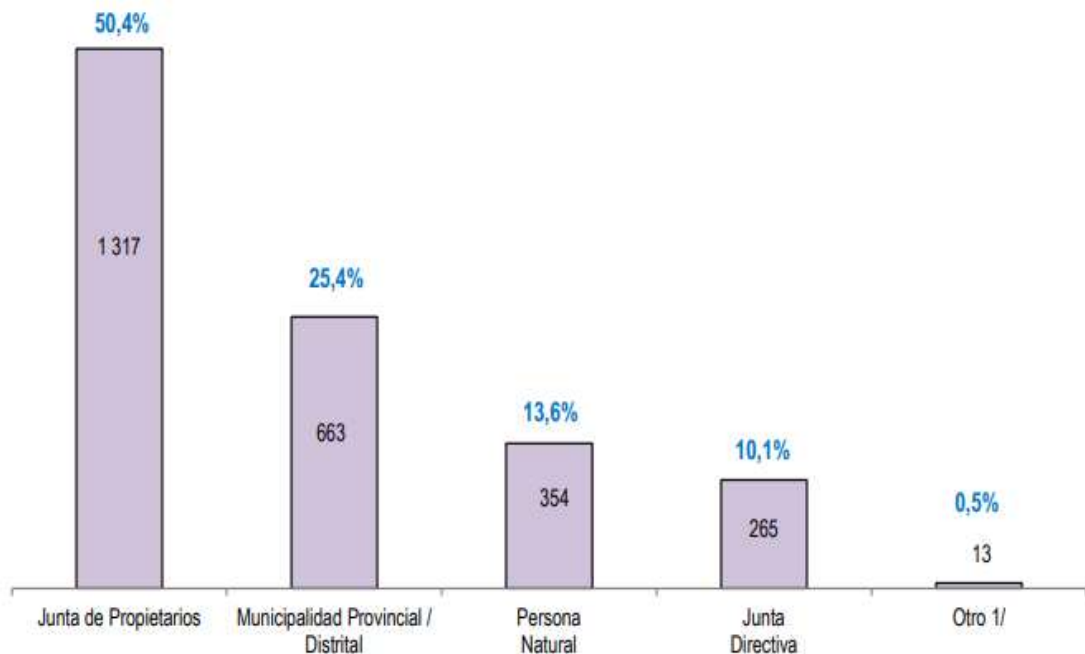


⁷ Ver todo el informe censal en https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1448/libro.pdf

Dictamen recaído en los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, y la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; a efectos de precisar su aplicación.

Respecto a la administración, según dicho censo, el 50.4%, que equivalen a 1,317 mercados son administrados por junta de propietarios en tanto que el 25.4% es administrado por la municipalidad.

El siguiente gráfico muestra el porcentaje de mercados por tipo de administración.



1/ Comprende: Consejo de Administración, Empresa Individual de Responsabilidad Limitada, Sociedad Anónima, Corporación, entre otros.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016.

Como se puede observar, la mayor cantidad de mercados son de administrados por privados; ello nos permite inferir que la política de privatización de mercados tuvo un efecto importante, ya que en la década de los 90 existían 1907 mercados, de los cuales, en su mayoría eran de propiedad pública (DEVOTO 2020)⁸.

⁸ Los mercados de abastos en la legislación peruana: el caso del área metropolitana de lima en el contexto de emergencia sanitaria por el covid-19. Página 15 y siguientes.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, y la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; a efectos de precisar su aplicación.

No obstante, la problemática no reside en la tendencia a la privatización de los mercados, sino en las reglas distintas y discrecionales que aplica cada concejo municipal para el proceso de venta de los establecimiento, causada por la coexistencia de dos leyes con reglas diferentes para el mismo supuesto; lo que genera diferenciación injustificada en el trato a los conductores por la aplicación de la Ley 28181, la que, además de darle discrecionalidad en las condiciones de venta, dispone que los proceso de compra venta en trámite bajo la Ley 26569 puedan culminar bajo la Ley 28181; generando una interpretación de prevalencia de esta sobre la primera; situación jurídica que no coincide con la tendencia normativa que por el contrario hace prevalecer las reglas establecidas en la Ley 26569, ya que las leyes 27001 y 27304 indican que se debe cumplir con la Ley 26569. El siguiente cuadro resume lo afirmado.

<p style="text-align: center;">Ley 27001</p> <p style="text-align: center;">Ley que precisa los alcances de la Ley N°26569 - Ley de Privatización de los Mercados Públicos</p>	<p style="text-align: center;">Ley 27304</p> <p style="text-align: center;">Ley de Adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados</p>
<p>Artículo 1.- Objeto de la Ley. Precísase que la transferencia de los mercados de abastos ubicados en inmuebles de propiedad del Estado, sea municipal o de cualesquiera otras entidades comprendidas dentro del Sector Público Nacional, <u>se encuentran sujetos a lo dispuesto en la Ley N°26569 - Ley de Privatización de los Mercados Públicos.</u></p>	<p>Segunda Disposición Complementaria De conformidad con lo establecido en el Artículo 109 de la Constitución Política, precisase el <u>cumplimiento obligatorio de las Leyes N°s. 26569, 27001, reglamentación y modificatorias.</u></p>

Dictamen recaído en los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, y la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; a efectos de precisar su aplicación.

6.5 Los procesos de transferencia en trámite o iniciados según las reglas de la Ley 28181

La Ley 28181, en su primera disposición complementaria final señala que las municipalidades provinciales y distritales *podrán adecuar los procesos de transferencia iniciados y en curso a las disposiciones de la presente Ley.*

Para poder interpretar correctamente esta disposición resulta necesario consultar el diario de debates del Pleno de fecha 29 de enero de 2004, fecha en que se aprobó dicha norma.

De la revisión de dicho debate se desprende que dicha ley lo que pretendía era permitir a los consejos municipales adoptar otros mecanismos de transferencia distintos a los establecidos en el artículo 59 de su ley orgánica que imponía que la transferencia sea únicamente por subasta pública; es decir la intención del legislador fue cambiar esa regla de transferencia por la posibilidad de que los actuales conductores puedan tener preferencia a través de adjudicaciones directas.

El Presidente de la Comisión de Gobiernos Locales de aquel entonces, excongresista Maldonado Reátegui señaló lo siguiente:

(...) El mantenimiento de la propiedad de estos lugares de abasto por parte de las municipalidades origina una deficiente prestación del servicio de abastecimiento de alimentos y otros de la comunidad; en fin, una serie de problemas manifiestos en la conducción actual de los mercados. Por eso los actuales conductores han solicitado la posibilidad de tener una preferencia en la compra de estos bienes de las municipalidades⁹.

⁹ Subrayado es nuestro. Página 5 del Diario de Debates. Ver el diario de debates en <https://www3.congreso.gob.pe/diariodebates/diariodebates/>

Dictamen recaído en los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, y la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; a efectos de precisar su aplicación.

En consecuencia, dicha ley lo que buscó fue incluir a todos los procesos de transferencia de mercados en trámite según el artículo 59 de la Ley Orgánica de Municipalidades (subasta pública) y no los empezados con la Ley 26569 ya que esta sí permitía la adjudicación directa al igual que la Ley 28181.

Finalmente, es importante señalar que resulta necesario precisar que tanto la Ley 26569 (mercados de propiedad municipal) como la Ley 27304 (mercados de propiedad de cualquier entidad pública) establecen las mismas reglas de adjudicación directa a conductores a precio establecido por la entidad tasadora del Estado, que en aquel entonces era el Consejo Nacional de Tasaciones (CONATA); por tanto no puede coexistir otra regla que no solo agrava las condiciones generales de transferencia, sino que genera distorsión con afectación directa a las expectativas e intereses de los conductores; más aún si el propio Tribunal Constitucional, en su sentencia recaída en la expediente 1033-99-AA/TC¹⁰ ha reconocido que los actuales conductores adquieren el derecho de ser propietarios aun cuando no se haya culminado el proceso de compra venta. Específicamente, el Tribunal indica que adquieren tal derecho de propiedad al *haber aceptado la oferta de la Comisión de Privatización y sufragados gastos de tasación y otros, así como haberse constituido como Comisión Transitoria de Administración, a efectos de mantener operativo el respectivo mercado **en tanto se formalicen las operaciones de compraventa.***

En consecuencia, sí resulta necesaria una precisión legislativa a fin de evitar superposición de normas que buscan fomentar mecanismos para facilitar la transferencia de la propiedad de mercados municipales a sus conductores. No obstante, con relación a la propuesta de ley 2048/2021-CR que propone el supuesto de solicitud del interesado, como otro medio para poder acogerse a lo transferencia de puestos y el requisito de 5 años como conductor del puesto de abasto para acceder a la transferencia, resulta inviable porque:

¹⁰ Fundamento 7 Ver la sentencia en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2000/01033-1999-AA.html>

Dictamen recaído en los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, y la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; a efectos de precisar su aplicación.

- Dicha modalidad (solicitud de interesado) implica una obligación indirecta para la municipalidad a tener que transferir el establecimiento por el solo hecho de la presentación de la solicitud; modalidad que atentaría contra la autonomía municipal. Al respecto, el Tribunal Constitucional¹¹ en reiterada jurisprudencia ya ha señalado que la ley no obliga a las municipalidades privatizar sus mercados. Específicamente ha señalado:

Conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, “esta norma legal así como sus modificatorias (las Leyes N.ºs 27001 y 27304), no pueden interpretarse como un mandato en el sentido de que todo municipio se encuentre en la obligación de efectivizar dicho proceso de privatización, pues tal criterio no aparece explícito y ni siquiera implícito en ninguno de sus dispositivos, lo que supone que cada gobierno local tiene la facultad de decidir si privatiza o no, sometiéndose a la normativa respectiva únicamente aquellos que, en efecto, hayan optado por privatizar. Es más, la Segunda Disposición Complementaria de la Ley N.º 27304, que precisa el obligatorio cumplimiento de las Leyes N.ºs 26569 y 27001, no puede ser interpretada en otros términos que no sean los de una observancia estricta de los mandatos contenidos en dichas leyes, mas no como que el procedimiento de privatización deba asumirse como obligatorio por parte de los gobiernos municipales

- Porque respecto a los 5 años como requisitos para acceder a la venta, como bien lo señala PRODUCE en su opinión, podría generar una discriminación entre los conductores de puestos de mercados que tienen menos años. En consecuencia, al no haberse sustentado el requisito 5 años para acceder a la transferencia, y no existiendo información sobre el tiempo en que los conductores vienen haciendo uso de sus establecimientos, no resulta pertinente exigir un requisito específico como tal, máximo

¹¹ Expediente N.º 1209-2007-PC/TC, fundamentos 5 y 6 Cfr; también Expediente N.º 2687-2003-AC/TC, fundamentos 2 y 3, Expediente N.º 2973-2002-AC/TC, fundamento 6, Expediente N.º 882-2001-AC/TC, fundamentos 1 y 2, Expediente N.º 1052-98-AA/TC, fundamento 3).

Dictamen recaído en los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, y la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; a efectos de precisar su aplicación.

si las leyes 26569, 27001 ni 27304 imponen requisitos de temporalidad para acceder a la compra de sus establecimientos.

VII. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa impacta en la Ley 28181, Ley de Transferencias de Puestos, Establecimientos y/o Servicios de Mercados Municipales, toda vez que lo que se busca es estandarizar, uniformizar y adecuar los procesos de transferencia de mercados de acuerdo a los criterios en la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; conforme lo hacen las demás leyes que regulan la transferencia de mercados (27001 y 27304).

VIII. ANALISIS COSTO BENEFICIO

La ley plantea corregir una omisión legislativa en la Ley 28181, Ley de Transferencias de Puestos, Establecimientos y/o Servicios de Mercados Municipales, a efectos de armonizarla con las demás leyes que regulan el proceso de privatización y transferencia establecida por la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios, en consecuencia, los beneficios serían los siguientes:

- **Conductores de establecimientos, puestos y servicios de mercados municipales**
 - Podrán continuar con los procesos de compraventa iniciados bajo los criterios de la Ley 26569 o iniciar, en los casos que sea aplicable, con los mismos criterios que se han aplicado anteriormente; es decir, podrán tener un trato igualitario en las mismas condiciones y plazos que otros, para poder adquirir sus puestos o establecimientos.
 - Podrán acceder a condiciones más convenientes para formalizar e invertir en sus puestos de mercados y, de esa manera, tener un patrimonio que les permita

Dictamen recaído en los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, y la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; a efectos de precisar su aplicación.

acceder a oportunidades crediticias para mejorar sus condiciones económicas.

- **Municipalidades provinciales y distritales propietarias de mercados municipales**
 - Se liberarán de inmuebles que no son rentables y que implica inversión que no realizan o no pueden realizar por falta de recursos.
 - Tendrán ingresos por la venta de estos inmuebles, lo que les permitirá poder incrementar sus recursos para priorizar otras inversiones necesarias para su localidad.
 - Se concentrarán en funciones básicas como la supervisión del correcto funcionamiento de mercados, asegurando que los comerciantes cumplan con las normas de seguridad, salubridad y orden exigidos por la ley.
- **Consumidores de los servicios y productos ofertados en mercados municipales**
 - Podrán acceder a mercados más competitivos y ordenados ya que los propietarios invertirán en sus establecimientos para ofrecer un servicio de mejor calidad.
 - Podrán comprar productos y servicios en óptimas condiciones de salubridad y seguridad.
- **Proveedores de productos y servicios ofertados por los mercados municipales**
 - Lograrán vender mayores productos y servicios a los conductores, a menor riesgo de incumplimiento de pagos.

La ley implica que las condiciones de venta se realicen no de la forma en la que actualmente establece la Ley 28181, que señala que ello se realiza de acuerdo con lo disponga cada concejo municipal; sino conforme a la Ley 26569; lo que conlleva que la municipalidad deba venderlo a un precio reglamentario. No obstante, esta ley no obliga a ninguna municipalidad a iniciar un proceso de privatización; lo único que busca es uniformizar criterios para el proceso de transferencia de mercados ya iniciados o que se puedan iniciar, a efectos de eliminar las actuales arbitrariedades y disparidades de oportunidades que afrontan los conductores; por tanto, este costo es superado

Dictamen recaído en los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, y la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; a efectos de precisar su aplicación.

ampliamente por sus beneficios.

IX. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** de los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, con el siguiente texto sustitutorio¹².

LEY QUE MODIFICA LA LEY 28181, LEY DE TRANSFERENCIAS DE PUESTOS, ESTABLECIMIENTOS Y/O SERVICIOS DE MERCADOS MUNICIPALES, PARA PRECISAR SU APLICACIÓN

Artículo Único. Modificación de los artículos 1, 2 y primera disposición complementaria final de la Ley 28181, Ley de Transferencias de Puestos, Establecimientos y/o Servicios de Mercados Municipales

Se modifican los artículos 1, 2 y primera disposición complementaria final de la Ley 28181, Ley de Transferencias de Puestos, Establecimientos y/o Servicios de Mercados Municipales, con el siguiente texto:

“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 la Constitución les otorga, podrán por excepción adoptar un mecanismo de venta de los puestos, establecimientos y/o servicios en mercados de su propiedad, distinto al establecido en el artículo 59 de la Ley N°27972, en favor de sus actuales arrendatarios, **conductores o poseionarios.**

[...]

¹² En la Undécima sesión ordinaria de la Comisión, de fecha 05 de mayo de 2026, se aprobó con cargo a redacción la inclusión de una segunda disposición complementaria relativa al plazo para culminar los procesos de transferencia iniciados al amparo de la Ley 26569.

Dictamen recaído en los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, y la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; a efectos de precisar su aplicación.

Artículo 2.- Condiciones de las transferencias

Las condiciones de las transferencias sobre plazo, valor de venta y forma de pago **se rigen por la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios.**

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA. Las Municipalidades Provinciales y Distritales podrán adecuar los procesos de transferencia iniciados y en curso a las disposiciones de la presente Ley. **Esta disposición no afecta los procesos de privatización o transferencia iniciados conforme a la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios, los cuales mantienen las condiciones, los derechos y el régimen de propiedad reconocidos en la citada ley”.**

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Adecuación de procedimientos administrativos municipales

Las municipalidades provinciales y distritales adecuan sus procedimientos administrativos y ordenanzas a lo dispuesto en la presente ley.

SEGUNDA. Plazo para la culminación de los procesos de transferencia iniciados con la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios

Las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales concluyen los procesos de privatización derivados de la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos

Dictamen recaído en los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, y la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; a efectos de precisar su aplicación.

de propiedad de los municipios, en un plazo máximo de seis meses, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, bajo responsabilidad funcional.

En los casos en que estos procesos de privatización se encuentran judicializados, el plazo contará a partir del día siguiente de la culminación de dichos procesos.

Dese cuenta

Sala de sesiones

Lima, 05 de mayo de 2026



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/05/2026 16:24:08-0500

ANA ZADITH ZEGARRA SABOYA

Presidenta

**Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización
de la Gestión del Estado**



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/05/2026 12:17:14-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/05/2026 09:21:29-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/05/2026 16:45:12-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/05/2026 09:31:39-0500



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/05/2026 12:56:20-0500



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Auristela
Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/05/2026 16:37:02-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/05/2026 13:02:38-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS Jose
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/05/2026 15:00:30-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA MINA Esdras
Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/05/2026 11:41:59-0500

Dictamen recaído en los proyectos de ley 2048/2021-CR y 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de mercados municipales, y la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; a efectos de precisar su aplicación.



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/05/2026 09:10:07-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/05/2026 16:04:19-0500



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/05/2026 11:00:59-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/05/2026 14:03:14-0500



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/05/2026 17:39:59-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/05/2026 12:47:26-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/05/2026 09:35:12-0500



Firmado digitalmente por:
SANTISTEBAN SUCLUPE
Magally FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/05/2026 13:15:08-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/05/2026 17:31:56-0500



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Elva Edhit
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/05/2026 10:30:34-0500



PERÚ

Ministerio
de la Producción

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y ANÁLISIS REGULATORIO

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

INFORME N° 0000289-2026-PRODUCE/DGPAR

Para : **JUAN CARLOS REQUEJO ALEMÁN**
Viceministro de Mype e Industria
Despacho Viceministerial de Mype e Industria

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13986/2025-CR, 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.

Referencia : a) Oficio N° 1848-2025-2026-CDRGLMGE/CR
b) Informe N° 00000398-2026-PRODUCE/DN
(Hoja de Trámite N° 00015642-2026-E)

Fecha : Lima, 15 de mayo de 2026

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia a), mediante el cual la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita al Ministerio de la Producción se emita opinión respecto del Proyecto de Ley N° 13986/2025-CR, 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.

Al respecto, se remite el Informe N° 00000398-2026-PRODUCE/DN, elaborado por la Dirección de Normatividad, el cual cuenta con la conformidad de este despacho, para su consideración y continuación del trámite correspondiente.

Atentamente,



PERÚ

PRODUCE

Firmado digitalmente por CASTAÑEDA TORRES Hugo
Alfredo FAU.20504794637 hard
Entidad: Ministerio de la Producción
Motivo: Soy autor del documento
Fecha: 2026/05/15 16:23:17-0500

HUGO ALFREDO CASTAÑEDA TORRES
DIRECTOR GENERAL
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y ANÁLISIS REGULATORIO

Esta es una copia autenticada imprimible de un documento electrónico archivado por el MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013- PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas en la siguiente dirección web: "<https://edocumentostramite.produce.gob.pe/verificar/>" e ingresar clave: LGA1AYKZ

**PERÚ**Ministerio
de la Producción

DIRECCIÓN DE NORMATIVIDAD

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

INFORME N° 00000398-2026-PRODUCE/DN

- Para** : **HUGO ALFREDO CASTAÑEDA TORRES**
DIRECTOR GENERAL
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y ANÁLISIS REGULATORIO
- Asunto** : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13986/2025-CR, 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
- Referencia** : a) Oficio N° 1848-2025-2026-CDRGLMGE/CR
b) Proveído N° 00001280-2026-PRODUCE/DVMYPE-I
c) Proveído N° 00000583-2026-PRODUCE/DGPAR
(Hoja de Trámite N° 00015642-2026-E)
- Fecha** : San Isidro, 15 de mayo de 2026

Mediante el presente me dirijo a usted con relación al documento del asunto para informarle lo siguiente:

1. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante el documento de la referencia a), la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita al Ministerio de la Producción (en adelante, **PRODUCE**), se emita opinión respecto del Proyecto de Ley N° 13986/2025-CR, 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 (en adelante, **Proyecto de Ley**).
- 1.2. Con Proveído N° 000002264-2026-PRODUCE/SG la Secretaría General requirió al Despacho Viceministerial de MYPE e Industria (en adelante, **DVMYPE-I**) emitir opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.3. Por el Proveído N° 00001280-2026-PRODUCE/DVMYPE-I, el DVMYPE-I derivó los documentos señalados en los párrafos anteriores a la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio (en adelante, **DGPAR**). Asimismo, mediante el Proveído N° 00000583-2026-PRODUCE/DGPAR, la DGPAR traslada el requerimiento de opinión a la Dirección de Normatividad (en adelante, **DN**), encargándole formular el informe respectivo.
- 1.4. Mediante los Memorando N° 00000157-2026-PRODUCE/DGPAR y N° 00000033-2026-PRODUCE/DN, la DGPAR y la DN solicitaron, respectivamente, opinión sobre el Proyecto de Ley al Programa Nacional de Diversificación Productiva (en adelante, **PNDP**) y a la Dirección de Políticas (en adelante, **DP**), respectivamente.
- 1.5. Con el Memorando N° 00000368-2026-PRODUCE/DVMYPE-I-PNDP y el Informe N° 00000140-2026-PRODUCE/DP, el PNDP y la DP, respectivamente, remiten su opinión

Esta es una copia autenticada imprimible de un documento electrónico archivado por el MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013- PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas en la siguiente dirección web: "<https://edocumentostramite.produce.gob.pe/verificar/>" e ingresar clave: 5RHRCZ7R



PERÚ

Ministerio
de la Producción

DIRECCIÓN DE NORMATIVIDAD

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

sobre el Proyecto de Ley.

- 1.6. Por Informe N° 00000328-2026-PRODUCE/DN, esta Dirección emitió opinión sobre el Proyecto de Ley, siendo elevado por la DGPARG al DVMYPE-I a través del Informe N° 00000219-2026-PRODUCE/DGPARG.
- 1.7. Mediante el Proveído N.º 00004863-2026-PRODUCE/SG¹, la Secretaría General devuelve el expediente de respuesta al DVMYPE-I, con la siguiente indicación “*Por indicaciones de GA: Tener en cuenta el Dictamen del 12.5.2026*”, siendo remitido a la DGPARG y, posteriormente, a la DN para la evaluación respectiva.

II. BASE LEGAL

- 2.1 Constitución Política del Perú.
- 2.2 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 2.3 Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- 2.4 Ley N° 28026, Ley del sistema de mercados mayoristas de alimentos.
- 2.5 Decreto Legislativo N° 1047, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.
- 2.6 Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.
- 2.7 Resolución Ministerial N° 0324-2022-PRODUCE, que aprueba la Directiva General N° 005-2022- PRODUCE/DM denominada “Disposiciones para la Solicitudes de Opinión sobre proyectos de Ley y Autógrafas de Ley formulados al Ministerio de la Producción”.

III. CUESTIÓN PREVIA

- 3.1. Si bien las opiniones de la DP y del PNDP han sido emitidas con anterioridad al Dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado que propone el Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley, pronunciándose respecto de la versión original de la propuesta legislativa, de la revisión de dichas opiniones, se advierte que no se ven afectadas sustancialmente por el Texto Sustitutorio, por lo que no resulta necesario solicitar su actualización, debiendo tenerse en cuenta dicha evaluación para los efectos del presente informe.

IV. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

- 4.1 En atención a lo dispuesto por el Proveído N.º 00004863-2026-PRODUCE/SG, de la consulta formulada al Portal del Congreso de la República², se advierte que, con fecha 12 de mayo de 2026, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, aprobó por unanimidad el Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 2048/2021-CR y **N° 13986/2025-CR**, por el cual se propone, con Texto Sustitutorio, la “Ley que modifica la Ley 28181, Ley de Transferencias de Puestos, Establecimientos y/o servicios de mercados municipales, para precisar su aplicación” (en adelante, el **Texto Sustitutorio**) .
- 4.2 El mencionado Texto Sustitutorio se encuentra estructurado de la siguiente manera:

¹ De acuerdo a lo indicado por el Gabinete de Asesores el Proveído N° 00000997-2026-PRODUCE/GABINETE-ASESORES.

² <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/13859>

Esta es una copia autenticada imprimible de un documento electrónico archivado por el MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013- PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas en la siguiente dirección web: "https://edocumentostramite.produce.gob.pe/verificar/" e ingresar clave: 5RHRCZ7R



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N°13986/2025-CR	
<p>Artículo Único. Modificación de los artículos 1, 2 y primera disposición complementaria final de la Ley 28181, Ley de Transferencias de Puestos, Establecimientos y/o Servicios de Mercados Municipales</p>	<p>Se modifican los artículos 1, 2 y primera disposición complementaria final de la Ley 28181, Ley de Transferencias de Puestos, Establecimientos y/o Servicios de Mercados Municipales, con el siguiente texto:</p> <p>“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 la Constitución les otorga, podrán por excepción adoptar un mecanismo de venta de los puestos, establecimientos y/o servicios en mercados de su propiedad, distinto al establecido en el artículo 59 de la Ley N°27972, en favor de sus actuales arrendatarios, conductores o posesionarios. [...]</p> <p>Artículo 2.- Condiciones de las transferencias Las condiciones de las transferencias sobre plazo, valor de venta y forma de pago se rigen por la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios.</p> <p style="text-align: center;">DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS</p> <p>PRIMERA. Las Municipalidades Provinciales y Distritales podrán adecuar los procesos de transferencia iniciados y en curso a las disposiciones de la presente Ley. Esta disposición no afecta los procesos de privatización o transferencia iniciados conforme a la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios, los cuales mantienen las condiciones, los derechos y el régimen de propiedad reconocidos en la citada ley”.</p>
<p>Disposiciones Complementarias Finales</p>	<p>PRIMERA. Adecuación de procedimientos administrativos municipales Las municipalidades provinciales y distritales adecuan sus procedimientos administrativos y ordenanzas a lo dispuesto en la presente ley.</p> <p>SEGUNDA. Plazo para la culminación de los procesos de transferencia iniciados con la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios Las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales concluyen los procesos de privatización derivados de la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios, en un plazo máximo de seis meses, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, bajo responsabilidad funcional. En los casos en que estos procesos de privatización se encuentran judicializados, el plazo contará a partir del día siguiente de la culminación de dichos procesos.</p>

4.3 El Dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, que sustenta el Texto Sustitutorio señala que las propuestas acumuladas para su evaluación (proyectos de ley N° 2048/2022-CR y13986/2025-CR) abordan una problemática que atraviesan los comerciantes de mercados de abastos de propiedad municipal: la limitada capacidad que tienen para poder invertir y mejorar las condiciones de sus puestos que les permita poder competir de mejor manera y ofrecer servicios de mejor calidad a los compradores e inseguridad

Esta es una copia autenticada imprimible de un documento electrónico archivado por el MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013- PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas en la siguiente dirección web: "<https://edocumentostramite.produce.gob.pe/verificar/>" e ingresar clave: 5RHRCZ7R

**PERÚ**Ministerio
de la Producción

DIRECCIÓN DE NORMATIVIDAD

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

jurídica debido a la resistencia de las municipalidades en invertir en los mercados y de fomentar su privatización

- 4.4 Asimismo, precisa que la propuesta legislativa impacta en la Ley 28181, Ley de Transferencias de Puestos, Establecimientos y/o Servicios de Mercados Municipales, toda vez que lo que se busca es estandarizar, uniformizar y adecuar los procesos de transferencia de mercados de acuerdo a los criterios en la Ley 26569, establecen mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios; conforme lo hacen las demás leyes que regulan la transferencia de mercados (Leyes N° 27001 y N° 27304).

V. ANÁLISIS

A. Respecto a las opiniones de los órganos técnicos

Del Programa Nacional de Diversidad Productiva – PNDP

- 5.1 Por Memorando N° 00000097-2026-PRODUCE/DVYMPE-I-PNDP, el PNDP traslada a la DGPAR la Ficha de Opinión Técnica del Proyecto de Ley, la cual contiene el análisis sobre la propuesta normativa, considerando que no es competente para emitir opinión técnica, debido a que la propuesta normativa está referida a los procedimientos de transferencia de propiedad de los puestos, establecimientos y/o servicios en mercados de propiedad, y no a infraestructura productiva pública. Aunado a ello, señala el PNDP que el Proyecto de Ley dispone que la reglamentación de la propuesta normativa está a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, no incluyendo a PRODUCE.

De la Dirección de Políticas – DP

- 5.2 Con Informe N° 00000140-2026-PRODUCE/DP, la DP emite opinión sobre el Proyecto de Ley, que se considera viable, en atención a los siguientes fundamentos: (i) elimina posibles ambigüedades interpretativas respecto de los sujetos que pueden acceder a la adjudicación de los puestos, establecimientos y/o servicios de los mercados municipales, permitiendo una aplicación clara y predecible de la norma, tanto por las municipalidades como por los potenciales beneficiarios; (ii) garantiza que los procesos de privatización ya concluidos se mantengan bajo los términos originalmente pactados, evitando cualquier aplicación retroactiva que pudiera afectar contratos vigentes; y, (iii) contribuye al ordenamiento de los mercados municipales, ya que al ampliar el universo de potenciales beneficiarios permite a las municipalidades reducir la dependencia del esquema del arrendamientos inestable y avanzar hacia mecanismos de transferencia que consoliden el uso productivos de dichos espacios.

B. Opinión de la DN

B.1. Competencia de PRODUCE.

- 5.3 El artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1047, que aprueba la Ley de Organización y Funciones de PRODUCE, dispone que este ministerio es competente en pesquería, acuicultura, industria, micro pequeña empresa, comercio interno, promoción y desarrollo de cooperativas. Asimismo, es competente de manera exclusiva en materia de ordenamiento pesquero y acuícola, pesquería industrial, Acuicultura de Mediana y Gran Empresa (AMYGE),

Esta es una copia autenticada imprimible de un documento electrónico archivado por el MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013- PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas en la siguiente dirección web: "<https://edocumentostramite.produce.gob.pe/verificar/>" e ingresar clave: 5RHRCZ7R



PERÚ

Ministerio
de la Producción

DIRECCIÓN DE NORMATIVIDAD

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

normalización industrial y ordenamiento de productos fiscalizados. Es competente de manera compartida con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, según corresponda, en materia de pesquería artesanal, Acuicultura de Micro y Pequeña Empresa (AMYPE) y Acuicultura de Recursos Limitados (AREL), promoción de la industria y comercio interno en el ámbito de su jurisdicción.

- 5.4 Por su parte, el numeral 3.1 del artículo 3 del Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción (en adelante, **ROF**), establece que este ministerio es competente en las materias de industria, micro, pequeña, mediana y gran empresa, comercio interno, promoción, desarrollo de cooperativas y parques industriales.

B.2. Competencia de DGPARG.

- 5.5 Asimismo, el artículo 95 del ROF dispone que la DGPARG es el órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional responsable de formular y proponer las políticas nacionales y sectoriales y las normas en las materias de micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME), industria, parques industriales, innovación productiva y transferencia tecnológica, cooperativas y comercio interno, así como del ordenamiento de productos industriales manufacturados y productos fiscalizados. Asimismo, el literal c) del artículo 96 del ROF prescribe que una de las funciones de la DGPARG es evaluar las propuestas de políticas, normas, reglamentos, entre otros instrumentos legales, sobre las materias de sus competencias.
- 5.6 De otro lado, el literal a) del artículo 98 del ROF establece que la DP tiene la función de formular políticas nacionales y sectoriales y lineamientos en las materias de micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME), industria, parques industriales, innovación productiva y transferencia tecnológica, cooperativas y comercio interno, en coordinación con los órganos del Ministerio y sus organismos públicos adscritos, según corresponda. Asimismo, el literal b) del artículo 99 del ROF dispone que la DN de la DGPARG tiene la función de evaluar las propuestas de normas y directivas en las materias de sus competencias.
- 5.7 El Texto Sustitutorio propone la modificación de los artículos 1 y 2 y de la Primera Disposición Complementaria de la Ley N° 28181, Ley que regula la transferencia de puestos, establecimientos y/o servicios de los mercados municipales, a efectos de ordenar el marco normativo aplicable a la privatización de dichos espacios públicos.
- 5.8 Si bien la estructura de la fórmula legal del Texto Sustitutorio difiere de la del Proyecto de Ley, el contenido de sus disposiciones es similar a la propuesta primigenia. En efecto, la nueva versión propone un artículo único, que contiene todas las modificaciones propuestas, a diferencia de la versión inicial, que contemplaba la modificación de los artículos 1 y 2 por separado; mientras que la actual propuesta de modificación de la Primera Disposición Complementaria, se encontraba contenida en el artículo 3 de la versión original del Proyecto de Ley, incorporando el artículo 3 a la Ley N° 28181.
- 5.9 Asimismo, el Texto Sustitutorio ha retirado la Segunda Disposición Complementaria Final de la propuesta inicial, que disponía que el Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, debía aprobar el reglamento de la ley en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario. Ello, evidencia que la nueva propuesta se enmarca

Esta es una copia autenticada imprimible de un documento electrónico archivado por el MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013- PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas en la siguiente dirección web: "<https://edocumentostramite.produce.gob.pe/verificar/>" e ingresar clave: 5RHRCZ7R



PERÚ

Ministerio
de la Producción

DIRECCIÓN DE NORMATIVIDAD

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

exclusivamente en las competencias de los gobiernos locales, al no incluir disposiciones que impliquen actuaciones del Poder Ejecutivo.

- 5.10 Ahora bien, la actividad realizada en los mercados municipales de abastos, guarda relación con el comercio interior, materia que sí forma parte de las competencias de PRODUCE, es preciso señalar que el numeral 2.1 el artículo 833 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece que una de las funciones compartidas de las municipalidades provinciales, con las municipalidades distritales, es la construcción, equipamiento y mantenimiento, directamente o por concesión, de los mercados de abastos al mayoreo o minoristas.
- 5.11 Por otra parte, el artículo 13 de la Ley N° 28026, Ley del sistema de mercados mayoristas de alimentos, establece que la construcción y operación de los mercados mayoristas es competencia de las municipalidades provinciales, directamente o a través de concesiones.
- 5.12 En sentido, en atención a las normas señaladas en los párrafos anteriores, la competencia respecto de la gestión y desarrollo de los espacios comerciales en los mercados de abastos corresponde en forma exclusiva a los gobiernos locales y no a PRODUCE.
- 5.13 Al respecto, se debe precisar que, si bien el PNDP interviene en el cierre de brechas de calidad y cobertura de comercio interno a nivel nacional, a través de proyectos de inversión, mediante el estudio y la ejecución de proyectos de infraestructura de mercados de abastos, dichas intervenciones no se realizan en el marco de competencias propias del Sector Producción, sino de acuerdo a las habilitaciones por las líneas de intervención y facultades del PNDP, establecidas –respectivamente– en los artículos 6 y 7 de su norma de creación⁴, en virtud de las cuales se suscriben convenios de cooperación interinstitucional entre las municipalidades provinciales y PRODUCE
- 5.14 Por lo antes expuesto, el Texto Sustitutorio, propone regular aspectos relacionados con la gestión y administración de los mercados municipales, lo cual no incide con las funciones del Ministerio de Producción las cuales versan sobre la promoción de los agentes del sector producción, impulsando su productividad y competitividad mediante la innovación, calidad y

³ Ley N° 27972

Artículo 83.- Abastecimiento y comercialización de productos y servicios

Las municipalidades, en materia de abastecimiento y comercialización de productos y servicios, ejercen las siguientes funciones:

(...)

2. Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales:

2.1. 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.

(...)

⁴ Decreto Supremo N° 010-2014-PRODUCE

Artículo 6.- Líneas de Intervención del Programa

El Programa Nacional tendrá las siguientes Líneas de Intervención:

a) Desarrollo de infraestructura productiva específica.

(...)

Artículo 6-A.- Funciones del Programa Nacional de Diversificación Productiva

El Programa Nacional de Diversificación Productiva tiene las siguientes funciones:

a) Identificar, formular, proponer, ejecutar y supervisar actividades e inversiones en materia de infraestructura productiva específica en coordinación con los gobiernos regionales y locales.

(...)

d) Suscribir convenios de colaboración interinstitucional y/o alianzas estratégicas con las entidades de los sectores público y privado en el marco de las líneas de intervención del programa.

Esta es una copia autenticada imprimible de un documento electrónico archivado por el MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013- PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas en la siguiente dirección web: "<https://edocumentostramite.produce.gob.pe/verificar/>" e ingresar clave: 5RHRCZ7R



PERÚ

Ministerio
de la Producción

DIRECCIÓN DE NORMATIVIDAD

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

sostenibilidad; por lo tanto, la propuesta legislativa no se encontraría bajo los alcances de la competencia de la Entidad.

VI. CONCLUSIÓN

La Dirección de Normatividad concluye que el Ministerio de la Producción no es competente para emitir opinión sobre el Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 13896/2025-CR, Ley que modifica la Ley 28181, Ley de Transferencias de Puestos, Establecimientos y/o servicios de mercados municipales, para precisar su aplicación.

VII. RECOMENDACIÓN

Se recomienda remitir el presente informe al Despacho Viceministerial de MYPE e Industria para su evaluación y trámite correspondiente.

Atentamente,



PERÚ

PRODUCE

Firmado digitalmente por MANZANEDA
MARTINEZ Angie Karol Deyanira FAU
20504794637 hard
Entidad: Ministerio de la Producción
Motivo: Soy autor del documento
Fecha: 2026/05/15 16:05:02-0500

ANGIE K. MANZANEDA MARTINEZ
DIRECTORA
DIRECCIÓN DE NORMATIVIDAD

Esta es una copia autenticada imprimible de un documento electrónico archivado por el MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013- PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas en la siguiente dirección web: "<https://edocumentostramite.produce.gob.pe/verificar/>" e ingresar clave: 5RHRCZ7R



PERÚ

Ministerio
de la Producción

PROGRAMA NACIONAL DE DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

MEMORANDO N° 00000368-2026-PRODUCE/DVMYPE-I-PNDP

A : **SILVIA YNÉS RUIZ ZÁRATE**
DIRECTORA GENERAL
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y ANÁLISIS REGULATORIO

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13986/2025-CR “Proyecto de 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”

REFERENCIA : **H.T. N° 00015642-2026-E**
a) Memorando N°00000157-2026-PRODUCE/DGPAR
b) Ficha de Opinión Técnica-Legal sobre el Proyecto de Ley N°13666/2025-CR
c) Oficio N° 1848-2025-2026-CPMPEC/CR

FECHA : Lima, 04 de marzo de 2026

Me dirijo a Usted, en relación al documento de la referencia a), mediante el cual, su despacho requiere al Programa Nacional de Diversificación Productiva emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13986/2025-CR “Proyecto de 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”.

Sobre el particular, y acorde con los criterios y alcances establecidos en la Directiva General N°05-2022-PRODUCE/DM, aprobada por Resolución Ministerial N°00324-2022-PRODUCE, se adjunta para su consideración el documento de referencia b).

Atentamente,



Firmado digitalmente por VIDAL MATOS Marybel FAU 20504794637 hard
Entidad: Ministerio de la Producción
Motivo: Soy autor del documento
Fecha: 2026/03/04 21:05:07-0500

VIDAL MATOS, MARYBEL
DIRECTORA EJECUTIVA
PROGRAMA NACIONAL DE DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA



Visado por TORRES RETTES Giovanna FAU 20504794637 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 2026/03/04 20:17:09-0500



Visado por VASSALLO OLANO Miguel Ivan FAU 20504794637 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 2026/03/04 20:22:47-0500

Esta es una copia autenticada imprimible de un documento electrónico archivado por el MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas en la siguiente dirección web: "<https://edocumentostramite.produce.gob.pe/verificar/>" e ingresar clave: NKBYA07K

Calle Uno Oeste N° 060 - Urbanización Córpac - San Isidro - Lima
T. (511) 616 2222
www.gob.pe/produce

**¡EL PERÚ A TODA
MAQUINA!**

**PERÚ**Ministerio
de la Producción

DESPACHO VICEMINISTERIAL DE MYPE E INDUSTRIA

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

MEMORANDO Nº 0000573-2026-PRODUCE/DVMYPE-I

A : **MOULET CEDILLO, CARLOS ALBERTO**
JEFE GENERAL
OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley Nº 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley Nº 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.

Referencia : Oficio Nº 1848-2025-2026-CDRGLMGE/CR
(HT Nº 00015642-2026-E)

Fecha : Lima, 18 de mayo de 2026

Me dirijo a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita al Ministerio de la Producción se emita opinión respecto del Proyecto de Ley Nº 13986/2025-CR, Ley que modifica la Ley Nº 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.

Al respecto, se remite el Informe Nº 0000289-2026-PRODUCE/DGPAR de la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio, que traslada el informe que contiene la opinión técnica de la Dirección de Normatividad, el mismo que apruebo, para evaluación legal y trámite correspondiente.

Atentamente,



Firmado digitalmente por REQUEJO ALEMAN Juan
Carlos FAU 20504794637 hard
Entidad: Ministerio de la Producción
Motivo: Soy autor del documento
Fecha: 2026/05/19 19:56:29-0500

JUAN CARLOS REQUEJO ALEMAN
Viceministro de MYPE e Industria
DESPACHO VICEMINISTERIAL DE MYPE E INDUSTRIA

Esta es una copia autenticada imprimible de un documento electrónico archivado por el MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas en la siguiente dirección web: "<https://edocumentostramite.produce.gob.pe/verificar/>" e ingresar clave: XI95MAKM

Calle Uno Oeste Nº 060 - Urbanización Córpac - San Isidro - Lima
T. (511) 616 2222
www.gob.pe/produce

Lima, 26 de febrero de 2026

OFICIO N° 1848-2025-2026-CDRGLMGE-CR

Señor
CÉSAR MANUEL QUISPE LUJÁN
Ministro de la Producción
Presente. -

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, a la vez, solicitar tenga a bien emitir opinión técnica legal sobre el Proyecto de Ley 13986/2025-CR, “Proyecto de ley que modifica la ley N.ª 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”.

Este pedido se formula de acuerdo con el artículo 34° del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96° de la Constitución Política del Perú.

La iniciativa legislativa podrá ser consultada en el portal del Congreso de la República del Perú, en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/13986>

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/02/2026 12:02:32-0500

ANA ZADITH ZEGARRA SABOYA
Presidenta
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado



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.”**

Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Marba
Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/02/2026 14:29:00-0500

Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/02/2026 12:41:46-0500

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



Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA Cesar
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/02/2026 15:55:06-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/02/2026 14:51:17-0500



Firmado digitalmente por:
BARBARAN REYES Rosangella
Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/02/2026 16:35:00-0500



Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/02/2026 16:02:53-0500



Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA Cesar
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/02/2026 11:21:58-0500

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