

Ficha de Opinión Técnica de proyectos de Ley y Autógrafas de Ley

FECHA: 18/02/2026

1	PROYECTO DE LEY	Proyecto de Ley N° 13875/2025-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la construcción, mejoramiento y modernización de los principales mercados de abastos del país.
2	DOCUMENTO DE LA REFERENCIA/HOJA DE TRÁMITE	HT N° 00010766-2026-E (EXTERNO)
3	DEL OPINANTE SOBRE EL PROYECTO DE LEY	Dirección de Digitalización y Formalización (DDF) Dirección de Innovación (DIN) Dirección de Tecnología (DT)
4	OBJETO DEL PROYECTO DE LEY	La presente ley tiene por objeto declarar de interés nacional y necesidad pública la construcción, mejoramiento, modernización y equipamiento integral de los principales mercados de abastos del país, con la finalidad de promover la seguridad alimentaria, la formalización del comercio, la salud pública, la competitividad productiva y la reactivación económica regional.
5	ANTECEDENTES SOBRE EL PROYECTO DE LEY	<u>Documentos normativos:</u> - Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
6	BASE NORMATIVA	- Ley N° 29271, Ley que establece que el Ministerio de la Producción es el sector competente en materia de promoción y desarrollo de cooperativas, transfiriéndosele las funciones y competencias sobre micro y pequeña empresa. - Decreto Legislativo N° 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción. - Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.
7	ANÁLISIS	<u>Proyecto de Ley N° 11459/2024-CR, “Ley de supervisión y transparencia en el uso de la inteligencia artificial y tecnologías avanzadas”.</u> La fórmula legal del PL “Ley N° 13875/2025-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la construcción, mejoramiento y modernización de los principales mercados de abastos del país”, contiene tres (3) artículos. El proyecto normativo busca declarar de interés nacional y necesidad pública la construcción, mejoramiento, modernización y equipamiento integral de los principales mercados de abastos del país, con la finalidad de promover la seguridad alimentaria, la formalización del comercio, la salud pública, la competitividad productiva y la reactivación económica regional. <u>De la competencia de la Dirección General de Innovación, Tecnología, Digitalización y Formalización (DGITDF):</u> - De conformidad a la Ley N° 29271, se transfirieren las funciones y competencias sobre micro y pequeña empresa a PRODUCE, las cuales se han visto reflejadas en el Decreto Legislativo N° 1047, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, así como al Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción. - En virtud a ello, PRODUCE es competente en pesquería, acuicultura, industria, micro y pequeña empresa, comercio interno, promoción y desarrollo de cooperativas, entre otros; así como para formular, aprobar y supervisar las políticas de alcance nacional aplicables a las actividades extractivas y productivas, promoviendo su competitividad y el incremento de la producción, estando entre sus funciones contribuir con la innovación, productividad, calidad y desarrollo de las empresas, con un enfoque de inclusión productiva, de descentralización y de sostenibilidad ambiental. - Por su parte PRODUCE, dentro de su estructura orgánica, cuenta con la Dirección General de Innovación, Tecnología, Digitalización y Formalización

(DGITDF) del Despacho Viceministerial de MYPE e Industria (DVMYPE-I), la cual se constituye como el órgano técnico normativo de línea, responsable de identificar las tendencias en materia de innovación, aplicación de tecnologías para el sector productivo y fortalecimiento del emprendimiento y la gestión empresarial, a través de la digitalización y formalización, con un enfoque de inclusión productiva, de descentralización y de sostenibilidad ambiental, contribuyendo con su competitividad y productividad. La DGITDF, dentro de su estructura organizacional, cuenta con la Dirección de Innovación (DIN), a la Dirección de Tecnología (DT) y a la Dirección de Digitalización y Formalización (DDF).

De la Opinión técnico-normativa

- En relación al enfoque principal de la norma: infraestructura y gestión

Del análisis del contenido normativo y de la Exposición de Motivos, se advierte que el eje central del proyecto se encuentra en:

- La infraestructura física de los mercados,
- las condiciones estructurales y sanitaria,
- la seguridad, y
- la gestión administrativa de los centros de abastos.

La problemática identificada y las alternativas de solución propuestas se ubican principalmente en el ámbito de la inversión pública, la gestión municipal y la articulación multisectorial, sin desarrollar contenidos regulatorios en otros ámbitos sectoriales

- En relación al tratamiento de la formalización en el proyecto de ley

La Exposición de Motivos identifica la informalidad en términos de ausencia de registros y licencias municipales, lo que sitúa el problema en el ámbito de la formalización administrativa local, competencia de los gobiernos municipales.

El proyecto no regula la formalización productiva o empresarial, ni establece:

- Mecanismos de formalización,
- procesos,
- instrumentos,
- incentivos,
- ni asignación de funciones a entidades del ámbito productivo.

En consecuencia, la formalización no constituye un objeto normativo regulado, sino una finalidad general de la intervención.

- En relación al Artículo 3., que establece los denominados “lineamientos de intervención”

El artículo 3 del Proyecto de Ley N.º 13875/2025-CR, “*Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la construcción, mejoramiento y modernización de los principales mercados de abastos del país*”, establece lo siguiente:

“Artículo 3. Lineamientos de intervención:

Las acciones comprendidas en la presente ley deben orientarse a:

- *Garantizar una infraestructura moderna, segura y resiliente frente a desastres naturales.*
- *Promover la formalización, la bancarización y la modernización del comercio minorista.*
- (...)”

De la revisión efectuada, se advierte que la propuesta tiene un alcance declarativo, al establecer lineamientos generales sin desarrollar implicancias normativas, institucionales u operativas para su implementación. Asimismo, no precisa entidades responsables, financiamiento ni mecanismos de coordinación, lo que limita la claridad sobre su viabilidad y efectos concretos en la política pública vinculada a los mercados de abasto.

		<p>Sin perjuicio de lo antes expuesto, la DIN considera relevante el lineamiento de modernización del comercio minorista, en tanto podría incorporar la adopción de tecnologías, soluciones innovadoras y mejoras en la gestión de los mercados de abasto. No obstante, el proyecto de ley no precisa el alcance de dicho lineamiento ni define acciones concretas en materia de innovación o mecanismos de fortalecimiento del ecosistema de innovación vinculados a estos espacios, manteniéndose en un nivel declarativo sin desarrollo normativo u operativo.</p> <p>Por su parte, la DT y la DDF señalan que el proyecto de ley no regula ni desarrolla disposiciones vinculadas a los ámbitos de digitalización, innovación y tecnología, ni a la formalización productiva bajo su competencia, ni establece acciones, instrumentos u obligaciones específicas en dichas materias; en consecuencia, ambas direcciones no resultan competentes para emitir un pronunciamiento sobre la viabilidad de la iniciativa legislativa.</p>								
8	IMPACTO DEL PROYECTO DE LEY SOBRE EL SECTOR	No aplica.								
9	CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY	<table border="1" data-bbox="678 758 1317 890"> <tr> <td>Viable</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Viable con observaciones</td> <td></td> </tr> <tr> <td>No viable</td> <td>X</td> </tr> <tr> <td>No es competente</td> <td></td> </tr> </table> <p><u>Conclusiones y/o recomendaciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • El proyecto de ley presenta un carácter declarativo, orientado principalmente a la mejora de la infraestructura y gestión de los mercados de abasto, sin desarrollar disposiciones normativas, institucionales u operativas para su implementación. • Asimismo, la formalización del comercio es abordada como una finalidad general y un resultado esperado, principalmente asociado a la mejora de la infraestructura y a la regularización de registros y licencias de competencia municipal, sin constituir un objeto de regulación ni incorporar mecanismos, instrumentos o procesos de formalización productiva. • Aunado a ello, los denominados lineamientos de intervención tienen un alcance general y no vinculante, sin parámetros técnicos exigibles ni asignación de responsabilidades que activen competencias sectoriales específicas. • Por otro lado, desde la perspectiva de la DIN, la modernización del comercio minorista podría incorporar soluciones innovadoras y mejoras en los modelos de gestión de los mercados de abasto; sin embargo, el proyecto de ley no define el alcance ni acciones concretas en materia de innovación, manteniéndose en un nivel declarativo. • Finalmente, respecto al análisis realizado la DT y la DDF, el proyecto no incorpora disposiciones específicas ni desarrolla acciones, obligaciones o instrumentos que orienten, promuevan o regulen dichos ámbitos, limitándose a referencias generales sin desarrollo normativo ni operativo. <p>De conformidad con el análisis efectuado, las disposiciones contenidas en el Proyecto de Ley N.º 13875/2025-CR, “<i>Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la construcción, mejoramiento y modernización de los principales mercados de abastos del país</i>”, establece lo siguiente”, presentan un carácter declarativo, sin desarrollar disposiciones normativas, institucionales u operativas en los ámbitos de digitalización, innovación, tecnología o formalización productiva.</p> <p>En ese sentido, conforme a los fundamentos expuestos precedentemente y dentro del ámbito de competencia de la DIN, se emite opinión de no</p>	Viable		Viable con observaciones		No viable	X	No es competente	
Viable										
Viable con observaciones										
No viable	X									
No es competente										

		<p>viabilidad del proyecto de ley. Asimismo, dentro del ámbito de competencia de la DT y la DDF, dichas direcciones no resultan competentes para emitir un pronunciamiento sobre la viabilidad de la iniciativa.</p>
10	<p>IDENTIFICACIÓN Y FIRMA DEL PROFESIONAL QUE ELABORA LA FICHA DE OPINIÓN TÉCNICA</p>	 <p>Firmado digitalmente por VELASQUEZ URIOL Jhonatan Pierre FAU 20504794637 hard Entidad: Ministerio de la Producción Motivo: Soy autor del documento Fecha: 2026/02/18 18:03:21-0500</p> <p>Jhonatan Pierre Velasquez Uriol Especialista Dirección de Digitalización y Formalización</p>
11	<p>FIRMA DE QUIEN HACE SUYA LA OPINIÓN TÉCNICA</p>	 <p>Firmado digitalmente por ALEJO RAMIREZ Willy Alfonso FAU 20504794637 hard Motivo: Soy autor del documento Fecha: 2026/02/18 18:36:49-0500</p> <p>Willy Alfonso Alejo Ramirez Director Dirección de Digitalización y Formalización</p>

**PERÚ**Ministerio
de la Producción

DIRECCIÓN DE POLÍTICAS

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

INFORME N° 00000234-2026-PRODUCE/DP

Para : **ANGIE KAROL DEYANIRA MANZANEDA MARTÍNEZ**
Directora
Dirección de Normatividad

Asunto : Opinión técnico legal del Proyecto de Ley 13875/2025-CR - CONGRESISTA: ANA ZADITH ZEGARRA SABOYA

Referencia : a) Oficio N° 1758-2025-2026-CDRGLMGE-CR
b) Proveído 00001012-2026-PRODUCE/DVMYPE-I
c) Proveído 00000445-2026-PRODUCE/DGPAR
d) Memorando N° 00000064-2026-PRODUCE/DN
(Hoja de Trámite N° 00010766-2026-E)

Fecha : San Isidro, 14/05/2026

Me dirijo a usted en relación al asunto, con la finalidad de hacer de su conocimiento lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante 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 se dirige al Ministerio de la Producción en la cual solicita emitir opinión técnica legal sobre el Proyecto de Ley 13875/2025-CR, “Proyecto de ley que declara de interés nacional y necesidad pública la construcción, mejoramiento y modernización de los principales mercados de abastos del país” (en adelante, Proyecto de Ley).
- 1.2. Por medio de la referencia b), el DVMYPE-I traslada el expediente a la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio (en adelante, DGPAR) para dar atención correspondiente.
- 1.3. Mediante la referencia c), la DGPAR remite el expediente a la Dirección de Normatividad (en adelante, DN) para su atención.
- 1.4. A través del documento de la referencia d), la DN remite el expediente a la Dirección de Políticas (en adelante, DP) para emitir opinión en el marco de sus competencias.

II. BASE LEGAL

- 2.1. Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- 2.2. Ley N° 27972, Ley Orgánica de municipalidades.
- 2.3. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y sus modificatorias.
- 2.4. Decreto Legislativo N° 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, y sus modificatorias.

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: P2JYE3GC



PERÚ

Ministerio
de la Producción

DIRECCIÓN DE POLÍTICAS

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

- 2.5. Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, que aprueba del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.
- 2.6. Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

III. ANÁLISIS

Sobre el Proyecto de Ley

- 3.1. El Proyecto de Ley se encuentra estructurado en tres artículos (03); cuyo objeto y finalidad son *“declarar de interés nacional y necesidad pública la construcción, mejoramiento, modernización y equipamiento integral de los principales mercados de abastos del país, con la finalidad de promover la seguridad alimentaria, la formalización del comercio, la salud pública, la competitividad productiva y la reactivación económica regional.”*.
- 3.2. Asimismo, el Proyecto de Ley establece en su artículo 2 *“Declárase de interés y necesidad pública la construcción, mejoramiento, modernización y equipamiento integral de los principales mercados de abastos del país”*.
- 3.3. En cuanto a los lineamientos de intervención, el Proyecto de Ley en su artículo 3 establece que:

“Las acciones comprendidas en la presente ley deben orientarse a:
 - a) Garantizar una infraestructura moderna, segura y resiliente frente a desastres naturales.*
 - b) Promover la formalización, la bancarización y la modernización del comercio minorista.*
 - c) Mejorar las condiciones sanitarias, de inocuidad alimentaria y de gestión de residuos sólidos.*
 - d) Facilitar la integración de productores agropecuarios, pesqueros y agroindustriales locales.*
 - e) Fomentar la eficiencia energética y el uso de energías renovables.*
 - f) Impulsar los mecanismos de inversión.”*
- 3.4. En cuanto a la exposición de motivos, el proyecto de ley menciona que *“a pesar de tal importancia, lamentablemente casi todos actualmente tienen graves problemas estructurales, sanitarios, de gestión y formalización que limitan su eficiencia y sostenibilidad”*, y presenta un listado de los principales mercados de abastos del Perú, agrupados por regiones y haciendo breves referencias sobre la situación de cada uno de ellos.

Sobre las competencias de la Dirección de Políticas

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: P2JYE3GC



PERÚ

Ministerio
de la Producción

DIRECCIÓN DE POLÍTICAS

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

- 3.5. Previo al análisis del Proyecto de Ley del Congreso de la República, resulta necesario analizar las competencias a cargo del PRODUCE, las cuales deben ser interpretadas en el marco de lo dispuesto por la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, **LOPE**).
- 3.6. Al respecto, el Título Preliminar de la LOPE establece que las entidades del Estado se encuentran sujetas a seis (6) Principios Generales, de los cuales resulta oportuno resaltar el Principio de Legalidad y el Principio de Competencia contemplados en los artículos I y VI, respectivamente.
- 3.7. El Principio de Legalidad establece que en toda actividad o función de un poder público debe prevalecer la Ley, es decir, que toda acción debe ser realizada conforme a la normativa vigente y su jurisdicción, y no conforme a la voluntad de los individuos. Por otro lado, el Principio de Competencia implica la atribución dada a una entidad específica para cumplir con determinadas funciones y en materias expresas, lo cual excluye a las demás para poder realizarlas¹.
- 3.8. En ese sentido, el Poder Ejecutivo y, por ende, el PRODUCE, únicamente puede ejercer la competencia que le ha sido asignada a través de la Constitución Política del Perú y la Ley.
- 3.9. Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1047, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, el Sector es competente en pesquería, acuicultura, industria, micro y pequeña empresa, comercio interno, promoción y desarrollo de cooperativas.
- 3.10. Asimismo, de acuerdo con el artículo 3 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE (en adelante, **ROF del PRODUCE**), este sector es competente en las materias de pesquería, acuicultura, industria, micro, pequeña, mediana y gran empresa, comercio interno, promoción, desarrollo de cooperativas y parques industriales.
- 3.11. Por su parte, de conformidad con el artículo 96 ROF del PRODUCE, la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio (en adelante, **DGP**) tiene entre sus funciones “*Evaluar propuesta de políticas, normas, reglamentos, entre otros, sobre las materias de sus competencias*”.
- 3.12. En esa línea, de acuerdo con el artículo 98 del ROF del PRODUCE, la DP tiene entre sus funciones “*Evaluar y emitir opinión técnica en asuntos de sus competencias*”, llámese materias de micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME), industria, parques industriales, innovación productiva y transferencia tecnológica, cooperativas y comercio interno.
- 3.13. En virtud del marco legal antes expuesto, sin perjuicio de lo que puedan opinar otras dependencias o sectores competentes, se considera pertinente evaluar el Proyecto de Ley y, de corresponder, emitir opinión en temas vinculados al ámbito de sus competencias.

¹ Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo:

“Artículo I.- Principio de legalidad

Las autoridades, funcionarios y servidores del Poder Ejecutivo están sometidos a la Constitución Política del Perú, a las leyes y a las demás normas del ordenamiento jurídico. Desarrollan sus funciones dentro de las facultades que les estén conferidas.” (...)

“Artículo VI.- Principio de competencia

1. *El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno.*
2. *El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas.”*

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: P2JYE3GC



PERÚ

Ministerio
de la Producción

DIRECCIÓN DE POLÍTICAS

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

De la opinión de la Dirección de Políticas

- 3.14. En principio, la declaratoria de interés y necesidad, de conformidad con lo señalado en el Informe Legal N° 036-2013-JUS/DNAJ, expresa que las propuestas normativas que incorporen las categorías de necesidad pública e interés nacional deberán tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, lo cual tendrá como fin último la protección de la dignidad de la persona humana, atendiendo a ciertos parámetros.
- 3.15. Sin perjuicio de lo expresado en el párrafo precedente, si bien la mejora de los mercados de abastos constituye una finalidad pública relevante vinculada al comercio interno y al abastecimiento de productos, el Proyecto de Ley mantiene un carácter esencialmente declarativo, sin desarrollar mecanismos normativos, criterios técnicos o instrumentos de implementación que permitan viabilizar las acciones propuestas.
- 3.16. Asimismo, en la medida que el Proyecto de Ley si bien declara de interés nacional y necesidad pública la construcción, mejoramiento y modernización de los principales mercados de abastos del país, ello no garantiza por sí mismo la ejecución de intervenciones, toda vez que, en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1252), las intervenciones de inversión se sujetan a los mecanismos previstos en dicho sistema promueven la transparencia y calidad a través de la competencia y teniendo en cuenta la previsión de recursos para su ejecución y su adecuada operación y mantenimiento, mediante la aplicación del Ciclo de Inversión, esto aplica para los mercados de abasto identificados en la propuesta normativa materia de análisis. El Proyecto de Ley no desarrolla disposiciones orientadas a establecer criterios de priorización, mecanismos de financiamiento, responsabilidades institucionales o instrumentos de articulación para su implementación.
- 3.17. En lo que respecta a las intervenciones del sector en materia de mercados de abastos, el Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2024-2030 aprobado con Decreto Supremo N° 203-2024-EF, contiene 75 medidas de política y 493 hitos referenciales a cumplirse en el corto, mediano y largo plazo para incrementar el bienestar general de todos los peruanos, entre ellas se encuentra la medida de política 6.3 Modelo de mercados de abastos, bajo responsabilidad de PRODUCE, el cual contempla con los siguientes hitos:
- Prototipo de nuevo mercado de abasto (aplicando la normativa vigente)
 - Piloto de mejoramiento de mercado de abastos (sobre de activos estratégicos)
 - Tres (03) nuevos mercados de abastos (aplicando normativa vigente)
 - Cinco (05) pilotos de mejoramiento de mercado de abastos (sobre activos estratégicos)
 - Quince (15) nuevos mercados de abastos (aplicando normativa vigente)
 - Al menos, quince (15) réplicas de mejoramiento de mercado de abastos (sobre de activos estratégicos).

Estos hitos y sus medidas complementarias se vienen cumpliendo por los órganos y programas de PRODUCE, en el marco de sus respectivas competencias.

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: P2JYE3GC



PERÚ

Ministerio
de la Producción

DIRECCIÓN DE POLÍTICAS

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

IV. CONCLUSIÓN

- 4.1. Esta Dirección de Línea, luego de la evaluación realizada, considera no viable el Proyecto de Ley 13875/2025-CR, “Proyecto de ley que declara de interés nacional y necesidad pública la construcción, mejoramiento y modernización de los principales mercados de abastos del país”.

V. RECOMENDACIÓN

- 5.1. Se recomienda trasladar el presente informe a la Dirección de Normatividad para su revisión y trámite correspondiente.

Sin otro particular, es todo cuanto informo a usted, salvo diferente opinión.

Atentamente,



Visado por QUISPE MENA Miguel Angel FAU 20504794637 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 2026/05/14 17:29:21-0500

MIGUEL ANGEL QUISPE MENA

Dirección de Políticas

La que suscribe hace suyo el presente informe, y lo eleva a su Despacho para su evaluación y consideración.



Firmado digitalmente por TORRES MASGO Yesica Celestina FAU 20504794637
hard
Entidad: Ministerio de la Producción
Motivo: Soy autor del documento
Fecha: 2026/05/14 17:32:09-0500

YÉSICA CELESTINA TORRES MASGO

Directora

Dirección de Políticas

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: P2JYE3GC



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° 00000396-2026-PRODUCE/DN

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

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley 13875/2025-CR, “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la construcción, mejoramiento y modernización de los principales mercados de abastos del país”.

Referencia : Oficio N.° 1758-2025-2026-CDRGLMGE-CR
(Hoja de Trámite N.° 00010766-2026-E)

Fecha : Lima, 14 de mayo de 2026

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al asunto de la referencia para informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante Oficio N.° 1758-2025-2026-CDRGLMGE-CR, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita opinión técnico legal respecto del Proyecto de Ley N.° 13875/2025-CR, Proyecto de Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la construcción, mejoramiento y modernización de los principales mercados de abastos del país (en adelante, **Proyecto de Ley**).
- 1.2. A través Proveído N.° 001718-2026-PRODUCE/SG, la Secretaría General del Ministerio de la Producción solicitó al Despacho Viceministerial de MYPE e Industria (en adelante, **DVMYPE-I**) emitir opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.3. Mediante Proveído N.° 001012-2026-PRODUCE/DVMYPE-I, el DVMYPE-I derivó el indicado Proyecto de Ley, para opinión, a la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio (en adelante, **DGP**).
- 1.4. Con Proveído N.° 00445-2026-PRODUCE/DGP, la DGP solicitó a la Dirección de Normatividad (en adelante, **DN**) la evaluación correspondiente del Proyecto de Ley.
- 1.5. Mediante Informe N.° 00000119-2026-PRODUCE/DN, la DN informó a la DGP que consideraba pertinente solicitar opinión técnica a la Dirección General de Desarrollo Empresarial (en adelante, **DGDE**), a la Dirección General de Innovación, Tecnología,

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: DD4XSZRE



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”

Digitalización y Formalización (en adelante, **DGITDF**) y al Programa Nacional de Diversificación Productiva (en adelante, **PNDP**).

- 1.6. A través del Memorando Múltiple N.º 000013-2025-PRODUCE/DGPAR, la DGPAR requirió opinión técnica sobre el Proyecto de Ley a la **DGDE**, **DGITDF** y **PNDP**.
- 1.7. Mediante Memorandos N.º 00000172-2026-PRODUCE/DGITDF, N.º 00000296-2026-PRODUCE/DVMYPE-I-PNDP y N.º 00000242-2026-PRODUCE/DGDE, respectivamente, la DGITDF, el PNDP y la DGDE trasladaron a la DGPAR las Fichas de Opinión Técnica de Proyectos de Ley y Autógrafas de Ley.
- 1.8. Asimismo, mediante Memorando N.º 00000064-2026-PRODUCE/DN, la DN solicitó a la Dirección de Políticas (en adelante, **DP**) emitir opinión respecto al Proyecto de Ley.
- 1.9. Finalmente, con Informe N.º 00000234-2026-PRODUCE/DP, la DP remite a la DN su opinión respecto al referido Proyecto de Ley.

II. BASE LEGAL

- 2.1 Constitución Política del Perú de 1993.
- 2.2 Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y sus modificatorias.
- 2.3 Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- 2.4 Ley N.º 28026, Ley del Sistema de Mercados Mayoristas de Alimentos.
- 2.5 Ley N.º 31327, Ley que promueve la construcción, equipamiento y mejoramiento de los mercados de abastos a cargo de municipalidades.
- 2.6 Decreto Legislativo N.º 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.
- 2.7 Decreto Legislativo N.º 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
- 2.8 Decreto Supremo N.º 002-2017-PRODUCE, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.
- 2.9 Decreto Supremo N.º 203-2024-EF, Decreto Supremo que aprueba la Actualización del Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019 - 2030 y cambio de denominación a “Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2024 – 2030”.
- 2.10 Resolución Ministerial N.º 0324-2022-PRODUCE, que aprueba la Directiva General N.º 005-2022-PRODUCE/DM, denominada “Disposiciones para la Atención de los Pedidos de Información y de las Solicitudes de Opinión sobre proyectos de Ley y Autógrafas de Ley formulados al Ministerio de la Producción”.

III. ANÁLISIS

Sobre las competencias de PRODUCE

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: DD4XSZRE



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”

- 3.1. El artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1047, que aprueba la Ley de Organización y Funciones de PRODUCE¹, dispone que este ministerio es competente en materia de pesquería, acuicultura, industria, micro y 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), normalización industrial y ordenamiento de productos fiscalizados. Del mismo modo, 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.
- 3.2. El numeral 3.1 del artículo 3 del Reglamento de Organización y Funciones de PRODUCE, aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE (en adelante, **ROF**), establece que este sector es competente en las materias de pesquería, acuicultura, industria, micro, pequeña, mediana y gran empresa, comercio interno, promoción y desarrollo de cooperativas.
- 3.3. Por otro lado, 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 inciso c) del artículo 96 del ROF prescribe que una de las funciones de la DGPARG es evaluar propuestas de políticas, normas, reglamentos, entre otros, sobre las materias de sus competencias.
- 3.4. En concordancia con lo antes expuesto, el literal b) del artículo 99 del ROF dispone, que la DN tiene la función de evaluar las propuestas de normas y directivas en las materias de sus competencias
- 3.5. En consecuencia, en virtud del marco legal antes expuesto, esta Dirección emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13875/2025-CR en el marco de sus competencias.

Sobre el Proyecto de Ley

- 3.6. La fórmula legal del Proyecto de Ley tiene la siguiente estructura:

Proyecto de Ley N° 13875/2025-CR	
Título de la propuesta	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la construcción, mejoramiento y modernización de los principales mercados de abastos del país.
Fórmula normativa	Artículo 1. Objeto y la finalidad de la Ley

¹ Artículo modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1195.

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: DD4XSZRE



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”

<p>La presente ley tiene por objeto declarar de interés nacional y necesidad pública la construcción, mejoramiento, modernización y equipamiento integral de los principales mercados de abastos del país, con la finalidad de promover la seguridad alimentaria, la formalización del comercio, la salud pública, la competitividad productiva y la reactivación económica regional.</p> <p>Artículo 2. Declaratoria de interés y necesidad pública Declárase de interés y necesidad pública la construcción, mejoramiento, modernización y equipamiento integral de los principales mercados de abastos del país.</p> <p>Artículo 3. Lineamientos de intervención Las acciones comprendidas en la presente ley deben orientarse a:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Garantizar una infraestructura moderna, segura y resiliente frente a desastres naturales.b) Promover la formalización, la bancarización y la modernización del comercio minorista.c) Mejorar las condiciones sanitarias, de inocuidad alimentaria y de gestión de residuos sólidos.d) Facilitar la integración de productores agropecuarios, pesqueros y agroindustriales locales.e) Fomentar la eficiencia energética y el uso de energías renovables.f) Impulsar los mecanismos de inversión.
--

Opinión de la Dirección de Políticas - DP

3.7. A través del Informe N.º 00000234-2026-PRODUCE/DP, la DP considera **no viable** el Proyecto de Ley, conforme a las siguientes consideraciones:

- Si bien la mejora de los mercados de abastos constituye una finalidad pública relevante vinculada al comercio interno y al abastecimiento de productos, la propuesta mantiene un carácter esencialmente declarativo, sin desarrollar mecanismos normativos, criterios técnicos o instrumentos de implementación que permitan viabilizar las acciones propuestas.
- En el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, las inversiones deben sujetarse a los mecanismos previstos en dicho sistema, considerando la previsión de recursos, así como su adecuada operación y mantenimiento; no obstante, el Proyecto de Ley no desarrolla criterios de priorización, mecanismos de financiamiento, responsabilidades institucionales ni instrumentos de articulación para su implementación.
- El Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2024-2030 contempla la medida de política 6.3 “*Modelo de mercados de abastos*”, bajo responsabilidad de PRODUCE, la cual incluye hitos relacionados con prototipos de nuevos mercados, pilotos de mejoramiento, nuevos mercados de abastos y réplicas de mejoramiento; por lo que tales hitos y medidas complementarias vienen siendo cumplidos por los órganos y programas de PRODUCE, en el marco de sus respectivas competencias.

Opinión de la Dirección General de Innovación, Tecnología, Digitalización y Formalización - DGITDF

3.8. A través del Memorando N.º 00000172-2026-PRODUCE/DGITDF y la ficha de opinión técnica, la DGITDF considera **no viable** el Proyecto de Ley, conforme a las siguientes consideraciones:

- El proyecto presenta un carácter declarativo, orientado principalmente a la mejora de la infraestructura y gestión de los mercados de abasto, sin desarrollar disposiciones normativas, institucionales u operativas para su implementación.

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: DD4XSZRE



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”

- La formalización del comercio es abordada como una finalidad general y un resultado esperado, principalmente asociado a la mejora de la infraestructura y a la regularización de registros y licencias de competencia municipal, sin constituir un objeto de regulación ni incorporar mecanismos, instrumentos o procesos de formalización productiva.
- Los denominados lineamientos de intervención tienen un alcance general y no vinculante, sin parámetros técnicos exigibles ni asignación de responsabilidades que activen competencias sectoriales específicas.
- La modernización del comercio minorista podría incorporar soluciones innovadoras y mejoras en los modelos de gestión de los mercados de abasto; sin embargo, el Proyecto de Ley no define el alcance ni acciones concretas en materia de innovación, manteniéndose en un nivel declarativo. Asimismo, no incorpora disposiciones específicas ni desarrolla acciones, obligaciones o instrumentos que orienten, promuevan o regulen dichos ámbitos, limitándose a referencias generales sin desarrollo normativo ni operativo.

Opinión del Programa Nacional de Diversificación Productiva - PNDP

3.9. A través del Memorando N.º 00000296-2026-PRODUCE/DVMYPE-I-PNDP y la ficha de opinión técnica, el PNDP considera **viable con observaciones** el Proyecto de Ley, conforme a las siguientes consideraciones:

- El Proyecto de Ley guarda coherencia con los objetivos estratégicos del Sector Producción y, a su vez, con las líneas de intervención del Programa Nacional de Diversificación Productiva, que, en virtud de convenios de delegación de facultades con los gobiernos locales, ejerce funciones técnicas y de asistencia especializada para modernizar la infraestructura productiva y mejorar la gestión de los mercados de abastos minoristas.
- Tiene carácter declarativo y no desarrolla mecanismos operativos, carece de una fuente de financiamiento definida, no establece criterios técnicos para priorizar intervenciones y no considera plenamente lo dispuesto en la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N.º 27972, que otorga a las municipalidades la función de construir, equipar y mantener mercados.
- Se ha visualizado que los indicadores propuestos que establecen metas al 2030 presentan una fragilidad operativa que podría afectar su cumplimiento y sostenibilidad; por ello, resulta indispensable complementar los indicadores con una matriz de responsabilidades, instrumentos de articulación y mecanismos de seguimiento formalmente institucionalizados.
- No considera los requisitos dispuestos por el Sistema Multianual de Inversiones – Invierte.pe, respecto al saneamiento físico legal de los mercados materia de intervención, lo cual impide la formulación y ejecución de inversiones.

Opinión de la Dirección General de Desarrollo Empresarial - DGDE

3.10. Mediante Memorando N.º 00000242-2026-PRODUCE/DGDE y la ficha de opinión técnica, la DGDE considera que **no es competente** para emitir opinión respecto del Proyecto de Ley, toda vez que la necesidad de realizar la construcción, mejoramiento, modernización y equipamiento integral de los principales mercados de abastos del país no se condice con las facultades de facilitar el acceso a mercados a las MIPYME ni con la promoción de oportunidades de negocios y mercados en el ámbito del comercio interno.

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: DD4XSZRE



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”

Opinión de la Dirección de Normatividad - DN

Consideraciones previas

- 3.11. El Proyecto de Ley ha sido presentado en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú² y en el literal c) del artículo 22 del Reglamento del Congreso de la República³, proponiendo declarar de interés nacional y necesidad pública la construcción, mejoramiento, modernización y equipamiento integral de los principales mercados de abastos del país, con la finalidad de promover la seguridad alimentaria, la formalización del comercio, la salud pública, la competitividad productiva y la reactivación económica regional.
- 3.12. En ese sentido, conforme a los Artículos I y VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE), los ministerios únicamente pueden ejercer las competencias que le han sido atribuidas a través de la Constitución Política del Perú y la Ley⁴. En concordancia con ello, el artículo 22 de la LOPE dispone que los ministerios están confiados a los Ministros de Estado, quienes son responsables de la dirección y gestión de los asuntos públicos de su competencia. Cabe indicar que, el ámbito de competencia y estructura básica de cada uno de los ministerios se establece en su Ley de Organización y Funciones⁵.

Respecto al Proyecto de Ley

Sobre la declaratoria de interés nacional y necesidad pública

- 3.13. El Proyecto de Ley N.º 13875/2025-CR propone declarar de interés nacional y necesidad pública la construcción, mejoramiento, modernización y equipamiento integral de los principales mercados de abastos del país, con la finalidad de promover la seguridad

² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.”

³ REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Artículo 22.- Los Congresistas tienen derecho:

- c) A presentar proposiciones de ley y las demás proposiciones contempladas en el presente Reglamento.

⁴ Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

Título Preliminar

Artículo I.- Principio de legalidad

Las autoridades, funcionarios y servidores del Poder Ejecutivo están sometidos a la Constitución Política del Perú, a las leyes y a las demás normas del ordenamiento jurídico. Desarrollan sus funciones dentro de las facultades que les estén conferidas.

Artículo VI. - Principio de competencia

1. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno.
2. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ella

⁵ Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

Artículo 22.- Definición y constitución

22.1 Los Ministerios son organismos del Poder Ejecutivo que comprenden uno o varios sectores, considerando su homogeneidad y finalidad. 22.2 Los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas. 22.3 Los Ministerios están confiados a los Ministros de Estado, quienes son responsables de la dirección y gestión de los asuntos públicos de su competencia.

22.4 El ámbito de competencia y estructura básica de cada uno de los Ministerios se establece en su Ley de Organización y Funciones. Los Reglamentos de Organización y Funciones de los Ministerios son aprobados por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

22.5 Los Ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo. El redimensionamiento y reorganización de los Ministerios se podrá hacer mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

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: DD4XSZRE



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”

alimentaria, la formalización del comercio, la salud pública, la competitividad productiva y la reactivación económica regional.

- 3.14. Al respecto, corresponde señalar que los conceptos *de necesidad pública, interés social o interés nacional tienen un contenido abstracto e indeterminado, y se encuentran vinculados a la prevalencia del interés general sobre el individual*⁶. Sin embargo, dicha naturaleza no habilita su empleo de manera amplia o genérica, sino que exige que la propuesta normativa justifique adecuadamente la relevancia pública de la medida, su alcance nacional y la necesidad de intervención legislativa.
- 3.15. En esa línea, el interés nacional supone que los beneficios de la medida propuesta no se circunscriban a intereses determinados, sectores específicos o espacios territoriales concretos, sino que alcancen a la población del país en su conjunto. Por ello, cuando se invoca dicha categoría, corresponde que la Exposición de Motivos identifique con claridad los beneficios que generaría la medida, así como las razones que justifican su tratamiento como asunto de alcance nacional.
- 3.16. En el presente caso, si bien la Exposición de Motivos identifica problemas relevantes vinculados a la infraestructura, salubridad, gestión e informalidad de los mercados de abastos, no desarrolla de manera suficiente por qué dichos problemas justificarían una declaratoria de necesidad pública e interés nacional, sino que la propuesta se limita a señalar que los mercados de abastos cumplen un rol importante en la distribución de alimentos y en la economía popular, pero no demuestra con criterios objetivos la necesidad de dicha declaratoria.
- 3.17. Asimismo, debe advertirse que el artículo 2 del Proyecto de Ley establece que la declaratoria de interés nacional y necesidad pública recae sobre la construcción, mejoramiento, modernización y equipamiento integral de los **“principales mercados de abastos del país”**; sin embargo, dicho concepto no se encuentra definido en la fórmula legal; pues si bien la Exposición de Motivos incorpora una relación de 31 mercados de abastos, distribuidos entre la macro región Costa, macro región Sierra, macro región Selva y mercados metropolitanos, no se precisa si dicha relación tiene carácter taxativo o referencial, ni se desarrollan los criterios bajo los cuales dichos mercados habrían sido considerados como **“principales”**.
- 3.18. Esta indeterminación resulta relevante, toda vez que la declaratoria de interés nacional presupone una finalidad de alcance general; no obstante, la propuesta parece circunscribir su ámbito a determinados mercados calificados como **“principales”**, sin establecer los criterios que permitirían identificarlos como tales o incorporar otros mercados en dicha categoría.
- 3.19. En consecuencia, se advierte que la declaratoria propuesta no cuenta con un sustento suficiente que permita acreditar la necesidad de una intervención legislativa bajo las categorías de interés nacional y necesidad pública, más aún cuando no se delimita con claridad el alcance de los mercados comprendidos ni se justifican los criterios empleados para su identificación.

⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón (2004) Curso de Derecho Administrativo. Madrid: Thomson – Civitas, Tomo II, p.235. En el mismo sentido se pronuncia DE CORES, Carlos y CAL, Juan Manuel (2007), quienes señalan que entre todos los conceptos que guardan estrecha vinculación con el sub examine de interés público, tal vez el más afín sea el de interés general, el cual según entendemos debe considerarse como sinónimo, en “El concepto de interés público y su incidencia en la contratación administrativa”, Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo, año VI, N° 11, p.132



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 los lineamientos de intervención

- 3.20. El artículo 3 del Proyecto de Ley establece los denominados “**lineamientos de intervención**”, señalando que las acciones comprendidas en la ley deben orientarse, entre otros aspectos, a “**promover la formalización, la bancarización y la modernización del comercio minorista**”. Al respecto, si bien dicho lineamiento podría vincularse de manera general con materias de comercio interno, corresponde advertir que la fórmula legal no precisa su alcance ni desarrolla cómo debería ser implementado.
- 3.21. En efecto, aun cuando el Proyecto de Ley tiene naturaleza declarativa, la Exposición de Motivos no desarrolla de qué manera la construcción, mejoramiento, modernización y equipamiento integral de los principales mercados de abastos contribuiría a promover la formalización, bancarización y modernización del comercio minorista; asimismo, la expresión “**lineamientos de intervención**” es empleada de manera general, sin que la fórmula legal precise su contenido, alcance o efectos dentro de la propuesta normativa; por ello, dicho extremo mantiene un carácter declarativo, sin desarrollo suficiente para identificar una medida concreta.
- 3.22. En esa línea, el PNDP ha señalado que los mercados de abastos constituyen infraestructura productiva estratégica y espacios clave para la articulación de cadenas de valor y la mejora de los servicios de comercialización; sin embargo, también advierte que el Proyecto de Ley tiene carácter declarativo, no desarrolla mecanismos operativos que permitan viabilizar su implementación, no define instrumentos de implementación, criterios técnicos de priorización territorial o sectorial, ni fuente de financiamiento que oriente de manera objetiva la intervención en los mercados a nivel nacional.
- 3.23. En tal sentido, aun cuando se trate de una iniciativa de naturaleza declarativa, resulta necesario que la Exposición de Motivos sustente mínimamente la conexión entre la medida propuesta y la formalización, bancarización y modernización del comercio minorista, por lo que, dicho extremo mantiene un carácter general, sin explicar cómo se articularía con la construcción, mejoramiento, modernización y equipamiento integral de los mercados de abastos.

Sobre el análisis costo-beneficio del Proyecto de Ley

- 3.24. Asimismo, la Exposición de Motivos señala que el Proyecto de Ley “**no genera impacto monetario alguno para el Estado Peruano**”, al tratarse de una declaratoria de interés; sin embargo, dicha afirmación no se condice plenamente con el objeto de la propuesta, referido a la construcción, mejoramiento, modernización y equipamiento integral de los principales mercados de abastos del país, acciones que, por su propia naturaleza, podrían requerir recursos públicos, asistencia técnica, inversión pública, inversión privada u otros mecanismos de financiamiento.
- 3.25. En esa línea, el PNDP ha señalado que, si bien el proyecto indica que no genera impacto presupuestal por tratarse de una declaratoria, en la práctica cualquier proceso de construcción, mejoramiento o modernización implica necesariamente la asignación de recursos públicos o la estructuración de esquemas de financiamiento, lo cual supone compromisos financieros que

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: DD4XSZRE



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”

deben ser evaluados técnicamente en el marco de la sostenibilidad fiscal y la programación multianual de inversiones.

- 3.26. Asimismo, la DP ha señalado que, en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones aprobado mediante el Decreto Legislativo N° 1252, las inversiones deben sujetarse a los mecanismos previstos en dicho sistema, considerando la previsión de recursos, así como su adecuada operación y mantenimiento, mediante la aplicación del Ciclo de Inversión, lo cual aplica para los mercados de abasto identificados en la propuesta normativa; sin embargo, el Proyecto de Ley no desarrolla criterios de priorización, mecanismos de financiamiento, responsabilidades institucionales ni instrumentos de articulación para su implementación.
- 3.27. Por tanto, se advierte que el análisis costo-beneficio no desarrolla suficientemente el eventual impacto económico, presupuestal o institucional de la medida propuesta, pues aun cuando la iniciativa tenga carácter declarativo, la Exposición de Motivos debió sustentar mínimamente la viabilidad económica de las intervenciones que se pretende promover.

Sobre el Sistema Nacional de Mercados de Abastos

- 3.28. De otro lado, cabe señalar que del numeral 2 de la sección de “**Análisis costo beneficio**”, se advierte en el cuadro referido a los “**Sujetos involucrados**”, que se identifica al Ministerio de la Producción como “**Ente rector del Sistema Nacional de Mercados de Abastos**”; sin embargo, dicha referencia no encuentra desarrollo en la fórmula legal, toda vez que el Proyecto de Ley no crea un Sistema Nacional de Mercados de Abastos, no regula su estructura, no identifica sus integrantes, no establece funciones ni desarrolla mecanismos de coordinación.
- 3.29. Al respecto, corresponde tener presente que la atribución de una rectoría sectorial no puede desprenderse únicamente de una mención contenida en la Exposición de Motivos, sino que requiere sustento normativo expreso y desarrollo suficiente en la fórmula legal correspondiente. Esta observación resulta relevante, además, porque el PNDP ha señalado que el Ministerio, a través de dicho Programa, cumple un rol técnico-normativo, de asistencia especializada y de ejecución orientado a impulsar la modernización de la infraestructura productiva y la gestión de mercados de abastos, en coordinación y a solicitud de los gobiernos locales, en virtud de convenios específicos de cooperación institucional; es decir, la intervención sectorial descrita por el PNDP supone una participación acotada y articulada con los gobiernos locales.
- 3.30. Asimismo, cabe señalar que el numeral 2.1 del artículo 83 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, reconoce funciones municipales en materia de abastecimiento y comercialización de productos y servicios, vinculadas a la construcción, equipamiento y mantenimiento de mercados de abastos que atiendan las necesidades de la población dentro de su jurisdicción. De igual manera, el artículo 13 de la Ley N.º 28026, Ley del Sistema de Mercados Mayoristas de Alimentos, establece que la construcción y operación de los mercados mayoristas constituye competencia de las municipalidades provinciales, las cuales pueden ejercerla directamente o a través de mecanismos de concesión.
- 3.31. Por tanto, corresponde observar la referencia al Ministerio de la Producción como “Ente rector del Sistema Nacional de Mercados de Abastos”, a fin de evitar una asignación competencial no prevista en la fórmula legal y posibles ambigüedades respecto del rol que corresponde a

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: DD4XSZRE



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”

los gobiernos locales en materia de construcción, operación y gestión de mercados de abastos.

Sobre la medida de política 6.3 “Modelo de mercados de abastos”

- 3.32. Asimismo, corresponde tener presente lo señalado por la DP respecto al Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2024-2030, aprobado por Decreto Supremo N° 203-2024-EF, que contempla como medida de política 6.3 “Modelo de mercados de abastos”, la cual se encuentra bajo responsabilidad de PRODUCE, dicha medida incluye hitos vinculados a prototipos de nuevos mercados de abastos, pilotos de mejoramiento, nuevos mercados y réplicas de mejoramiento que vienen siendo cumplidos por los órganos y programas de PRODUCE, en el marco de sus respectivas competencias.
- 3.33. En ese sentido, considerando que existen instrumentos vigentes que abordan intervenciones relacionadas con mercados de abastos, corresponde que el Proyecto de Ley precise su articulación con dichas medidas, así como el valor normativo que incorporaría respecto de las acciones que ya vienen siendo implementadas por el Sector.
- 3.34. En atención a lo expuesto, si bien la mejora de los mercados de abastos constituye una finalidad pública relevante, se advierte que el Proyecto de Ley requiere un mayor desarrollo en aspectos esenciales de su formulación normativa. En ese sentido, las observaciones advertidas en el presente análisis sustentan la emisión de una opinión **no viable** respecto de la propuesta normativa.

IV. CONCLUSIÓN

De lo expuesto en el presente informe, la Dirección de Normatividad considera que el Proyecto de Ley N.° 13875/2025-CR resulta **no viable**, al advertirse que la propuesta requiere mayor sustento y precisión normativa para justificar sus alcances y efectos en el marco de las competencias involucradas.

V. RECOMENDACIÓN

En atención a lo expuesto, se recomienda remitir el presente informe al Despacho Viceministerial de MYPE e Industria para su evaluación y trámite correspondiente.

Es todo cuanto tengo que informar a usted.

Atentamente,



Firmado digitalmente por MANZANEDA
MARTINEZ Angie Karol Deyanira FAU
20504794637 hard
Entidad: Ministerio de la Producción
Motivo: Soy autor del documento
Fecha: 2026/05/14 20:28:26-0500

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: DD4XSZRE



PERÚ

Ministerio
de la Producción

DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN, TECNOLOGÍA, DIGITALIZACIÓN Y
FORMALIZACIÓN

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

MEMORANDO N° 00000172-2026-PRODUCE/DGITDF

A : **YESICA CELESTINA TORRES MASGO**
Directora General (s)
Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio

Asunto : Opinión Técnica sobre el Proyecto de Ley N° 13875/2025-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la construcción, mejoramiento y modernización de los principales mercados de abastos del país.

Referencia : Memorando Múltiple N°00000013-2025-PRODUCE/DGPAR

Fecha : Lima, 18 de febrero de 2026

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarla cordialmente y a su vez brindar atención a su documento de la referencia mediante el cual solicitó se emita opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N°13875/2025-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la construcción, mejoramiento y modernización de los principales mercados de abastos del país.

Al respecto, remito a su Despacho el Anexo N° 2 Ficha de Opinión Técnica de Proyectos de Ley y Autógrafas de Ley, el cual contiene el análisis sobre la propuesta normativa y desde el punto de vista legal y presupuestario el Proyecto es **NO VIABLE**

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para reiterarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,



Firmado digitalmente por SANCHEZ
SANCHEZ Vanessa FAU 20504794637
hard
Entidad: Ministerio de la Producción
Motivo: Soy autor del documento
Fecha: 2026/02/18 18:58:52-0500

VANESSA SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Directora General

Dirección General de Innovación, Tecnología, Digitalización y Formalización

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: 2YTBL8YG



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 N° 0000567-2026-PRODUCE/DVMYPE-I

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

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley 13875/2025-CR, “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la construcción, mejoramiento y modernización de los principales mercados de abastos del país”.

Referencia : a) Oficio N.º 1758-2025-2026-CDRGLMGE-CR
(Hoja de Trámite N° 00010766-2026-E)

Fecha : Lima, 15 de mayo de 2026

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia a), por el cual la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicitó al Ministerio de la Producción la opinión técnico legal respecto del Proyecto de Ley N.º 13875/2025-CR, “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la construcción, mejoramiento y modernización de los principales mercados de abastos del país”.

Al respecto, se remite el Informe N° 0000284-2026-PRODUCE/DGPAR de la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio, que adjunta el Informe que contiene la opinión técnica de la Dirección de Normatividad, el mismo que apruebo, para la evaluación legal y trámite correspondiente.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,



Firmado digitalmente por REQUEJO ALEMAN Juan
Carlos FAU 20504794637 hard
Entidad: Ministerio de la Producción
Motivo: Soy autor del documento
Fecha: 2026/05/15 18:19:52-0500

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: PUM90GHW

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

Lima, 11 de febrero de 2026

OFICIO N° 1758-2025-2026-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 13875/2025-CR, “Proyecto de ley que declara de interés nacional y necesidad pública la construcción, mejoramiento y modernización de los principales mercados de abastos del país”.

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/2021/13875>

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 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/02/2026 13:03:56-0500

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



PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CONSTRUCCIÓN, MEJORAMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LOS PRINCIPALES MERCADOS DE ABASTOS DEL PAÍS

PROYECTO DE LEY

La Congresista de la República que suscribe **MARÍA GRIMANEZA ACUÑA PERALTA** del Grupo Parlamentario de Alianza para el Progreso, en uso de su derecho de iniciativa legislativa establecido en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, concordante con los artículos 22, literal (c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CONSTRUCCIÓN, MEJORAMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LOS PRINCIPALES MERCADOS DE ABASTOS DEL PAÍS

Artículo 1. Objeto y la finalidad de la Ley

La presente ley tiene por objeto declarar de interés nacional y necesidad pública la construcción, mejoramiento, modernización y equipamiento integral de los principales mercados de abastos del país, con la finalidad de promover la seguridad alimentaria, la formalización del comercio, la salud pública, la competitividad productiva y la reactivación económica regional.

Artículo 2. Declaratoria de interés y necesidad pública

Declárase de interés y necesidad pública la construcción, mejoramiento, modernización y equipamiento integral de los principales mercados de abastos del país.

Artículo 3. Lineamientos de intervención

Las acciones comprendidas en la presente ley deben orientarse a:

- a) Garantizar una infraestructura moderna, segura y resiliente frente a desastres naturales.
- b) Promover la formalización, la bancarización y la modernización del comercio minorista.
- c) Mejorar las condiciones sanitarias, de inocuidad alimentaria y de gestión de residuos sólidos.
- d) Facilitar la integración de productores agropecuarios, pesqueros y agroindustriales locales.

- e) Fomentar la eficiencia energética y el uso de energías renovables.
- f) Impulsar los mecanismos de inversión

Lima, enero de 2026



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Maria
Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/01/2026 12:26:08-0500

MARÍA GRIMANEZA ACUÑA PERALTA
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/01/2026 16:11:46-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/02/2026 10:27:21-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/02/2026 14:09:26-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/01/2026 16:12:03-0500



Firmado digitalmente por:
HEIDINGER BALLESTEROS
Nelcy Lidia FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/02/2026 10:49:32-0500



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Luis
Gustavo FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/02/2026 14:42:55-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. LOS FUNDAMENTOS

ANÁLISIS DE LAS DECLARATORIAS DE INTERÉS¹

Al respecto se tienen que tratar las siguientes cuestiones:

- *“La naturaleza jurídica de las normas consideradas como “declaraciones de necesidad pública e interés nacional”.*
- *Los dispositivos que incorporan las normas consideradas como “declaraciones de necesidad pública e interés nacional.*
- *El ámbito de aplicación de las normas consideradas como “declaraciones de necesidad pública e interés nacional y el impacto que causan.*
- *La competencia para expedir normas consideradas como “declaraciones de necesidad pública e interés nacional.*
- *El procedimiento para expedir normas consideradas como “declaraciones de necesidad pública e interés nacional”.²*

Es importante señalar que las categorías jurídicas mencionadas anteriormente están incluidas de modo disperso en la Constitución Política del Perú.

De la misma forma, un sector de la doctrina jurídica sostiene que la noción *interés público* resulta ser equivalente a las categorías *necesidad pública e interés nacional*, entendiéndolas como normas éticas supremas, cuya invocación siempre aludirá a las metas morales fundamentales de la sociedad.

Las propuestas normativas que incorporen las categorías *necesidad pública e interés nacional* deberán tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, lo cual tendrá como fin último la protección de la dignidad de la persona humana, atendiendo a los siguientes parámetros:

- *“Que su contenido esté vinculado al bien común.*
- *Que se contribuya a la realización de la dignidad humana.*
- *Que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista.*
- *Que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales.*
- *Que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado”³.*

¹ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Boletín de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico, Año No II, No 2, Marzo – abril de 2013

² Informe Legal No 036-2013-JUS/DNAJ

³ Informe Legal No 036-2013-JUS/DNAJ

Tales propuestas normativas, generan, en la mayoría de casos, una serie de efectos de los cuales se vislumbra que el Estado debe cumplir una serie de obligaciones que devienen en resultados cuantitativos y cualitativos; tales como liberaciones de predios en muchos de los casos, en el proyecto del anillo vial periférico en Lima o la Autopista del Sol, entre otros

Lo cual, implica que, para la ejecución de las prestaciones estatales resulte necesario que se autorice transferencias de partidas presupuestales para el sector correspondiente; la consecuencia es mejorar progresivamente la calidad de vida de los ciudadanos, lo cual deviene en brindar un mayor bienestar a la sociedad.

De los tres poderes del estado; solo el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo pueden expedir dispositivos normativos en los que se incluyan las nociones jurídicas *necesidad pública e interés nacional*, sea porque expidan una ley, un decreto de urgencia, un decreto legislativo o un decreto supremo, según corresponda.

En el desarrollo normativo existente, no existe dispositivo legal específico que regule cuál es el procedimiento exacto, que se debe utilizar para expedir una norma considerada como declaración de necesidad pública e interés nacional.

La uso e inclusión de estas categorías en una determinada propuesta normativa no debería emanar de una actuación arbitraria de algún funcionario del Poder Ejecutivo o del algún Congresista, sino, por el contrario, debería emanar de un análisis debidamente amparado y justificado en criterios técnicos y jurídicos que deberán quedar plasmados en la respectiva exposición de motivos.

SITUACIÓN DE LOS MERCADOS DE ABASTOS EN EL PERÚ

En nuestra actual estructura socio económica, y a pesar de las múltiples apariciones de grandes cadenas comerciales de autoservicios, los mercados de abastos constituyen aún el principal punto de distribución y comercialización de alimentos en el país, representando una pieza esencial en la cadena de suministro alimentaria, fundamentalmente para los sectores populares urbanos y periurbanos.

A pesar de tal importancia, lamentablemente casi todos actualmente tienen graves problemas estructurales, sanitarios, de gestión y formalización que limitan su eficiencia y sostenibilidad.

Los resultados del CENAMA – Censo Nacional de Mercados de Abastos⁴ del Ministerio de la Producción (PRODUCE), indican que existen 2,612 mercados de abastos formales en todo el país, entre mayoristas minoristas y mixtos; una cifra que es mucho menor a los 4,000 registrados en 1996; de los cuales más del 80% son de administración municipal. Sin embargo, si se incluyen en el cálculo los mercados

⁴ <https://transparencia.produce.gob.pe/index.php/component/k2/item/468>

informales, ferias y centros de venta no autorizados, la cifra supera los 6,000 puntos de abasto.

Estos mercados movilizan en la actualidad cerca del 70% de los alimentos frescos que consume la población peruana, siendo por tanto espacios comerciales vitales para la seguridad alimentaria nacional. No obstante, el importante y estratégico rol que cumplen, su infraestructura, gestión y condiciones de salubridad no se han modernizado al ritmo del crecimiento urbano ni de las exigencias sanitarias y logísticas del siglo XXI.

Según el CENAMA, del total de mercados identificados, el 2% (44) corresponde a mercados mayoristas y el resto a los minoristas y mixtos (2568). Además, indica que Lima y Callao concentran el 53,7% del total de mercados de abastos, seguido por la Libertad (6,1%), Junín (4,6), Arequipa (4,5%), Ancash (4,2%) y el resto (26,9%).

LISTA DE LOS PRINCIPALES MERCADOS DE ABASTOS DEL PERÚ

Mercados en la Macro región Costa

Ciudad/ Región	Mercado	Tipo	Observaciones
Lima Metropolitana	Gran Mercado Mayorista de Lima (Santa Anita)	Mayorista	Principal centro de abasto nacional; abastece a 70% de Lima.
Lima Metropolitana	Mercado de Productores de Santa Anita	Productores	Complementario al mayorista; especializado en frutas y hortalizas.
Trujillo (La Libertad)	Mercado Mayorista La Hermelinda	Mayorista	Abastece al norte chico y sierra norte.
Chiclayo (Lambayeque)	Mercado Moshoqueque	Mayorista / Minorista	De mayor comercio informal; requiere reubicación y modernización.
Chiclayo (Lambayeque)	Mercado Modelo	Minorista	Tradicional centro urbano de abasto
Piura (Piura)	Mercado Mayorista de Piura	Mayorista	Abastece a todo el norte y conecta con Tumbes y Cajamarca
Chimbote (Áncash)	Mercado La Perla	Mixto	Comercialización de productos pesqueros y agrícolas.
Ica (Ica)	Mercado Modelo	Minorista	Requiere ampliación y mejora sanitaria.
Tacna (Tacna)	Mercado Grau	Mixto	Comercio binacional con Chile y Bolivia
Tumbes (Tumbes)	Mercado Modelo	Minorista	Punto de abastecimiento de frontera.

Mercados en la Macro región Sierra

Ciudad/ Región	Mercado	Tipo	Observaciones
Arequipa (Arequipa)	Mercado San Camilo	Minorista	Patrimonial y turístico; requiere preservación y modernización
Cusco (Cusco)	Mercado Central de San Pedro	Minorista	Patrimonial; abastece zona urbana y turística.
Huancayo (Junín)	Mercado Mayorista de Huancayo	Mayorista	Centro de acopio interregional (Junín, Ayacucho, Huancavelica).

Ayacucho (Ayacucho)	Mercado Nery García Zárate	Minorista	Eje de abasto sur central.
Puno (Puno)	Mercado Bellavista	Mayorista	Centro de comercio altiplánico
Puno (Juliaca)	Mercado Santa Bárbara	Minorista	Conecta Cusco, Arequipa y Puno
Cajamarca (Cajamarca)	Mercado Central de Cajamarca	Mixto	Fuerte vínculo con productores rurales.
Huancavelica (Huancavelica)	Mercado Central	Minorista	Pequeño pero esencial para la seguridad alimentaria local.
Huaraz (Áncash)	Mercado Central	Mixto	Centro turístico y comercial andino
Abancay (Apurímac)	Mercado Modelo	Minorista	Importante nodo de productos agrícolas.

Mercados en la Macro región Selva

Ciudad/ Región	Mercado	Tipo	Observaciones
Iquitos (Loreto)	Mercado de Belén	Minorista	Tradicional, con alto valor cultural y turístico
Pucallpa (Ucayali)	Mercado de Abastos de Pucallpa	Mixto	Principal punto de acopio de productos amazónicos
Tarapoto (San Martín)	Mercado N°2 de Tarapoto	Minorista	Principal centro de intercambio de la Amazonía alta.
Tingo María (Huánuco)	Mercado Central	Minorista	Nexo entre selva central y sierra
Puerto Maldonado (Madre de Dios)	Mercado Modelo	Minorista	En crecimiento; requiere infraestructura moderna.
Bagua (Amazonas)	Mercado Central	Minorista	Eje de comercio entre sierra y selva norte.

Mercados Metropolitanos

Ciudad/ Región	Mercado	Tipo	Observaciones
Lima (La Victoria)	Mercado de Frutas	Mixto	Alta congestión; requiere renovación estructural
Lima (Centro Histórico)	Mercado Central	Mixto	Necesita reordenamiento y conservación patrimonial
Huánuco (Huánuco)	Mercado Dos de Mayo	Minorista	Problemas de salubridad y hacinamiento.
Chincha (Ica)	Mercado Central	Minorista	Infraestructura deteriorada.
Sullana (Piura)	Mercado Modelo	Minorista	Con potencial regional; colapsado por informalidad

EL PROBLEMA

En cuanto, a las deficiencias estructurales y sanitarias; la mayoría de mercados no cumplen con las normas técnicas de seguridad estructural, sanitaria y ambiental, lo que pone en riesgo tanto a comerciantes como a consumidores. Gran parte de este problema es que estos mercados tienen infraestructura muy antigua pues más del

65% de estos fueron construidos hace más de 30 años; y muchos de ellos se construyeron sin estudios de suelos ni estructuras antisísmicas.

La precariedad de la infraestructura, va de la mano con la generación de muchos riesgos eléctricos y de incendio; la excesiva informalidad y el poco control municipal ha traído como consecuencia que numerosos mercados presenten cableados expuestos y falta de rutas de evacuación o extintores, según reportes de INDECI.

De la misma forma, existe una gran falta de servicios básicos adecuados, el 50% de estos mercados carece de un sistema eficiente de agua potable, desagüe y manejo de residuos sólidos; lo cual coadyuva a que tengan condiciones de bioseguridad insuficientes pues no se cumplen protocolos de ventilación, aforo ni limpieza.

No solamente los mercados presentan problemas estructurales, sino también presentan problemas de gestión y formalización; en ese sentido la gran mayoría de los comerciantes de los centros de abastos a nivel nacional, tienen como característica la informalidad, estimándose que más del 60% de los mismos no cuentan con registro formal ni licencias actualizadas.

La mayoría de los centros de abastos están gestionados principalmente por las administraciones municipales, las cuales suelen carecer de las herramientas necesarias para implementar sistemas modernos de cobranza, mantenimiento y control, lo que se traduce en una precaria gestión empresarial y financiera de esas unidades económicas.

Estas administraciones municipales, con poca capacidad de gestión, son incapaces de promover economías de escala por asociatividad, por lo que los comerciantes terminan organizados en asociaciones fragmentadas, sin capacidad para gestionar proyectos de modernización o inversión conjunta.

Los problemas de este sistema de comercio no solamente provienen de los comerciantes o las administraciones municipales; no existe una visión integral del Estado, pues a raíz de una débil articulación institucional, no pudieron nunca establecer un Sistema Nacional de Mercados de Abastos que coordine los esfuerzos entre PRODUCE, MIDAGRI, los gobiernos regionales y locales.

LAS CONCLUSIONES

Es necesario que el Estado Peruano establezca políticas integrales orientadas a la organización de una cadena productiva a través de la cual se produce la sostenibilidad alimentaria de la nación.

Los mercados de abastos constituyen un eje esencial de la economía popular urbana y regional, siendo el principal canal de abastecimiento de alimentos para millones de peruanos. Sin embargo, un alto porcentaje de ellos opera en

condiciones de infraestructura precaria, informalidad, hacinamiento, problemas sanitarios y ausencia de condiciones mínimas de seguridad estructural e inocuidad alimentaria.

Según PRODUCE y el INEI, más del 70% de los mercados del país fueron construidos hace más de 50 años y no cumplen estándares de bioseguridad, gestión de residuos, ventilación o accesibilidad. Esta situación afecta la salud pública, limita la competitividad del comercio minorista y reduce la integración con los productores del campo.

La modernización de los mercados de abastos es una demanda pendiente que requiere una intervención multisectorial y articulada, con enfoque territorial, social y económico.

II. EL EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA.

La norma propone la declaratoria de necesidad pública y de preferente interés nacional la construcción, mejoramiento, modernización y equipamiento integral de los principales mercados de abastos del país, con la finalidad de promover la seguridad alimentaria, la formalización del comercio, la salud pública, la competitividad productiva y la reactivación económica regional.

Como se puede apreciar, la idea central es la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

III. EL ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley, no genera impacto monetario alguno para el Estado Peruano, dado que es una declaratoria de interés, su finalidad es modificar la calidad de vida de los ciudadanos

Sectores perjudicados con la norma, no existen pues se trata del establecimiento de las condiciones para una sociedad más democrática y justa, con crecimiento económico y sostenibilidad alimentaria para los pobladores.

Los posibles beneficiarios de la norma, son los 33 millones de peruanos que tendrán una mejora de vida, pero en forma particular se pueden estimar algunas cifras, el censo del INEI reveló que los mercados de abastos suman aproximadamente 2, 612 centros formales (se mencionó anteriormente que entre formales e informales podrían llegar a 6,000) que cuentan con aproximadamente 328, 946 puestos fijos de venta. Adicionalmente, se conoce que unos 9,317 trabajadores laboran formalmente en su administración. Si bien no existen datos oficiales completos del empleo indirecto en este sector, se estima que cientos de miles de personas dependen de estos mercados como fuente de trabajo, tanto directa como indirecta.

Con lo cual se podría deducir que la norma beneficia a aproximadamente 300,000 empleos directos en mercados de abastos y a 1'000,00 de empleos indirectos estimados vinculados a mercados de abastos.

1. Problema identificado

El problema central es la deficiente infraestructura y gestión de los mercados de abastos del Perú, que impide garantizar el abastecimiento seguro, formal y eficiente de alimentos a la población.

El sistema nacional de mercados de abastos presenta un alto grado de deterioro estructural, informalidad y desorden sanitario, lo que genera graves consecuencias en la seguridad alimentaria, la salud pública y la competitividad económica del país.

Esta situación incrementa el riesgo de propagación de enfermedades, ineficiencia logística y pérdida de alimentos, afectando principalmente a los sectores populares urbanos.

A nivel económico, la deficiencia de infraestructura de mercados limita la competitividad de los pequeños productores y agricultores, quienes enfrentan sobrecostos de transporte y falta de espacios adecuados para la comercialización formal.

2. Sujetos involucrados

Nivel	Actores principales	Rol o responsabilidad
Gobierno nacional	Ministerio de la Producción (PRODUCE)	Ente rector del Sistema Nacional de Mercados de Abastos.
	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)	Asistencia técnica en diseño e infraestructura.
	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI)	Vinculación con productores agrarios y cadenas agroalimentarias.
	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Asignación presupuestal y priorización de proyectos de inversión.
Gobiernos regionales y locales	Municipalidades provinciales y distritales	Administración, formalización y mantenimiento de mercados.
Sector privado	Comerciantes, asociaciones de mercados, cooperativas	Inversión complementaria, gestión y mantenimiento.
Consumidores	Población urbana y rural	Beneficiarios directos del servicio público de abasto alimentario.
Sociedad civil	Organizaciones de consumidores y de salud pública	Fiscalización y participación en la vigilancia sanitaria.

3. Objetivos

Objetivo general:

Declarar de interés nacional y necesidad pública la construcción, modernización y fortalecimiento de los principales mercados de abastos del país, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria, la salud pública, la formalización del comercio y el desarrollo económico local.

Objetivos específicos:

- Promover la inversión pública y privada en infraestructura moderna de mercados.
- Fomentar la formalización de comerciantes minoristas y mayoristas mediante espacios ordenados y seguros.
- Mejorar las condiciones de higiene, bioseguridad y manejo de residuos sólidos.
- Fortalecer los canales de comercialización entre productores agrarios y consumidores urbanos.
- Contribuir a la reducción de la pérdida de alimentos y mejora de la cadena de frío.
- Integrar los mercados a los corredores económicos regionales, fomentando el desarrollo descentralizado.

4. Alternativas de Solución

N°	Alternativa	Descripción	Evaluación
1	Rehabilitación parcial de mercados existentes	Mejorar techos, pisos, servicios higiénicos y redes eléctricas.	Impacto limitado; no resuelve problemas estructurales.
2	Reubicación y construcción de nuevos mercados metropolitanos	Implementar mercados mayoristas y minoristas modernos, con participación público-privada.	Alta inversión inicial, pero con impacto sostenible y mayor rentabilidad social.
3	Programa nacional de modernización de mercados	Crear un programa multisectorial con enfoque territorial (Costa, Sierra y Selva).	Alternativa integral y compatible con los objetivos de desarrollo nacional.
4	Promoción de alianzas público-privadas (APP)	Involucrar al sector privado en gestión, mantenimiento y seguridad.	Reduce carga fiscal y mejora eficiencia operativa.

5. Indicadores

Categoría	Indicador	Línea base (2025)	Meta (2030)
Infraestructura	% de mercados con infraestructura moderna y sanitaria adecuada	25%	75%

Categoría	Indicador	Línea base (2025)	Meta (2030)
Formalización	% de comerciantes formalizados en mercados priorizados	40%	85%
Salud pública	Reducción de casos reportados de enfermedades transmitidas por alimentos en mercados	—	-50%
Eficiencia logística	Tiempo promedio de descarga y acopio de productos (horas)	6 h	3 h
Pérdida de alimentos	% de productos perecibles desperdiciados en mercados	20%	10%
Impacto social	% de población urbana con acceso a mercados seguros y formales	55%	90%

IV. LA RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL.

Este proyecto está alineado, como debe de ser con la agenda legislativa nacional y las políticas nacionales e internacionales a nivel de macro y micro estructura.

a. Agenda Legislativa – Resolución Legislativa 006-2024-2025 - CR

El presente proyecto es concordante con los ejes de reactivación económica, formalización productiva y seguridad alimentaria

b. Agenda 2030 – Naciones Unidad para el Desarrollo Sostenible.

Resueltos a poner fin al hambre y a la pobreza al 2030, la Asamblea General de la ONU adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tenga la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia.

La Agenda plantó 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. Al adoptarla, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables.

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

1. Fin de la Pobreza
2. Hambre Cero
3. Salud y Bienestar
4. Educación de Calidad

5. Igualdad de Género
6. Agua Limpia y Saneamiento
7. Energía Asequible y no Contaminante
8. Trabajo Decente y Crecimiento Económico
9. Industria, Innovación e Infraestructura.
10. Reducción de Desigualdades
11. Ciudades y Comunidades Sostenibles
12. Producción y Consumo Responsables
13. Acción por el Clima
14. Vida Submarina
15. Vida de Ecosistemas Terrestres
16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas
17. Alianza para Lograr Objetivos

El Perú es parte de esta agenda y este proyecto de ley también, con la propuesta; busca mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, mediante el crecimiento socio económico y la sostenibilidad alimentaria, en tal sentido la propuesta se articula con los siguientes ODS

- ODS 2: Hambre cero.
- ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico.
- ODS 9: Industria, innovación e infraestructura.
- ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles.
- ODS 12: Producción y consumo responsables.

c. Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y la construcción de consensos, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país. Estas, proponen los cambios necesarios en aspectos sociales, políticos y económicos para alcanzar el bien común en un marco de desarrollo sostenible y afirmar su gobernabilidad democrática.

Las políticas que acordadas en él están dirigidas a alcanzar cuatro grandes objetivos:

- Democracia y Estado de Derecho
- Equidad y Justicia Social
- Competitividad del País
- Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

De las cuales, este proyecto, se alinea con el Tercer Objetivo de

Competitividad del País en sus políticas:

- Política de Estado N.º 18 (Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica).
- Política de Estado N.º 19 (Desarrollo sostenible y gestión ambiental).

Lima, enero de 2026