Comisión de Vivienda y Construcción
Proyecto 12011 y otros

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00396/2026-2031-CD RU
23452-CD ACTUALIZADA
18 SEPTIEMBRE 2026 04:30 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ELOPEZ

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PRESENTADO 12/06/2026 A LAS
7:16 PM CON RU 2343313
15 JUNIO 2026 03:59 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ELOPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Lima, 12 de junio de 2026

OFICIO Nº 183-2026 –PR

Señor
FERNANDO MIGUEL ROSPIGLIOSI CAPURRO
Primer Vicepresidente
Encargado de la Presidencia del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley que modifica la Ley 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del estado ocupados por mercados, a fin de regular el proceso de adjudicación de lotes de propiedad del estado. Al respecto, consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley cuenta con la siguiente fórmula legal:

> *"**Artículo Único. Modificación del párrafo 1.1 del artículo 1 de la Ley Nº 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del estado ocupados por mercados***
> *Se modifica el párrafo 1.1 del artículo 1 de la Ley Nº 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del estado ocupados por mercados, en los siguientes términos:*
>
> *'**Artículo 1. Del objeto***
> *1.1 La presente Ley regula el proceso de adjudicación de los lotes o de edificaciones de propiedad del estado o de cualquier entidad o fondo estatal, **o de los lotes de propiedad del Estado o de cualquier entidad estatal que se encuentre en la condición de cesión en uso**, inclusive aquellos en proceso de liquidación, **que se encuentran siendo utilizados para el funcionamiento de mercados**. Asimismo, se encuentran dentro de los alcances de la presente Ley los lotes afectados en uso a favor de cualquier entidad estatal o municipal o personas jurídicas de derecho privado que se encuentren siendo utilizados para el funcionamiento de mercados.*
> *(...)*
>
> ***DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES***
>
> ***PRIMERA. Procedimientos técnicos y legales***
> *La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), en coordinación con los gobiernos locales y los gobiernos regionales, **establece los procedimientos técnicos y legales para la regulación, evaluación y eventual adjudicación en propiedad de los terrenos bajo la condición de cesión en uso**, garantizando la transparencia, el destino público y el uso comercial ordenado del suelo.*
> *(...)"*
> *(El resaltado y subrayado son añadidos)*

Observaciones a la Autógrafa de Ley

3. Sobre el particular debemos señalar que la Autógrafa de Ley contiene un artículo y dos disposiciones complementarias finales en donde se propone modificar el párrafo 1.1 del artículo 1 de la Ley Nº 27304, Ley de Adjudicación de Lotes de Propiedad del Estado Ocupados por

1 Sobre la base del informe N° 493-2026-VIVIENDA/SG-OGAJ e Informe N° 0103-2026-EF/54.02.

Mercados, con la finalidad de incluir en la formalización a aquellos mercados que se encuentren en lotes bajo cesión de uso, conforme a lo siguiente:

Ley N° 27304	Autógrafa de Ley
1.1 La presente Ley regula el proceso de adjudicación de los lotes o edificaciones de propiedad del Estado o de cualquier entidad o fondo estatal, inclusive aquellos en proceso de liquidación, que se encuentran siendo utilizados para el funcionamiento de mercados. Asimismo, se encuentran dentro de los alcances de la presente Ley los lotes afectados en uso a favor de cualquier entidad estatal o municipal o personas jurídicas de derecho privado que se encuentren siendo utilizados para el funcionamiento de mercados.	1.1 La presente Ley regula el proceso de adjudicación de los lotes o edificaciones de propiedad del Estado o de cualquier entidad o fondo estatal, o ***de los lotes de propiedad del Estado o de cualquier entidad estatal que se encuentre en la condición de cesión en uso***, inclusive aquellos en proceso de liquidación, que se encuentran siendo utilizados para el funcionamiento de mercados. Asimismo, se encuentran dentro de los alcances de la presente Ley los lotes afectados en uso a favor de cualquier entidad estatal o municipal o personas jurídicas de derecho privado, que se encuentren siendo utilizados para el funcionamiento de mercados.

Sobre ello, la Ley N° 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados constituye un marco jurídico especial que regula la formalización de predios estatales ocupados por mercados.

En la misma línea, de los artículos 3 y 5 del Reglamento de la Ley N° 27304, aprobado por Decreto Supremo N° 038-2000-MTC, se advierte que el legislador estableció un alcance amplio del proceso de privatización de mercados, comprendiendo no solo los predios estatales de propiedad directa, sino también aquellos afectados en uso o con derechos otorgados previamente a entidades públicas, privadas, personas jurídicas, organizaciones o personas naturales. Esto evidencia que la existencia de derechos administrativos previos en favor de terceros no limita ni impide la intervención del COFOPRI en la formalización y privatización de mercados.

Asimismo, el artículo 11 del referido Reglamento reafirma este criterio al disponer que, al inscribirse la titularidad a nombre de COFOPRI, deben cancelarse las afectaciones en uso y cualquier otro derecho otorgado (en la que se incluiría la cesión en uso) con anterioridad por entidades públicas. Esto confirmaría que el marco normativo vigente ya permitiría la incorporación de dichos predios al proceso de formalización, dejando claro que la Ley N° 27304 integra y supera cualquier limitación derivada de derechos preexistentes sobre los predios estatales utilizados como mercados.

Por lo antes expuesto, la propuesta de modificación del inciso 1.1 del artículo 1 de la Ley N° 27304, en los términos considerados en la Autógrafa de Ley, **implicaría una sobre regulación de la materia, ya que se encuentra regulada en el citado Reglamento de la Ley N° 27304**, debiendo precisar que la cesión de uso comporta un mecanismo válidamente desarrollado a nivel reglamentario, en tanto la Ley N° 27304 no solo regula el proceso de adjudicación de lotes afectados en uso a favor de entidades estatales, sino también de personas jurídicas de derecho privado, el cual solo es posible materializar bajo la figura de cesión de uso, **por lo que debe observarse el Artículo Único de la Autógrafa de Ley**.

Respecto a la **Primera Disposición Complementaria Final**, el artículo 2 de la Ley N° 27304, concordado con el artículo 5 de su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 038-2000-MTC, señalan que para los fines de la Ley N° 27304, el COFOPRI ejecutará de manera progresiva la privatización de los lotes y edificaciones de propiedad del Estado o de cualquier entidad, empresa o fondo estatal, inclusive aquellos que se encuentren en liquidación, así como los lotes afectados en uso a favor de cualquier entidad estatal, municipal, persona jurídica, organización o persona natural que se encuentren siendo utilizados para el funcionamiento de mercados.

Por ello, **el COFOPRI asume la titularidad** de estos lotes de manera progresiva, inscribiéndose a su nombre en el Registro respectivo.

De otro lado, conforme la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, lo referido a los mercados de abastos al mayoreo o minoristas (abastecimiento y comercialización de productos y servicios) **es competencia de los Gobiernos Locales**.

Por ello, es pertinente tener en consideración lo dispuesto en el artículo 2 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por el Decreto Supremo Nº 019-2019-VIVIENDA que señala lo siguiente:

> *"(...) las normas contenidas en la presente Ley, normas reglamentarias y aquellas que emita la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN son de estricto cumplimiento para las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales,* ***en concordancia con las competencias y autonomías atribuidas por la Constitución Política del Perú y las leyes correspondientes****".*

Así, a partir de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento, se modificó el ámbito de aplicación de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, **circunscribiéndose su competencia a los predios estatales**, en tanto que el Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA) comprende a los bienes muebles y bienes inmuebles estatales, los cuales pasaron a la competencia de la Dirección General de Abastecimiento (DGA) del Ministerio de Economía y Finanzas.

De esta manera, considerando que el COFOPRI dirige el proceso de formalización regulado por la Ley N° 27304, debe **observarse la Primera Disposición Complementaria Final, a fin que se retire la mención de la SBN** (considerando que su competencia sólo es referida a los predios estatales y lo que se pretende modificar no forma parte de las normas del SNBE) **y de los Gobiernos Locales y Regionales**, al haberse excluido a los mercados que funcionan en propiedad municipal conforme lo establecido en el numeral 1.2 del artículo 1 de la Ley N° 27304:

> *"1.2 No se encuentran comprendidos en esta Ley los lotes o edificaciones ocupados por mercados,* ***de propiedad de los municipios provinciales o distritales*** *o de las Cajas Municipales de Crédito cuyo marco legal aplicable es el contemplado por las Leyes Nº s. 26569, 27001 y su reglamentación, ni aquellos mercados ubicados en cualquiera de las posesiones informales a las que hace referencia el literal a) del Artículo 3 del Decreto Supremo Nº 009-99-MTC, Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal."*

En este sentido, siendo que toda iniciativa legislativa que busca introducirse al ordenamiento jurídico debe estar alineada a los derechos y preceptos constitucionales, además de guardar concordancia o coherencia con las disposiciones que ya forman parte del marco normativo vigente, con el propósito que su aplicación sea viable y permita la implementación de sus medidas.

4. En adición a lo expuesto, debemos precisar que numeral 1 del artículo 4 del Reglamento del Decreto Legislativo Nº 1439 define a los **bienes inmuebles** del SNA como:

> "*Aquellos bienes que cuenta con edificaciones, incluyendo los terrenos sobre los cuales han sido construidas, así como las áreas sin edificaciones dentro de su perímetro; se encuentran bajo administración de las Entidades, destinadas al cumplimiento de sus fines, a través de oficinas administrativas, archivos, almacenes, depósitos, entre otros; independientemente del título jurídico en virtud del cual ejercen dicha administración, de su uso efectivo y del material de la edificación.*
> *Asimismo, son bienes inmuebles aquellos que tienen las características físicas antes señaladas, sin un uso o destino determinado u otorgados a favor de entes privados, así como las unidades inmobiliarias de propiedad exclusiva y de propiedad común, de titularidad del Estado o de las Entidades.*"

Por otro lado, mediante la Primera y Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1439, se modificó la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, estableciendo lo siguiente:

- Se restringe el ámbito de competencia de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) respecto de **los bienes estatales**, disponiendo que estos **se circunscriben a los predios, tales como terrenos, áreas de playa, islas y otros de dominio privado y de dominio público**, que tienen como titular al Estado o a cualquier entidad pública que conforma el Sistema Nacional de Bienes Estatales (SNBE).
- Se precisa que la mención de los términos "*bienes estatales*", "*bienes*", "*bienes inmuebles*" e "*inmuebles*" en cualquier norma complementaria y conexa a la Ley N° 29151, debe entenderse como "**bienes estatales**" de acuerdo con el alcance de lo descrito en el acápite anterior.

En ese sentido, la propiedad del Estado se encuentra bajo el ámbito de competencia del SNA, cuando se trata de "*bienes inmuebles*" (edificaciones, incluyendo el terreno sobre el cual se encuentran), cuyo ente rector es la DGA; y bajo el ámbito del SNBE cuando se trate de "*predios*" (terrenos, áreas de playa, islas), que tiene como ente rector a la SBN. Ambos sistemas cuentan con ordenamientos legales, reglamentarios y procedimentales independientes.

Ahora bien, se aprecia que la Autógrafa regula el proceso de adjudicación (acceso a la propiedad) de edificaciones (bienes inmuebles) de propiedad del Estado o de alguna entidad bajo el ámbito del Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA) que se encuentran siendo utilizados para el funcionamiento de mercados, siendo que en su Primera Disposición Complementaria Final se señala que la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) establece los procedimientos técnicos y legales para la regularización, evaluación y eventual adjudicación en propiedad de los terrenos bajo la condición de cesión en uso.

En relación con ello, la Dirección de Bienes Inmuebles señala que **los mercados son bienes inmuebles conforme a la definición contemplada en el numeral 1 del artículo 4 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1439**, por lo que se encuentran bajo el ámbito del SNA, cuyo ente rector es la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas.

Estando a ello, la Dirección de Bienes Inmuebles señala lo siguiente:

- **Respecto del Artículo Único**: En tanto se regulan aspectos vinculados a mercados, los cuales constituyen bienes inmuebles, el término correcto conforme al marco legal vigente es bienes inmuebles en lugar de referirse a lotes, edificaciones o terrenos.

- **Respecto de la Primera Disposición Complementaria Final**: La SBN no resulta competente para reglamentar o regular procedimientos sobre bienes inmuebles; por lo que en la Primera Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley debe de hacerse referencia al Ministerio de Economía y Finanzas, que través de la DGA, se encargue de establecer las disposiciones sobre los referidos procedimientos, lo cual contribuirá a mantener la trazabilidad de las actividades de la Cadena de Abastecimiento Público.

En ese sentido, corresponde observa el Artículo Único y la Primera Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley, siendo que, de no observarse dichas propuestas, entrarían en conflicto con el marco legal vigente que regula la gestión inmobiliaria de la propiedad estatal, al atribuir a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales competencias que por ley se encuentran reservadas al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Abastecimiento, específicamente en lo referido a la emisión de disposiciones vinculadas a los mercados que constituyen bienes inmuebles que forman parte del componente de Administración de Bienes de dicho sistema administrativo.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

JOSÉ MARÍA BALCAZAR ZELADA
Presidente de la República

LUIS ENRIQUE ARROYO SÁNCHEZ
Presidente del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

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

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

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

*"**Artículo 1. Del objeto***

1.1 La presente ley regula el proceso de adjudicación de los lotes o edificaciones de propiedad del Estado o de cualquier entidad o fondo estatal, o de los lotes de propiedad del Estado o de cualquier entidad estatal que se encuentre en la condición de cesión en uso, inclusive aquellos en proceso de liquidación, que se encuentran siendo utilizados para el funcionamiento de mercados. Asimismo, se encuentran dentro de los alcances de la presente Ley los lotes afectados en uso a favor de cualquier entidad estatal o municipal o personas jurídicas de derecho privado que se encuentren siendo utilizados para el funcionamiento de mercados.

[...]".

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Procedimientos técnicos y legales

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

SEGUNDA. Adecuación del Reglamento

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

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintiséis días del mes de mayo de dos mil veintiséis.

FERNANDO MIGUEL ROSPIGLIOSI CAPURRO
Presidente encargado del Congreso de la República

WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS
Segundo Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA