CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
20 DIC 2021
RECIBIDO
Firma Hora 13:20 h.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 259/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, equipamiento y mejoramiento del mercado de abastos Vinocanchón del distrito de San Jerónimo, provincia y departamento del Cusco.

COMISIÓN DE PRODUCCIÓN, MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS

Período Anual de Sesiones 2021-2022

Señora presidenta:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, el Proyecto de Ley 259/2021-CR, presentado por el congresista Luis Ángel Aragón Carreño, del grupo parlamentario Acción Popular, mediante el cual se propone la Ley que declara de necesidad púbica e interés nacional el mejoramiento del mercado de abastos Vinocanchón del distrito de San Jerónimo, provincia y departamento del Cusco.

En la OCTAVA SESIÓN ORDINARIA, celebrada el 6 de diciembre de 2021, la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, con la dispensa del trámite de sanción del acta, acordó por UNANIMIDAD de los presentes, aprobar el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 259/2021-CR con el texto sustitutorio que forma parte del presente. Votaron a favor los señores congresistas: Bernardo Jaime QUITO SARMIENTO, Víctor Seferino FLORES RUÍZ, Carlos Enrique ALVA ROJAS, Diego Alfonso Fernando BAZÁN CALDERÓN, Lady Mercedes CAMONES SORIANO, Jhaec Darwin ESPINOZA VARGAS, Hernando GUERRA GARCIA CAMPOS, Sara Elizabeth MEDINA HERMOSILLA, Javier Rommel PADILLA ROMERO, Alex Antonio PAREDES GONZALES, Kelly Roxana PORTALATINO ÁVALOS y Héctor VALER PINTO.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Antecedentes procedimentales

El referido proyecto de ley[1] fue decretada a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas (CPMPEC) como única comisión el 27 de setiembre de 2021.

En el presente período anual de sesiones no existen otras propuestas legislativas presentadas con similar objeto.

1.2 Antecedentes legislativos

En el Período Parlamentario o Legislativo 2016-2021 se presentó el Proyecto de Ley 04570/2018-CR, Ley que declara de necesidad pública y de interés nacional la construcción del mercado mixto de abastos Vinocanchón del distrito de San Jerónimo, provincia del Cusco y departamento de Cusco. Este proyecto fue decretado a la Comisión

[1] Ver contenido del PL 0259/2021-CR, en el siguiente enlace: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/259

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: DAVILA ATANACIO PASION NEOMIAS FIR 25700579 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 20/12/2021 12:00:03-0500

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 259/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, equipamiento y mejoramiento del mercado de abastos Vinocanchón del distrito de San Jerónimo, provincia y departamento del Cusco.

de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, el 16 de julio de 2019, no cuenta con dictamen.

Asimismo, en dicho Período Parlamentario o Legislativo se presentó el Proyecto de Ley 02863/2017-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la elaboración y ejecución del proyecto de construcción y equipamiento del mercado de abastos y plaza pecuaria del Caserío San José de Samangay, distrito y provincia de Chota, departamento de Cajamarca. Esta iniciativa legislativa fue decretada a la Comisión de Vivienda y Construcción, el 17 de mayo de 2018. No cuenta con dictamen.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO LEGISLATIVO

El texto normativo del proyecto legislativo consta de dos artículos y dos disposiciones complementarias finales.

El primer artículo establece como objeto de la ley declarar de necesidad pública e interés nacional el mejoramiento del Mercado de Abastos Vinocanchón del distrito de San Jerónimo, provincia y departamento del Cusco.

El segundo artículo indica que se declara de necesidad pública e interés nacional el mejoramiento del Mercado de Abastos Vinocanchón del distrito de San Jerónimo, provincia y departamento del Cusco.

La primera disposición complementaria final dispone que se encarga al Poder Ejecutivo, para que a través del Ministerio de la Producción coordine con el Gobierno Regional de Cusco y la Municipalidad Distrital de San Jerónimo, a fin de que adopten las medidas y acciones necesarias para la ejecución de la presente ley.

Finalmente, la segunda disposición complementaria final indica que entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano".

III. MARCO NORMATIVO

3.1 Constitución Política del Perú

> Artículo 194.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.
> (...)
> Artículo 195.- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 259/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, equipamiento y mejoramiento del mercado de abastos Vinocanchón del distrito de San Jerónimo, provincia y departamento del Cusco.

(...)

3.2 Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 9.- Competencias constitucionales
Los gobiernos regionales son competentes para:
(...)
e) Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas
correspondientes.
(...)
g) Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a Ley.
h) Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de
proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.

3.3 Ley 27972; Ley Orgánica de Municipalidades

Artículo 83.- ABASTECIMIENTO Y COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS Y SERVICIOS
Las municipalidades, en materia de abastecimiento y comercialización de productos y
servicios, ejercen las siguientes funciones:
(...)
2. Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales:
2.1. Construir, equipar y mantener directamente o por concesión, mercados de abastos al mayoreo o minoristas, los cuales pueden incluir de manera complementaria, la comercialización de otros productos y servicios de uso personal y doméstico, sin contravenir la normativa vigente, y en coordinación con las municipalidades distritales
en las que estuvieran ubicados.
3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:
(...)
3.4. Promover la construcción, equipamiento y
mantenimiento de mercados de abastos que atiendan
las necesidades de los vecinos de su jurisdicción.
(...)

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 259/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, equipamiento y mejoramiento del mercado de abastos Vinocanchón del distrito de San Jerónimo, provincia y departamento del Cusco.

Artículo 195.- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.
Son competentes para:
(...)
5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.
(...)
7. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.
8. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.
(...)

3.4 Ley N° 28026, Ley del Sistema de Mercados mayoristas de alimentos.

3.5 Reglamento del Congreso de la República.

3.6 Decreto Supremo N° 010-2014-PRODUCE, que crea el Programa Nacional de Diversificación Productiva.

3.7 Decreto Supremo N° 004-2014-PRODUCE, que aprueba el Plan Nacional de Diversificación Productiva.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

4.1. Análisis Técnico

4.1.1. De la competencia de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas

Conforme al Plan de Trabajo[2] aprobado para el Período Anual de Sesiones 2021-2022, se tiene como EJE TEMÁTICO 1. REACTIVACIÓN ECONÓMICA DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS el "Fortalecimiento de la inversión, impulso al desarrollo productivo y crecimiento empresarial".

[2] Ver Plan de Trabajo en el siguiente enlace: https://bit.ly/3xoTrMP (fecha última de consulta 25/11/2021).

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 259/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, equipamiento y mejoramiento del mercado de abastos Vinocanchón del distrito de San Jerónimo, provincia y departamento del Cusco.

Estando a ello, y del objetivo propuesto en el proyecto legislativo 259/2021-CR (declarar de necesidad pública e interés nacional el mejoramiento del Mercado de Abastos Vinocanchón del distrito de San Jerónimo, provincia y departamento del Cusco), el mismo concuerda con lo expresado en nuestro Plan de Trabajo, por lo cual, esta comisión es competente para conocer sobre dicha propuesta legislativa.

4.1.2. Sobre los mercados de abastos

En el Perú conviven dos modelos de abastecimiento alimentario, por un lado, se halla, el comercio tradicional, basado principalmente en los mercados de abastos, las tiendas de barrio y los puntos de venta en calles; y de otro lado, el comercio moderno, conformado por grandes cadenas de supermercados, hipermercados y tiendas de conveniencia. A pesar de que estos últimos se han desarrollado exitosamente en los últimos años, aún los mercados de abastos siguen siendo el principal lugar donde los ciudadanos adquieren los productos para su alimentación[3].

En el Perú se han realizado diversas investigaciones estadísticas relacionadas con los mercados de abastos. En el año 1996, la Encuesta Nacional de Mercados de Abastos del Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI señaló que se tenían 1 mil 97 mercados registrados en todo el país. Específicamente en la región del Cusco se registró la existencia de 21 mercados. En el año 2008, el IV Censo Nacional Económico, logró censar a un total de 1 mil 751 mercados de abastos a nivel nacional. Específicamente en la región del Cusco se registró la existencia de 37 mercados. En el último censo "Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016" se registró 2 mil 612 mercados de abastos. La región del Cusco contaba, a dicho año, con 72 mercados de abastos[4].

Los mercados de abastos se han incrementado con el pasar de los años. El mejor dinamismo de su crecimiento se observa en los últimos 26 años. En ese sentido, aproximadamente 6 de cada 10 mercados de abastos en el país inició sus operaciones entre 1990 y 2016. El 88,2% de los mercados de abastos en el país son de tipo minorista y el 1,7% de tipo mayorista. Un 10,1% es de tipo mixto, es decir, son establecimientos cuyos productos se comercializan tanto al por mayor como al por menor[5].

En el Censo del año 2016 se concluye que, en los mercados de abastos investigados a nivel nacional, se registraron 328 mil 946 puestos fijos. El 83,2%
de ellos se encuentran en funcionamiento y el 16,8% están desocupados. De los 273 mil 733 puestos en funcionamiento, el 63,8% corresponde a giros tradicionales de negocios y el 36,2% a rubros no tradicionales. Dentro del primer grupo, destacan los puestos

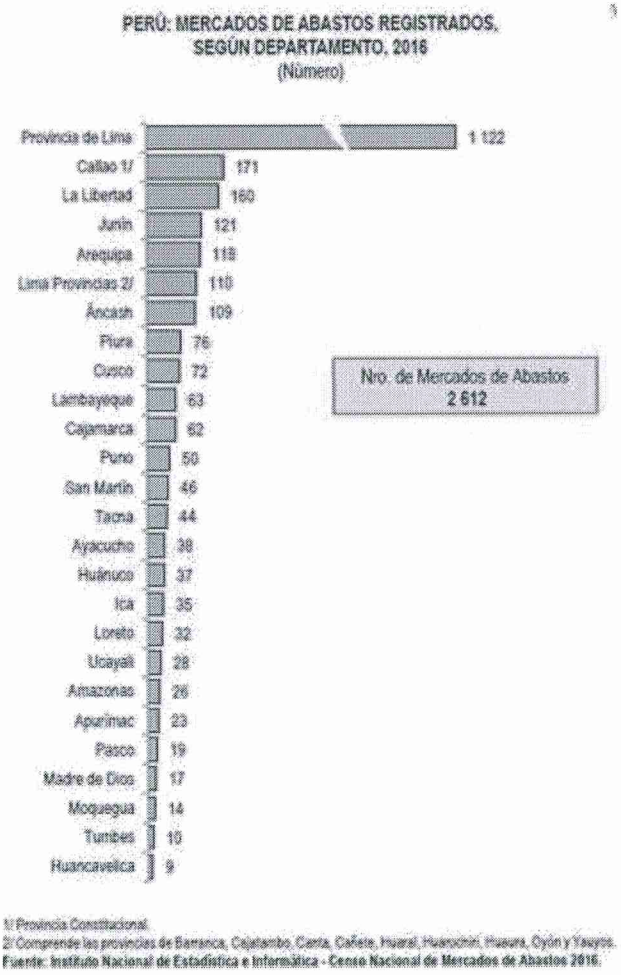
[3] Ministerio de la Producción (2021). Modelo de Gestión para Mercados de Abastos Minoristas Competitivos. Recuperado de https://bit.ly/3I3GmgW (fecha última de consulta 25/11/2021).
[4] Instituto Nacional de Estadística e Informática (2017). Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016: resultados a nivel nacional. Recuperado de https://bit.ly/3xDir2R (fecha última de consulta 30/11/2021).
[5] *Ibidem.* p. 12.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 259/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, equipamiento y mejoramiento del mercado de abastos Vinocanchón del distrito de San Jerónimo, provincia y departamento del Cusco.

dedicados a la venta de abarrotes (21,1%), verduras (20,2%), expendio de comidas (18,3%), venta de frutas (12,0%), entre otros[6].

4.1.3. Sobre los mercados de abastos en la región Cusco

De acuerdo con los resultados del Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016, existen 2 mil 612 mercados de abastos a nivel nacional. De ellos, 72 se encontrarían en la región de Cusco, ocupando la octava posición nacional en cantidad de mercados de abastos.



En cuanto a la cadena de distribución de productos y servicios, los resultados del Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016 revelan que, en la región Cusco, se cuenta con 1 mercado mayorista, 51 mercados minoristas, y 20 mercados de abastos de tipo mixto.

[6] *Ibidem.* p. 13.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 259/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, equipamiento y mejoramiento del mercado de abastos Vinocanchón del distrito de San Jerónimo, provincia y departamento del Cusco.

PERÚ: MERCADOS DE ABASTOS POR TIPO, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2016

Departamento	Mercados informantes		Tipo de mercado		
	Total	Participación (%)	Mayorista	Minorista	Mixto
Total	2 612	100,0	43	2 304	265
Cusco	72	2,8	1	51	20

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016, p. 25.

La región de Cusco, tendría casi la totalidad de puestos fijos en funcionamiento (98,6%). Siendo, junto a Madre de Dios (100%) las regiones que registran los más altos porcentajes de funcionamiento.

PERÚ: MERCADOS DE ABASTOS, POR NÚMERO DE PUESTOS FIJOS Y PUESTOS EN FUNCIONAMIENTO, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2016

Departamento	Total Mercados	Puestos fijos	Puestos fijos en funcionamiento	% Puestos fijos en funcionamiento
Total	2 612	328 946	273 733	83,2
Cusco	72	12 096	11 931	98,6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016, p. 27.

De los 11 931 puestos fijos en funcionamiento en la región Cusco, se tiene que aproximadamente dos tercios de ellos se dedican a los rubros tradicionales. Así, según el Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016, 2057 se dedican a la venta de verduras, 1231 a frutas, 965 a carnes rojas, 526 a carnes de aves, 199 a pescados y mariscos, 1059 a abarrotes, 1534 al expendio de comidas, y 244 a artículos de limpieza. Finalmente, se registró que 4116 puestos fijos en funcionamiento se dedican a la venta de productos no

tradicionales (venta o prestación de servicios, tales como librerías, piñaterías, venta de ropa, calzado, otros).

PERÚ: PUESTOS FIJOS EN FUNCIONAMIENTO POR RUBRO DE NEGOCIO, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2016

Departamento	Total puestos fijos en funcionamiento	Rubros Tradicionales								Rubros No tradicionales 1/
		Verduras	Frutas	Carnes (res, chancho, carnero, otro)	Ave (pollo, pato, otro)	Pescados y mariscos	Abarrotes	Expendio de comidas	Artículos de limpieza	
Total	273 733	35 204	20 999	17 068	16 249	10 807	36 862	31 945	5 375	99 224
Cusco	11 931	2 057	1 231	965	528	199	1 059	1 554	244	4 116

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016, p. 31.

4.1.4. Sobre el mercado de abastos de Vinocanchón

El Mercado de Abastos Vinocanchón se encuentra ubicado en el Distrito de San Jerónimo, Provincia y Región de Cusco en las coordenadas UTM -71.887834,-13.544199[7]. De acuerdo a la declaratoria de fábrica que obra en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP, el Mercado de Abastos Vinocanchón cuenta con un área de 17 925.69m^2: De los cuales el área construida es de 12 514.81m^2 y un área libre 5 889.13m^2.

DEPARTAMENTO CUSCO: DIRECTORIO NACIONAL DE MERCADOS DE ABASTOS, SEGÚN PROVINCIA Y DISTRITO, 2016

PROVINCIA DISTRITO NOMBRE DEL MERCADO	Dirección	Puestos Fijos	Puestos que Funcionan	Tiene instalaciones por red pública para:			Año de inicio	Material que predomina en las paredes del local	Administración
				Abastecimiento de agua	Alcantarillado	Alumbrado eléctrico			
SAN JERÓNIMO									
MERCADO DE PRODUCTORES DE SAN JERONIMO	Carretera Via de Evitamiento N° 551	134	16	Si	Si	Si	2015	Ladrillo o bloque de cemento	Junta de Propietarios
MERCADO DE VINOCANCHON	Sector Lloqllapata S/N	1 000	1 000	Si	Si	Si	1986	Ladrillo o bloque de cemento	Municipal

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Directorio Nacional de Mercados de Abastos. Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016, p. 63.

[7] Consultado en http://webinei.inei.gob.pe/cenama/mapa.html (fecha última de consulta 30/11/2021).

De acuerdo a la partida registral N° 11025641 de la SUNARP, la Municipalidad Distrital de San Jerónimo es propietaria del inmueble denominado Mercado de Abastos Vinocanchón. Ello tiene sustento, también, por lo señalado en la Resolución de Alcaldía N° 069-MDSJ-2003/C, de fecha 29 de mayo del 2003, de conformidad con el Artículo 58° y la Octava Disposición Complementaria de la Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades.

Según el Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016, El Mercado de Abastos Vinocanchón del distrito de San Jerónimo de la región Cusco, tiene el 15.16% de puestos de venta del total de mercados de la región (1008 puestos fijos).

MERCADO DE VINOCANCHON			
UBICACIÓN:	CUSCO - CUSCO - SAN JERONIMO		
UBIGEO:	080104		
TIPO:	Mixto		
AÑO DE INICIO:	1986		
PUESTOS FIJOS:	1008		
ALUMBRADO ELÉCTRICO POR RED PÚBLICA:	Sí		
ABASTECIMIENTO DE AGUA POR RED PÚBLICA:	Sí		
ALCANTARILLADO POR RED PÚBLICA:	Sí		
CONTENEDORES DE RESIDUOS SÓLIDOS:	No	COORDENADAS UTM	(-71.887834,-13.544199)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016. Consultado en http://webinei.inei.gob.pe/cenama/mapa.html.

El Mercado de Abastos Vinocanchón, es un mercado de venta mixta, por lo que cuenta con sistema de carga y descarga (rampa). Teniendo como comerciantes a mayoristas, minoristas y productores. Según los registros actuales de la administración del Mercado de Abastos Vinocanchón se contaría con 1161 puestos, pero vendrían trabajando un total de 1693 comerciantes.

SECTOR / ASOCIACIÓN	CANTIDAD DE COMERCIANTES	CANTIDAD DE PUESTOS	N° DE ASOCIACIONES
Sector Minoristas.	675	675	25 asociaciones.
Sector Mayoristas.	227	227	11 pabellones.
Sector ACOPAAC.	88	88	2 pabellones.
Sector Comunidades del Distrito.	238	134	11 comunidades.
Sector Comunidades Aledañas.	188	37	07 comunidades.
Otras Asociaciones.	277	0	17 asociaciones.
TOTAL	**1693**		

Fuente: Acervo documentario que obra el Departamento de Mercados.

Por lo anterior, existiría un déficit de infraestructura para cubrir 532 puestos para los comerciantes, quienes actualmente se hallarían instalados de forma precaria en zonas de evacuación, pasadizos, y en exteriores del mercado. Asimismo, habrían 82 de puestos de venta construidos en zonas de evacuación, lo cual, presenta riesgos a los vendedores y consumidores en caso de sismos e incendios. Todo ello, pese a que se cuenta con un área libre 5 889.13m^2.

El Informe N°11-2019-DDC-GPAT-MDSJ, de la Municipalidad Distrital de San Jerónimo, de fecha 20 de febrero del 2019, referido a las instalaciones del Mercado de Abastos Vinocanchón, advierte que las conexiones eléctricas presentan deficiencias, toda vez que los cableados se encuentran expuestos y en mal estado, lo cual podría ocasionar incendios. Con referencia al sistema de evacuación de aguas pluviales, dicho Informe señala que los canales de agua de los techos de puestos de venta se encuentran obstruidos y deteriorados por el paso del tiempo, además, que no se ha realizado ningún tipo de mantenimiento o intervención; de igual forma, las rejillas de los sumideros y cunetas ubicadas al interior del mercado, se encuentran deterioradas por el tiempo y la alta transitabilidad peatonal; asimismo, la falta de mantenimiento de las canaletas estaría provocando el desborde de las aguas pluviales en el mercado.

El Informe referido señala, también, que las puertas de acceso al mercado se encuentran deterioradas por su antigüedad y uso; los pasadizos y paredes del mercado estarían deterioradas y con acumulación de residuos infecciosos que afecta la salubridad del mercado. Por otro lado, el estado de los servicios higiénicos se encuentra en condiciones inadecuadas, a lo que se suma el hecho de que no hay un continuo abastecimiento de agua.

Actualmente, el mercado está en proceso certificación de Defensa Civil; sin embargo, como se ha descrito el mercado presenta problemas de infraestructura por lo cual es necesario y urgente se efectúen mejoras, a fin, de que el mercado brinde servicios que tutelen los derechos de los ciudadanos del Cusco, tanto de los comerciantes como de los

usuarios, protegiendo de esta manera derechos fundamentales como la salud, el trabajo y la alimentación.

4.1.5. Declaratoria de necesidad pública e interés nacional el mejoramiento de infraestructura del Mercado de Abastos Vinocanchón

Actualmente nos encontramos frente a una crisis sanitaria causada por el COVID- 19, que nos permite reflexionar en la necesidad de mejorar los mercados de abastos del país. Los mercados de abastos son lugares de exposición y de alto riesgo para la propagación de enfermedades infecciosas, por lo que deben considerar medidas de vigilancia, prevención y control frente al COVID-19; para ello se requiere continuar fortaleciendo la salubridad de los mercados de abastos, implementar medidas sanitarias acordes a las normas vigentes, y también la mejora de la infraestructura.

La gravedad de los problemas sanitarios y de infraestructura que venían presentando los mercados de abastos, tuvo como resultado que durante los primeros meses de la pandemia los mercados se convirtieran en uno de los principales focos de transmisión del COVID-19[8].

> El cumplimiento de estas medidas, sumado a una adecuada infraestructura y gestión de estos espacios son elementos clave para asegurar las condiciones de salubridad y, en consecuencia, evitar la propagación del COVID-19. Por el contrario, su no cumplimiento, sumado a otras problemáticas que inciden en los contagios del COVID-19, como el comercio ambulatorio en torno a los mercados de abastos, la inadecuada gestión de residuos sólidos municipales, y las deficiencias en las acciones de control y fiscalización municipal de las medidas sanitarias, constituyen problemáticas que requieren una atención inmediata.
> (...)
> Una adecuada infraestructura de los mercados de abastos constituye un aspecto de máxima importancia para prevenir la propagación del COVID-19, así como de un conjunto de enfermedades que colocan en riesgo la salud de comerciantes y consumidores, además de afectar significativamente su competitividad en un medio en el que existe un número cada vez más creciente de supermercados e hipermercados que ofrecen mejores infraestructuras y, por ende, mejores condiciones de salubridad.[9].

[8] Defensoría del Pueblo (2021). Informe Especial N° 004-2021-DP, Situación de los mercados de abastos durante la emergencia sanitaria por COVID-19, p. 6.
[9] *Ibidem*, p. 18.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 259/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, equipamiento y mejoramiento del mercado de abastos Vinocanchón del distrito de San Jerónimo, provincia y departamento del Cusco.

La Ley Orgánica de Municipalidades señala que son funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales "construir, equipar y mantener directamente o por concesión, mercados al mayoreo o minoristas, en coordinación con las municipalidades distritales"[10]. Entretanto, refiere que son funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales "promover la construcción, equipamiento y mantenimiento de mercados que atiendan las necesidades de los vecinos de su jurisdicción"[11].

Las municipalidades tienen una obligación directa respecto a la infraestructura de los mercados y su mejoramiento en los casos en los cuales el terreno es de propiedad pública, así como su infraestructura. Sin perjuicio de ello, a nivel nacional, el Ministerio de la Producción - PRODUCE es competente de manera compartida con los gobiernos regionales y locales, según corresponda, en la promoción del comercio interno realizado en los mercados de abastos[12] en tal sentido, dicta las normas y políticas nacionales para tal fin. Asimismo, es el Poder Ejecutivo quien puede disponer de partidas presupuestales para políticas de inversión en mercados de abastos, más aún en el actual contexto de emergencia nacional sanitaria.

En mayo del 2016, el Ministerio de la Producción aprobó los Lineamientos Generales de la Política Nacional para la Competitividad de Mercados de Abastos[13] en el marco del Plan Nacional de Diversificación Productiva[14], cuyo Objetivo Específico 4 está dirigido a mejorar el nivel de adecuación de la infraestructura y el equipamiento de los mercados de abastos.

A fin de asegurar la calidad sanitaria e inocuidad de los alimentos y bebidas, los mercados de abastos públicos deben cumplir con las condiciones sanitarias establecidas en el Reglamento Sanitario de Funcionamiento de Mercados de Abastos, emitido por el Ministerio de Salud – MINSA[15].

> (...)
> Considerando dichas condiciones, los principales elementos de infraestructura con los que deberían contar los mercados de abastos son los siguientes:
> - Construcción realizada con material noble.
> - Agua potable abastecida de manera continua y en cantidad suficiente.
> - Alumbrado eléctrico.

[10] Numeral 2.1 del inciso 2 del artículo 83 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
[11] Numeral 3.4 del inciso 3 del artículo 83 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
[12] Artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1047, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción,
[13] Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 196-2016-PRODUCE.
[14] Aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2014-PRODUCE.
[15] Reglamento Sanitario de Funcionamiento de Mercados de Abastos, aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 282-2003-SA-DM.

- Servicios higiénicos.
- Cámaras frigoríficas.

Adicionalmente, de ser el caso, deben implementarse:

- Cisternas o tanques elevados, cuando se tenga que almacenar el agua.
- Área de carga y descarga de mercadería, cuando el establecimiento requiera ingreso diferenciado para personas y mercancías, como es el caso de los mercados mayoristas y mixtos[16].

La Defensoría del Pueblo, en su Informe Especial N° 004-2021-DP, Situación de los mercados de abastos durante la emergencia sanitaria por COVID-19, concluye señalando la importancia de mejorar la infraestructura de los mercados de abastos del país.

> (...) urge que el Ministerio de la Producción impulse los proyectos de inversión pública, pública privada y privada, destinados a construir y mejorar la infraestructura de los mercados del país, más aún en el contexto actual de pandemia (...) (Informe Especial N° 004-2021-DP, conclusión N° 6).

Una adecuada infraestructura de los mercados de abastos tiene una incidencia directa en la protección de la salud y alimentación de quienes concurren a ellos, así como en la reactivación económica y generación de trabajo de los comerciantes. Por estas consideraciones, la aprobación de la propuesta legislativa materia de dictamen, es de suma importancia porque, por un lado, se constituye en una apuesta por mejorar la infraestructura del mercado de Vinocanchón, y de otro lado, coadyuva con la reactivación económica de los comerciantes de este importante mercado de abastos.

V. ANÁLISIS SOBRE EL EFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El numeral 1 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú prevé como prerrogativa del Congreso de la de República, dictar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

La emisión de leyes declarativas es una práctica que responde a la finalidad de establecer la necesidad o interés público de actividades o acciones en determinadas áreas geográficas, sitios arqueológicos, situaciones de extrema urgencia, así como la ejecución de una obra, la implementación de planes de desarrollo o la conservación de alguna determinada especie de flora o fauna, entre otras situaciones, actos o priorización de determinadas acciones y la atención por parte del Estado.

[16] Defensoría del Pueblo (2021). *Op. cit.* p. 21.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 259/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, equipamiento y mejoramiento del mercado de abastos Vinocanchón del distrito de San Jerónimo, provincia y departamento del Cusco.

El jurista Marcial Rubio Correa, sobre las normas declarativas señala,

> (...) existen normas jurídicas, a las cuales se califica como declarativas, que tienen la particularidad excepcional de carecer de un supuesto explícito y que, por lo tanto, no se adecúan a la fórmula general de cada norma legal ordinaria, por la cual a cada cierto supuesto debe seguir un efecto o consecuencia17.

Las leyes declarativas no tienen como finalidad, por sí mismas, dar cumplimiento obligatorio a un mandato; por el contrario, buscan poner de relieve un asunto de suma importancia para el Estado. Por lo tanto, la propuesta legislativa resulta concordante con lo establecido en el artículo 79° de la Constitución Política del Perú, puesto que la declaración de necesidad pública e interés nacional, del mejoramiento de la infraestructura Mercado de Abastos Vinocanchón, que se plantea no comprometerá ni dispondrá partida presupuestal alguna.

VI. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES RECIBIDAS

6.1 Opiniones solicitadas

Se solicitó opinión a:

a. **Ministerio de la Producción.** Oficio 0067-02-PL0259-2021-2021-CPMPEC-CR de 28 de septiembre de 2021.
b. **Municipalidad Distrital de San Jerónimo.** Oficio 0068-02-PL0250-2021-2022-CPMPEC-CR de 28 de setiembre de 2021.
c. **Gobierno Regional de Cusco.** Oficio 00698-02-PL0250-2021-2022-CPMPEC-CR de 28 de setiembre de 2021.

6.2 Opiniones recibidas

A la fecha de elaboración del presente dictamen, remitió opinión la siguiente institución:

a. **Ministerio de la Producción.**
Mediante Oficio 262-2021-PRODUCE/DM de 10 de noviembre de 2021, el **Ministerio de la Producción**, suscrito por José Rogger Incio Sánchez,
Ministro de la Producción, adjunta el informe N° 903-2021-PRODUCE/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, por el cual
precisa que se debe tener en consideración el Informe Legal N° 036-2013-

[17] Rubio (1993). El sistema jurídico. Introducción al Derecho. Lima: Fondo Editorial PUCP. p. 94.

JUS/DNAJ, del 10 de abril de 2013, emitido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el cual señaló que las leyes que incorporan dichas categorías en sus enunciados deben tener como objetivo el bienestar de la sociedad además de conllevar a la satisfacción de derechos fundamentales, respetando parámetros.

a) Que su contenido esté vinculado al bien común.
b) Que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista.
c) Que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes
constitucionales, así como legales.
d) Que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes
competentes del Estado.

Señala, además, que el numeral 2.1 del artículo 83° de la Ley Orgánica de Municipalidades, establece que las municipalidades provinciales tienen funciones específicas compartidas para construir, equipar y mantener directamente o por concesión, mercados de abastos al mayoreo o minoristas, los cuales pueden incluir de manera complementaria, la comercialización de otros productos y servicios de uso personal y doméstico, sin contravenir la normativa vigente, y en coordinación con las municipalidades distritales en las que estuvieran ubicados. En ese orden de ideas, la ejecución de obras de mantenimiento de los mercados de abastos correspondería a los gobiernos locales, por ser las entidades competentes en promover la construcción, equipamiento y mantenimiento de los mercados de abastos en su jurisdicción.

El Informe del Ministerio de Producción concluye señalando que no corresponde emitir opinión sobre el referido Proyecto de Ley, sin perjuicio que la Comisión Dictaminadora solicite opinión a la autoridad municipal competente sobre la viabilidad técnica y financiera de mejorar el Mercado de Abastos Vinocanchón del distrito de San Jerónimo, provincia y departamento del Cusco.

6.3 Análisis de la opinión recibida

El Ministerio de la Producción, en el Informe 903-2021-PRODUCE/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica ha integrado la Opinión técnica del Programa Nacional de Diversificación Productiva, contenida en el Informe 00000210-2021-PRODUCE/DVMYPE-I-PNDP-PRONDON-GTORRESR; la Opinión técnica de la Dirección de Políticas, contenida en el Informe 00000053- 2021-PRODUCE/DP-JROJASC; la Opinión técnica de la Dirección General de Desarrollo Empresarial, contenida en el Informe 00000028-2021-

PRODUCE/DCI-RMAYHUA; y, la Opinión técnica de la Dirección de Normatividad, contenida en el Informe 00000008-2021-JYOVERA.

La Oficina General de Asesoría Jurídica, en atención a la evaluación integral realizada por las dependencias técnicas del Sector, señala que la construcción, equipamiento y mantenimiento de mercados de abastos es de competencia de los gobiernos locales. Ahora bien, en uno de sus Informes integrados, la Dirección de Políticas del Ministerio de la Producción precisa que, respecto a la declaratoria de necesidad pública e interés nacional, no existe un marco regulatorio que especifique los efectos de dicha declaratoria pública expresada en una Ley, y haciendo referencia al Informe Legal 036-2013-JUS/DNAJ del Ministerio de Justicia, del 10 de abril de 2013, señala que las leyes que incorporan dichas categorías en sus enunciados deben tener como objetivo el bienestar de la sociedad además de conllevar a la satisfacción de derechos fundamentales.

Esta opinión técnica coincide con la dada en otro de los informes integrados. El Programa Nacional de Diversificación Productiva, en su Informe señala que las leyes que incorporan este tipo de enunciados declarativos deben tener como objetivo el bienestar de la sociedad además de conllevar a la satisfacción de derechos fundamentales.

Por lo tanto, debe precisarse que la propuesta legislativa respeta los parámetros referidos en los informes técnicos del Ministerio de la Producción. Su contenido está vinculado al bien común; pues permite evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales, tales como velar por la salud, promover el trabajo y economía de los ciudadanos, así como proteger el derecho a la alimentación de las personas que concurren a los mercados de abastos.

Asimismo, esta propuesta legislativa, también integra un proceso de toma de decisión que debe ser materializado por los entes competentes del Estado, puesto que permite llamar la atención del Poder Ejecutivo para el mejoramiento del mercado de abastos Vinocanchón, no siendo vinculante en su cumplimiento.

El Ministerio de la Producción también señala que, respecto a la exposición de Motivos del Proyecto de Ley en análisis, esta no contiene un análisis de la necesidad pública e interés nacional para la **construcción, equipamiento y mejoramiento del Mercado** de Abastos Vinocanchón del distrito de San Jerónimo, provincia y departamento del Cusco; sin embargo se aprecia que la propuesta legislativa sí presentó una exposición de motivos señalando la necesidad del mejoramiento de la infraestructura, describiendo los problemas que tiene dicho mercado, relativos al déficit de infraestructura, deficiencias en las conexiones eléctricas, falta de mantenimiento de las canaletas, puertas de acceso al mercado, inadecuada infraestructura de las calles aledañas al mercado, entre otros aspectos.

Ahora bien; atendiendo a esta observación, debemos precisar que el artículo 1 del proyecto de ley 259-2021-CR, señala que tiene por objeto declarar de necesidad pública e interés nacional **el mejoramiento del Mercado** de Abastos Vinocanchón; sin embargo, del análisis de la exposición de motivos se aprecia que la propuesta legislativa hace referencia a la declaración de necesidad pública e interés nacional para la **construcción, equipamiento y mejoramiento del Mercado** de Abastos Vinocanchón del distrito de San Jerónimo, provincia y departamento del Cusco.

El Manuel de Técnica Legislativa del Congreso de la República establece que el objeto de la ley informa sobre la materia legislable o la materia que se regula. En ese sentido, es preciso recalcar que el artículo debe contener un dispositivo imperativo, es decir debe ir directo al objetivo. Por lo tanto, dicho artículo 1 será reformulado sin alterar el espíritu de su contenido.

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La tercera edición del Manual de Técnica Legislativa, aprobada mediante Acuerdo de Mesa Directiva 106-202-2021/MESA-CR adoptada en julio de 2021, recomienda migrar del análisis costo beneficio a un análisis de impactos (social, económico, institucional y ambiental cuando corresponda) de la norma propuesta. Asimismo, en el correspondiente análisis hay que informar que el impacto de ésta está en el aumento del bienestar es mayor que el costo de su vigencia.

El impacto social es directo, puesto que la construcción, equipamiento y mejoramiento del Mercado de Abastos Vinocanchón del distrito de San Jerónimo, provincia y departamento del Cusco, beneficiará a 1693 comerciantes y a la población de la ciudad del Cusco en general que acude a adquirir sus productos en este mercado.

Respecto al impacto económico, tenemos que la declaración de necesidad e interés nacional de la construcción, equipamiento y mejoramiento del Mercado de Abastos Vinocanchón del distrito de San Jerónimo, provincia y departamento del Cusco, permitirá que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de la Producción coordine con el Gobierno Regional del Cusco, la Municipalidad Provincial del Cusco y con la Municipalidad Distrital de San Jerónimo para adoptar medidas y acciones necesarias para la mejora del Mercado de abastos de Vinocanchón.

Finalmente, las leyes declarativas no tienen como finalidad, por sí mismas, dar cumplimiento obligatorio a un mandato; por el contrario, buscan poner de relieve un asunto de suma importancia para el Estado. Por lo tanto, la propuesta legislativa resulta concordante con lo establecido en el artículo 79° de la Constitución Política del Perú, puesto que la declaración de necesidad pública e interés nacional, del mejoramiento de

la infraestructura Mercado de Abastos Vinocanchón, que se plantea no comprometerá ni dispondrá partida presupuestal alguna.

VIII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN del Proyecto de Ley 259/2021-CR, con el siguiente TEXTO SUSTITUTORIO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ha dado de ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN, EQUIPAMIENTO Y MEJORAMIENTO DEL MERCADO DE ABASTOS VINOCANCHÓN DEL DISTRITO DE SAN JERÓNIMO, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DEL CUSCO

Artículo 1. Objeto de la Ley

Se declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, equipamiento y mejoramiento del mercado de abastos Vinocanchón, del distrito de San Jerónimo, provincia y departamento del Cusco.

Artículo 2. Instituciones que coordinan las medidas y acciones necesarias para el cumplimiento de la Ley

El Poder Ejecutivo coordina, a través del Ministerio de la Producción, con el Gobierno Regional del Cusco, la Municipalidad Provincial del Cusco y la Municipalidad Distrital de San Jerónimo las medidas y acciones necesarias para la implementación y cumplimiento de la presente Ley.

Dese cuenta.
Sala de Comisión.
Lima, 6 de diciembre de 2021.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/12/2021 10:42:12-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: DAVILA ATANACIO PASION NEOMIAS FIR 25700579 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 07/12/2021 21:17:27-0500

BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO
PRESIDENTE

PASIÓN NEOMIAS DÁVILA ATANACIO
SECRETARIO

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 259/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, equipamiento y mejoramiento del mercado de abastos Vinocanchón del distrito de San Jerónimo, provincia y departamento del Cusco.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN CALDERON Diego Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/12/2021 11:30:06-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES GONZALES ALEX ANTONIO FIR 29299579 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/12/2021 13:25:22-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PADILLA ROMERO Javier Rommel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/12/2021 13:28:53-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ESPINOZA VARGAS Jhaec Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/12/2021 17:34:41-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RUIZ Victor Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/12/2021 15:13:26-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALVA ROJAS Carlos Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/12/2021 12:36:24-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUERRA GARCIA CAMPOS Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/12/2021 17:44:00-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VALER PINTO Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/12/2021 16:44:35-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAMONES SORIANO Lady Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 14/12/2021 10:19:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA HERMOSILLA Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/12/2021 16:54:01-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PORTALATINO AVALOS Kelly Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/12/2021 23:29:59-0500

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 259/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, equipamiento y mejoramiento del mercado de abastos Vinocanchón del distrito de San Jerónimo, provincia y departamento del Cusco.

mp.dictamenes

De: mesadepartesvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: lunes, 20 de diciembre de 2021 12:53
Para: rmilla@congreso.gob.pe
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
Datos adjuntos: 6d0781b51aaba32556e9c9d00d733f4c.pdf

[Solicitante]: rmilla@congreso.gob.pe
[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
[Mensaje]: En la OCTAVA SESIÓN ORDINARIA, celebrada el 6 de diciembre de 2021, la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, con la dispensa del trámite de sanción del acta, acordó por UNANIMIDAD de los presentes, aprobar el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 259/2021-CR con el texto sustitutorio que forma parte del presente. Votaron a favor los señores congresistas: Bernardo Jaime QUITO SARMIENTO, Víctor Seferino FLORES RUÍZ, Carlos Enrique ALVA ROJAS, Diego Alfonso Fernando BAZÁN CALDERÓN, Lady Mercedes CAMONES SORIANO, Jhaec Darwin ESPINOZA VARGAS, Hernando GUERRA GARCIA CAMPOS, Sara Elizabeth MEDINA HERMOSILLA, Javier Rommel PADILLA ROMERO, Alex Antonio PAREDES GONZALES, Kelly Roxana PORTALATINO ÁVALOS y Héctor VALER PINTO.
[Fecha]: 2021-12-20 12:53:27
[IP]: 94.188.207.222

Su mensaje ha sido recibido.
Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.