



**PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA  
FORMALIZACIÓN DE MERCADOS EN  
ASENTAMIENTOS HUMANOS A PRECIO  
JUSTO**

El Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso, por iniciativa de la Congresista de la República **Marisol Espinoza Cruz**, con la facultad que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

**FÓRMULA LEGAL**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**HA DADO LA LEY SIGUIENTE**

**LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACIÓN DE MERCADOS EN  
ASENTAMIENTOS HUMANOS A PRECIO JUSTO**

**Artículo 1°. Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto promover la formalización de mercados en Asentamientos Humanos a precio justo, incentivando la compra por parte de los actuales conductores.

**Artículo 2°. Modificación de la Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos**

Modifícase el artículo 6° de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, en los siguientes términos:

“Artículo 6.- De la formalización de mercados públicos informales

La formalización de los mercados públicos debe realizarse siguiendo los esquemas normativos vigentes en materia de titularidad y destino del producto de la venta. De producirse la venta a sus conductores ésta deberá

realizarse a título oneroso y **al valor establecido en el primer párrafo del artículo 8° de la Ley N° 27304**. Dicho precio podrá ser pagado al contado o al crédito pagadero en sesenta (60) meses.

**Artículo 3°. Derogación tácita**

Derógase o déjese sin efecto las normas que se opongan a lo establecido en la presente Ley.

*[Handwritten signature]*  
Dewie J. G. ...

*[Handwritten signature]*  
MARISOL ESPINOZA CRUZ  
Congresista de la República

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*  
GLORIA MONTENEGRO FIGUEROA  
Congresista de la República

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*  
Hernández

*[Handwritten signature]*  
MARISOL ESPINOZA CRUZ  
Directiva Portavoz Titular  
Grupo Parlamentario  
Alianza Para el Progreso -APP

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 29 de Mayo del 2018

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2917 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN;

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

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA

COPIA MONTAÑEGRO FLORES  
Congreso de la República

SECRETARÍA DE LEGISLACIÓN  
Congreso de la República

## I. EXPOSICION DE MOTIVOS

### Propuesta legislativa

La presente propuesta legislativa busca promover la formalización de mercados en Asentamientos Humanos a precio justo, incentivando la compra por parte de los actuales conductores. Se propone para tal efecto la modificación de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, precisando que en caso los conductores actuales de mercados en Asentamientos Humanos compren los lotes mencionados, dicha transacción deberá realizarse a valor arancelario conforme a lo normado en la Ley N° 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados.

### Antecedentes

El día 12 de julio se publicó en el Diario Oficial “El Peruano” la Ley N° 27304, Ley de adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados. Esta norma fue propuesta en el año 2000 por el Poder Ejecutivo y consideró como parte de sus justificaciones que beneficiaría a los conductores actuales de los mercados en mención, a las empresas del sistema financiero, al consumidor, al Estado y a la sociedad en su conjunto, precisando los beneficios en cada caso conforme paso a detallar:

#### Beneficios de los conductores

- Ver incrementos en el valor de sus lotes por el derecho de propiedad adquirido.
- Oportunidad de ser sujetos de crédito.
- Seguridad Jurídica por la obtención del derecho de propiedad.

#### Beneficios del sistema financiero y proveedores

- Potenciales clientes en la obtención de créditos.
- Créditos garantizados que reducen costos de incumplimiento.

En el caso del consumidor, éste se verá beneficiado al encontrar una mejor infraestructura en los mercados. Asimismo, el Estado también sería considerado

beneficiario al aumentar la recaudación tributaria, especialmente a través del impuesto predial<sup>1</sup>.

Dentro de sus disposiciones, la Ley N° 27304 fijó que COFOPRI se encargaría de la adjudicación de los lotes o edificaciones de propiedad del Estado a favor de los actuales conductores, señalando su artículo 8° que “*el precio de la venta del bien será determinada a valor arancelario por el Consejo Nacional de Tasaciones (CONATA)*“. Este artículo ha permitido que las ventas de los mercados públicos a sus conductores se realicen a un precio adecuado a sus posibilidades económicas, más aun considerando que muchos mercados se encuentran ubicados en Asentamientos Humanos, donde el nivel de pobreza es muy elevado.

Posteriormente a esta norma, en el mes de marzo del año 2006 se promulgó la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos. Dentro de sus principales disposiciones, esta norma estableció lo siguiente:

*“La formalización de los mercados públicos deben realizarse siguiendo los esquemas normativos vigentes en materia de titularidad y destino del producto de la venta. De producirse la venta a sus conductores ésta deberá realizarse a título oneroso **y a valor comercial**, fijado por el Consejo Nacional de Tasaciones (...)”* **(resaltado es nuestro)**

Este cambio legislativo generó que el valor monetario de los mercados que podían ser vendidos a sus conductores se incrementó de manera sustancial. Según lo informado por la Confederación Nacional de Trabajadores en Mercados y Comercio del Perú – CONFENATM, el mayor precio que se pagó durante el proceso de formalización de mercados amparados en la Ley N° 27304 no ha superado los S/. 300,000 Nuevos Soles.

Sin embargo, con la nueva norma - y a modo de ejemplo - un mercado ubicado en el Asentamiento Humano Centro Poblado Rural Los Huertos de Manchay, Sector Virgen del Carmen, MZ N4 Lote 1, Distrito Pachacámac – Lima, con un área de terreno de 14 379,50 metros cuadrados ha sido tasado a valor comercial por el

<sup>1</sup> Estos beneficios han sido señalados en la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 5645/99-CR. Enlace web:

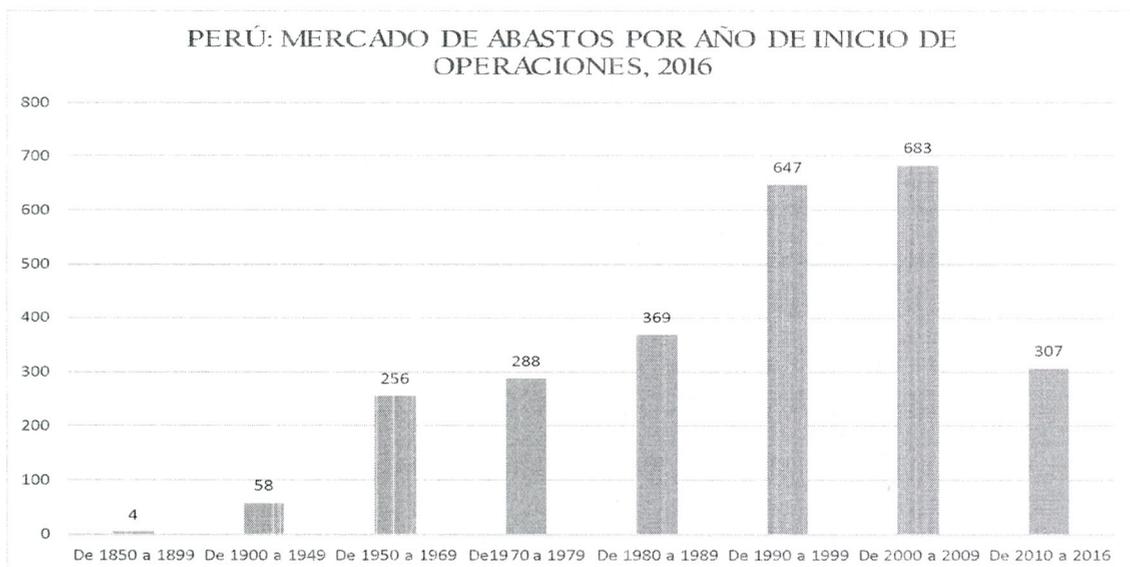
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/tradoc\\_condoc\\_1995.nsf/0/688b0075b5739c8405257f45006a24f4/\\$FILE/PL0564520000427.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/tradoc_condoc_1995.nsf/0/688b0075b5739c8405257f45006a24f4/$FILE/PL0564520000427.pdf). Consulta: 16.05.2018

<sup>2</sup> Artículo 6° de la Ley N° 28687

monto de S/. 21 439 834,50 (Veintiun millones cuatrocientos treinta y nueve mil ochocientos treinta y cuatro con 50/100 Nuevos Soles), montos que superan cualquier capacidad económica de los conductores de un mercado ubicado en un Asentamiento Humano.

Conforme he señalado anteriormente (Proyecto de Ley 968/2016-CR), con gran esfuerzo los comerciantes han venido asumiendo grandes compromisos para el proceso de privatización de los mercados de abastos, teniendo que soportar el ingreso de nuevos y grandes competidores como los Supermercados y Almacenes que amenazaban con su desaparición. La gráfica de los mercados de abastos en el Perú es la siguiente:

**Cuadro N° 1**

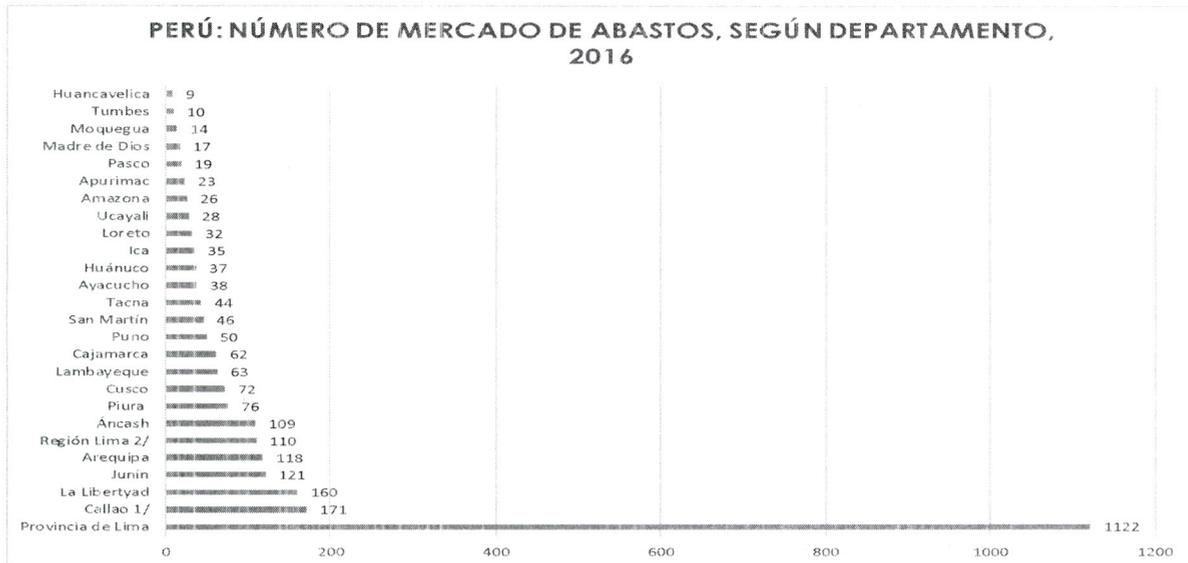


Fuente: Censo Nacional de Mercados de Abastos (CENAMA) 2016 - INE.

Elaboración: Despacho Congresista Marisol Espinoza.

A nivel de departamento, observaremos que la mayoría de mercados de abastos se encuentra en el Callao (171), seguido de La Libertad (160), Junín (121), Arequipa (118), Lima (110), Ancash (109) y Piura (76). Para mayor ilustración presentamos el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2



Fuente: Censo Nacional de Mercados de Abastos (CENAMA) 2016 - INEI.

Elaboración: Despacho Congresista Marisol Espinoza.

1/ Provincia Constitucional

2/ Comprende las provincias de Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochiri, Huaura, Oyón y Yauyos.

La consultora Arellano Marketing, analizando la actual problemática de los mercados de abastos, señaló lo siguiente:

*“Hace algunos años la mayoría de mercados de abastos del Perú, sufrían de males parecidos: no eran higiénicos, las balanzas no marcaban el peso correcto, había limosneros, pirañitas, perros vagabundos, etc. Ante esta situación, muchos pensaron que ante el avance de los supermercados, los mercados de abastos estaban condenados a desaparecer o reducirse mucho, tal como ha ocurrido en países vecinos.*

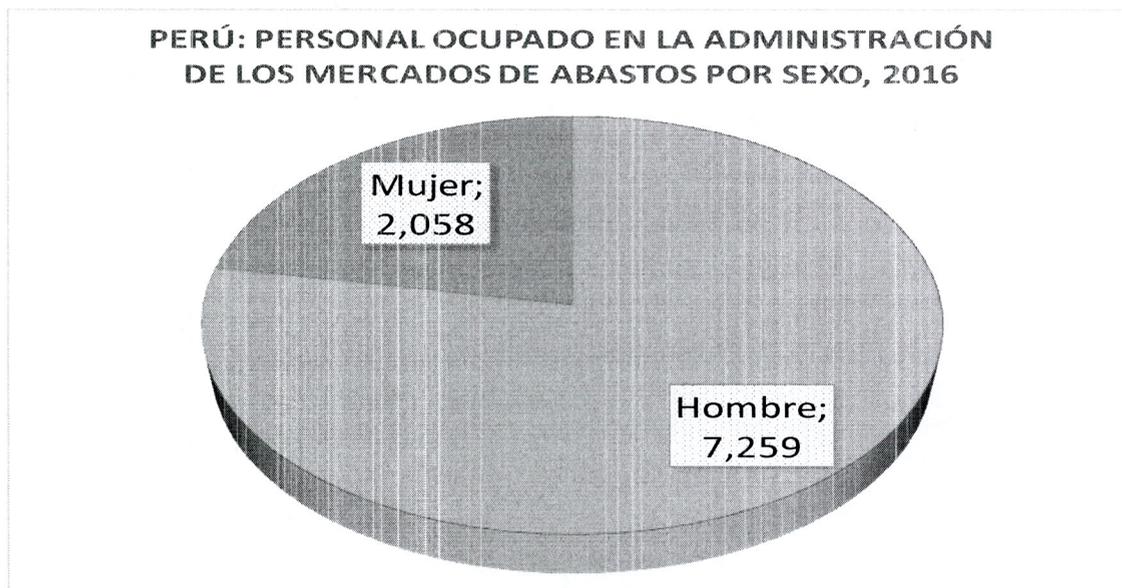
*Sin embargo, esto no ha ocurrido y, por el contrario, su número ha aumentado. Además, nos encontramos con mercados muy bien montados, con seguridad, garantía de peso exacto y gran surtido de productos, en algunos casos exclusivos. Y en realidad no es solo que los mercados se han puesto “las pilas”, sino que existen profundas motivaciones de la población para asistir a este canal”<sup>3</sup>.*

<sup>3</sup> Arellano Marketing. Enlace web: <http://www.arellanomarketing.com/inicio/los-peruanisimos-mercados-de-abastos/>. Consulta: 16.05.2018. (Anteriormente fue citado en el Proyecto de Ley N° 968/2016-CR de iniciativa de la suscrita)

Conforme a lo expuesto, podemos observar que los comerciantes o poseedores de puestos de mercado han venido desarrollando un gran esfuerzo para formalizarse y poder cumplir con las exigencias que establece el Estado mediante el marco legal vigente, sin embargo, el requisito impuesto mediante la Ley N° 28687 resulta abiertamente una barrera a este proceso de formalización de la propiedad, lo cual es contradictorio a las políticas de Estado establecidas en el Acuerdo Nacional. Sobre este punto, la política de Estado N° 18 obliga al Estado a la búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica, fijando como objetivo “*garantizar un marco legal que promueva la formalización y competitividad de la actividad económica*”<sup>4</sup>.

Estas restricciones no sólo afectan el proceso de formalización de propiedad de los mercados de abastos, sino que también termina afectando a las personas que laboran en los mismos. Según el Censo Nacional de Mercados de Abastos del año 2016, el personal ocupado en la administración de estos mercados es de 9,317. El detalle por sexo es el siguiente:

Cuadro N° 3



Fuente: Censo Nacional de Mercados de Abastos (CENAMA) 2016 - INE.  
Elaboración: Despacho Congresista Marisol Espinoza.

<sup>4</sup> Acuerdo Nacional. Enlace web: <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/iii-competitividad-del-pais/18-busqueda-de-la-competitividad-productividad-y-formalizacion-de-la-actividad-economica/>. Consulta: 16.05.2018.

De esas 9,317 personas ocupadas en la administración de los mercados tenemos que 7,594 personas trabajan de forma permanente y 1,723 de forma eventual o temporal<sup>5</sup>, quienes se verían afectados por estas disposiciones arbitrarias y que se constituyen en barreras para que los conductores de mercados puedan formalizar su propiedad.

Por los motivos expuestos, consideramos necesario que la presente propuesta legislativa otorgará un mejor marco legal a los actuales conductores de mercados que les permita formalizar su propiedad, conforme a criterios que el Estado ha normado anteriormente a través de la Ley N° 27304.

## II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

### **Análisis económico:**

El presente Proyecto de Ley no irroga egreso alguno al erario nacional, por el contrario promueve mayores ingresos para el Estado por conceptos tributarios a través de la formalización de la actividad económica y de la propiedad de los actuales conductores de los puestos de mercados.

### **Análisis social:**

La propuesta tendrá un impacto positivo en la sociedad debido a que permitirá que los actuales conductores de los puestos de mercados puedan formalizar su actividad económica y propiedad, beneficiando a 9,317 personas ocupadas en la Administración de Mercado de Abastos de forma directa. También beneficia de forma indirecta a las 9317 familias que dependan de la actividad económica de los actuales conductores.

## III. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente medida busca modificar el artículo 6° de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.

## IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se vincula con la siguiente Política de Estado:

---

<sup>5</sup> Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016

- N° 18 “Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica”

Por esta política de Estado, se busca que el Estado garantice un marco legal que promueva la formalización y competitividad de la actividad económica.

#### **V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA**

La presente propuesta legislativa se vincula con el Tema N° 14 de la Agenda Legislativa 2017-2018, aprobada mediante la Resolución Legislativa del Congreso 004-2017-2018-CR, sobre “formalización de la actividad económica e inclusión”.