



LOS MERCADOS DE ABASTOS EN LA LEGISLACIÓN PERUANA: EL CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DE LIMA EN EL CONTEXTO DE EMERGENCIA SANITARIA POR EL COVID-19

FOOD MARKETS IN PERUVIAN LEGISLATION: THE CASE OF THE METROPOLITAN AREA OF LIMA IN THE CONTEXT OF HEALTH EMERGENCY DUE TO COVID-19¹

ANDRES DEVOTO YKEHO²

RESUMEN

El artículo desarrolla la regulación del servicio de mercados de abastos en la legislación peruana luego de los nuevos cambios normativos acontecidos antes y durante la pandemia por el COVID-19. Se desarrollan las tipologías existentes sobre mercados, los actores públicos involucrados y el régimen jurídico administrativo que adopta nuestro ordenamiento jurídico. Finalmente, se comentan dos retos que tienen los mercados a la luz de las nuevas legislaciones relacionadas al desarrollo urbano y la seguridad alimentaria. Luego de un análisis jurídico de la normativa, doctrina administrativa y la jurisprudencia encontramos un proceso en marcha de recuperación del rol que tiene la administración pública frente a la promoción, construcción y operación de los mercados de abastos luego de los procesos de liberalización y privatización que vivió el Perú durante la década de los noventa.

PALABRAS CLAVE

Privatización | Servicio Público | Servicio Público Local | Mercados de Abastos | Gobiernos Locales | Comercio Interno | Seguridad alimentaria | Derecho Administrativo | Lima Metropolitana | Derecho Municipal

ABSTRACT

The article develops the regulation of the food market service in Peruvian legislation, after the new regulatory changes that occurred before and during the COVID-19 pandemic. In addition, the existing typologies on markets, the public actors involved and the administrative legal regime that adheres to the Peruvian legal system are studied. Finally, two aspects that food markets maintain in regard to the new legislation related to urban development and food safety are analyzed. Likewise, after a legal analysis of the regulations, administrative doctrine, and jurisprudence we found an underway process to recover the role that the public administration has in the promotion, construction and operation of the food markets, after the processes of liberalization and privatization that occurred in Peru during the nineties.

KEYWORDS

Privatization | Public Service | Local Public Service | Food Markets | Local Governments | Internal Trade | Food Safety | Administrative Law | Metropolitan Lima | Municipal Law

1 El presente artículo se nutrió de los aportes y comentarios de Ana Maria Huaita (CoMercado/FAO), Jauyin Leung (Ex Asesor PRODUCE), Alain Santandreu (ECOSAD), Andes Tupiño (Subsecretario de la FENATM), Carlos Aguilar (MERCARED), Martha Lazarte (FAO), Mauricio Espinoza (GRADE) y Carmen Angulo (Municipalidad distrital de San Juan de Lurigancho) y Ralph Sánchez (Municipalidad distrital de Santa Anita).

2 Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigador Asociado del Grupo en Urbanismo, Gobernanza y Vivienda Social – CONURB. Ex asociado del Círculo de Derecho Administrativo. Activista por la Ciudad por el Colectivo despiertaLima.

SOBRE EL ARTÍCULO

El presente artículo fue recibido por la Comisión de Publicaciones el 26 de octubre de 2021 y aprobado para su publicación el 23 de mayo de 2022.

CONTENIDO

1. Introducción; **2.** Los mercados de abastos en la legislación peruana; **2.1.** Clasificación de Mercados en la legislación peruana; **2.1.1.** Por preponderante relación con la economía rural; **2.1.1.1.** Mercados Agropecuarios; **2.1.1.2.** Mercados Itinerantes; **2.1.2.** Por su Origen; **2.1.2.1.** Mercados Informales; **2.1.2.2.** Mercados Planificados; **2.1.3.** Por Escala de distribución; **2.1.3.1.** Mercados Mayoristas; **2.1.3.2.** Mercados Minoristas; **2.1.4.** Por su Titularidad y Administración; **2.1.4.1.** Mercados Privados; **2.1.4.2.** Mercados Municipales; **2.2.** Actores Públicos; **2.3.** Régimen Administrativo de los Mercados de Abastos; **2.3.1.** Privatización y Mercados de Abastos; **2.3.2.** Servicio Público y Mercado de Abastos; **2.3.3.** Edificación y Diseño de Mercados de Abastos; **2.3.4.** Títulos Habilitantes y requisitos para el edificio de Mercados de Abastos; **2.3.5.** Gestión Interna del Mercado de Abastos; **3.** COVID-19 y Mercados de Abastos en Lima Metropolitana: Dos Retos pendientes; **3.1.** El Mercado de Abastos en la ciudad; **3.1.1.** Mercados de Abastos, Planificación Urbana y Derecho Urbanístico; **3.1.2.** Mercados de Lima Metropolitana frente a la Industria *Retail*; **3.1.3.** Entorno de los Mercados; **3.1.4.** Desarrollo Económico Local y Derecho Municipal; **3.2.** El Mercado de Abastos en el Sistema Alimentario; **4.** Conclusiones y Reflexiones finales; **5.** Referencias Bibliográficas.

1. INTRODUCCIÓN

En el Perú, existe un vacío pendiente de ser llenado por investigaciones sobre la regulación de los servicios públicos locales frente a los retos que enfrentan las metrópolis y grandes ciudades del país. Uno de estos servicios denominados por nuestra Ley Orgánica de Municipalidades es el de abastecimiento y comercialización de productos que se realiza a través de los mercados de abastos peruanos. Estos espacios han estado en el foco de la discusión urbana a raíz de la pandemia del COVID-19.

Luego del luto vivido por las inundaciones provocadas por el fenómeno climático conocido como el "Niño Costero"³, al Perú le tocó vivir otro duelo causado por la situación de emergencia sanitaria que azotó al mundo entero. Se sabe que el Perú es el país con la tasa de mortalidad per cápita más alta del mundo en la pandemia⁴. Nuestros comerciantes han sido unos de los grupos más expuestos a contagios, considerando además que muchos de ellos son adultos en condición de riesgo (CAF, 2020, p. 9). En muchas ciudades del Perú la tasa de contagios al iniciar la pandemia superaba el 80% (CAF, 2020, p. 9).

Según información de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Lima Metropolitana concentra casi la mitad⁵ de los mercados del Perú (Proyecto Perú et al., 2020, p. 11). Lamentablemente la necesidad de limeños y limeñas de abastecerse de alimentos, sumado al insuficiente control

3 En el 2017 este fenómeno provocó uno de los mayores desastres naturales en el Perú. Más de 100 000 damnificados, 75 fallecidos, 10 000 viviendas colapsadas y medio millón de afectados fueron el saldo final de este evento. Ver en Mariaisabel. (2017, December 22). *Perú: la furia de El Niño Costero en el 2017*. Noticias Ambientales. <https://es.mongabay.com/2017/12/peru-la-furia-nino-costero-2017/>

4 Véase en BBC News Mundo. (2021, 31 de mayo). Perú duplica las muertes por covid-19 tras una revisión de cifras y se convierte en el país con la mayor tasa de mortalidad per cápita del mundo. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57310960>

5 El Censo Nacional de Mercados de abastos del 2016 da importantes datos acerca del estado situacional de los mercados en el Perú y Lima. En el Perú se registraron 2,612 mercados de abastos siendo Lima el departamento que más mercados concentra con una cantidad 1,122 (Proyecto Perú et al., 2020, p. 11).

sanitario dentro de los establecimientos convirtieron también a sus diversos mercados en focos de diseminación del virus. Hasta finales del mes de junio de 2020, al finalizar la cuarentena nacional, el 41% de los comerciantes de mercados de abastos de Lima y Callao dio positivo al COVID-19 (CONURB, 2021, p. 116).

Frente a esto, la legislación ha venido siendo modificada con el objetivo de superar esta trágica situación. Por ello, analizaremos los retos y oportunidades del régimen jurídico que regula la construcción, funcionamiento y gestión de los mercados de abastos desde una mirada histórica y con un enfoque interdisciplinario dada la falta de fuentes bibliográficas de carácter jurídico que estudien los mercados de abastos de Lima.

2. LOS MERCADOS DE ABASTOS EN LA LEGISLACIÓN PERUANA

2.1. Clasificación de Mercados en la legislación peruana

2.1.1. Por preponderante relación con la economía rural

La legislación peruana no tiene regímenes diferenciados que regulan los mercados que se ubican en áreas rurales frente a los que están en áreas urbanas. De cierta manera, todos los mercados están relacionados con las economías rurales ya que son el punto de distribución del sistema alimentario. No obstante, existe dos casos especiales regulados. En la Ley de Promoción del Desarrollo de los Mercados de Productores Agropecuarios y Mercados Itinerantes - Ley N° 29676 se propusieron modelos de mercado que permitan articular los pequeños y medianos productores agrarios a los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales⁶. Este sigue siendo el problema que trata de abordar la política nacional agraria: el bajo nivel de integración de los productores agrarios para acceder a mercados en general⁷. Esta legislación es reglamentada por el sector Agricultura.

De esta manera, la legislación fomenta la inserción al mercado de las comunidades campesinas y comunidades nativas, logra la comercialización directa entre productores y consumidores finales, y mejora la economía rural promoviendo la agricultura sostenible. Estos mercados pueden implementarse tanto en áreas rurales como urbanas. La normativa citada presenta dos tipologías de mercado.

2.1.1.1. Mercados Agropecuarios

La Ley define a los Mercados de productores agropecuarios como aquellos que constituyen el conjunto de transacciones, acuerdos o intercambios de bienes y servicios que realizan los productores de comunidades campesinas, comunidades nativas y productores individuales con los consumidores finales⁸. Recalca la norma que no están comprendidos en la norma los intermediarios o acopiadores que no son productores. Asimismo, la norma establece que estos son de duración indefinida y se realizan una vez a la semana.

2.1.1.2. Mercados Itinerantes

Posteriormente, dado el contexto de Emergencia Sanitaria por el COVID-19, la Ley N° 31073 amplió una tipología llamada Mercado itinerantes. Con el objetivo de prevenir los contagios, estos se constituyen como espacios físicos o móviles de venta directa y sin intermediarios de productos

6 Fue el Eje de Política 10 de la anterior Política Nacional Agraria aprobada mediante Decreto Supremo N° 002-2016-MINAGRI el 18 de marzo de 2016 (MINAGRI, 2016)

7 Política Nacional Agraria 2021-2030 aprobada por el Artículo 1 del Decreto Supremo N° 17-2021 (MIDAGRI, 2021, p. 6)

8 Ver Artículo 2 de la Ley N° 29676

agropecuarios del campo a los consumidores finales de las zonas urbanas y urbano-marginales. Una de sus características, a diferencia de los mercados agropecuarios, es que son temporales⁹.

Si bien los conocidos Mercados “De la Chacra a la Olla” han tenido bastante éxito¹⁰ hasta la fecha, los formatos antes descritos no serán objeto de desarrollo mayor en el artículo por el grado de complejidad que implica analizar las dinámicas y lógicas comerciales relacionadas a las transacciones de las comunidades campesinas y nativas. Sin embargo, ello será necesario ya que los mercados constituyen un espacio de encuentro entre el mundo rural y urbano. Bastará para efectos del presente artículo su mención para entender posteriormente cómo se ha querido gestionar el entorno de los mercados durante el Estado de Emergencia Sanitaria.

2.1.2. Por su Origen

No se puede entender la formación de los mercados de abastos en el Perú sin explicar el proceso de urbanización que atravesó nuestro país en los últimos 60 años. Según cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)¹¹, la población peruana pasó de ser mayoritariamente rural para ser mayoritariamente urbana. En 1940 el 64.6 % de la población vivía en áreas rurales y solo el 35.4% en áreas urbanas. En contraste, según el último Censo nacional de Población y Vivienda del 2017, el 79.3% de la población vive en áreas urbanas, frente a un 20.7% que vive en áreas rurales¹², hecho que prueba la clara tendencia a la urbanización.

Este proceso de urbanización siguió una dinámica informal, siendo una de las tipologías de esta dinámica los llamados asentamientos humanos o barriadas¹³. En el Lima Metropolitana según los censos nacionales, en 1955 existían 39 asentamientos humanos, representando el 10% de la población de la capital. Para 1993, los asentamientos humanos existentes en el área metropolitana eran de 1147, representando el 34,5% de la población capitalina (Riofrio, 1978; INEI, 1981; 1993). Lo mal llamados barrios “marginales” no eran un fenómeno secundario, sino más bien una manera de crear la ciudad ante un Estado desbordado¹⁴. Hoy sabemos que el 54% de la superficie del Área

9 Ver Artículo 2 de la Ley N° 29676

10 Según el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego los Mercados “De la Chacra a la Olla 2021” generaron más de S/ 25,5 millones de soles hasta agosto del presente año. Desde noviembre de 2020 a julio de 2021 se ejecutaron un total de 1826 mercados, abasteciendo a 1.01 millones de familias a nivel nacional. Véase en El comercio. (2021c, 3 de agosto). Mercados “De la Chacra a la Olla 2021” generaron más de S/ 25,5 millones a la fecha. El Comercio Perú. <https://elcomercio.pe/economia/peru/mercados-de-la-chacra-a-la-olla-2021-generaron-mas-de-s-2556-millones-a-la-fecha-nndc-noticia/>

11 Ver al respecto en Instituto Nacional de Estadística e Informática. (s. f.) Migraciones internas en el Perú. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0018/cap31001.htm#:~:text=De%20una%20poblaci%C3%B3n%20mayoritariamente%20rural,m%C3%A1s%20r%C3%A1pidamente%20que%20la%20rural.

12 Véase Instituto Nacional de Estadística e Informática, Características de la Población. (2018). Capítulo I: Características de la Población. En: INEI, Perú: Perfil Sociodemográfico. Informe Nacional. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/cap01.pdf

13 De conformidad con el literal a) del artículo 4 de la derogada Ley N° 13517 – Ley Orgánica de Barrios Marginales de 1961, se le denominaba “Barriada” a la zona de terrenos de propiedad fiscal, municipal, comunal o privada que se encuentra dentro de los límites de centros poblados capitales de circunscripción política administrativa, o en sus respectivas áreas suburbanas o aledañas, en las que, por invasión y al margen de disposiciones legales sobre propiedad, con autorización municipal, o sin ella, sobre lotes distribuidos sin planes de trazado oficialmente aprobados, se hayan constituido agrupamientos de viviendas de cualquier estructura, careciendo dicha zona en conjunto de uno a más de los siguientes servicios: agua potable, desagüe, alumbrado, veredas, vías de tránsito vehicular, etc. La Ley N° 13157 fue una ley pionera en su época al dar una respuesta al fenómeno de la autoproducción de hábitat en el Perú.

14 De acuerdo con Espinoza y Fort (2020c), el 93% del nuevo suelo generado en las ciudades del Perú de 2001 al 2018 es informal, en otras palabras, mediante lotizaciones informales y ocupacionales ilegales. Esto prueba de cierta manera que la informalidad urbana no es un fenómeno marginal, sino más bien principal y generalizado.

Metropolitana de Lima está ocupado por asentamientos no formalizados e informales (Torres, 2019, p. 15).

En esta línea, en muchos de estos casos no se siguieron procedimientos de habilitación urbana que respondan a los instrumentos de planeamiento urbanístico. Por ello, se prescindió de la ejecución de obras físicas para los servicios públicos esenciales, así como de la reserva de áreas de dominio público para la implementación de equipamientos. Es así como este fenómeno repercute tanto en la formación de los mercados como equipamientos urbanos, y, por consiguiente, en el tratamiento que se le ha dado en la legislación.

2.1.2.1. Mercados Informales

El mercado informal limeño se dio en un contexto general de crecimiento urbano no planificado¹⁵. Uno de los significados de la formación de estos barrios capitalinos es la incorporación de una enorme masa poblacional al mercado de consumo y al de trabajo (Matos Mar, 2012, p. 247). Así, esta población, desposeída de los medios de producción propios de la economía campesina, a su llegada a la ciudad se convierte gradualmente en demandadora de bienes de consumo, aumentando el mercado interno (Matos Mar, 2012, p. 247).

En esta línea, muchos pobladores de las barriadas tuvieron una participación crucial en la satisfacción de estas necesidades de servicios. Se gestionaron soluciones ante falta de agua, electricidad, baja policía, desagüe o posta sanitaria, transporte y locales públicos necesarios para la vida comunitaria. Uno de estos locales comunales fue el mercado (Matos Mar, 1966, p. 153). Sobre el orden en el que se atendían estas carencias, Matos Mar decía lo siguiente:

Dado que las barriadas buscan ser asentamientos organizados, una vez atendidos los más elementales problemas, si bien precariamente, ponen énfasis en la edificación de locales públicos. En la mayoría de ellas se han construido locales para escuelas, asociaciones, capillas, mercados y zonas de esparcimiento con campos deportivos, plazas y parques y, finalmente, reservorios de agua y puentes. Obras realizadas mediante faenas comunales. (1966, p. 155)

Acá hay dos ideas importantes. La primera está relacionada con la demanda de consumo de bienes. El mercado informal de los asentamientos humanos fue un producto de este espacio humano para la satisfacción de necesidades de subsistencia. Junto con las "paraditas" y los vendedores ambulantes, el mercado informal permitió a los nuevos pobladores¹⁶ ligar sus actividades a la económica urbana de la gran ciudad (Matos Mar, 2012, p. 175).

Lo segundo está relacionada al alto nivel de desocupación. Según Matos Mar¹⁷ (2012), los pobladores generaron su propio empleo mediante múltiples iniciativas, siendo una de ellas la creación de empresas familiares o dedicándose al comercio informal en calles y alrededores de los mercados de abastos. Serán estos comerciantes los que posteriormente construirán los mercados informalmente con el objetivo de abandonar las calles¹⁸ (De Soto et al., 1986, pp. 119-120). Sobre la magnitud de

15 Los mercados no solo se han establecido antes de la planificación. Según Leung, incluso existen algunos mercados en Lima que son anteriores a la creación del mismo distrito. Surquillo y Breña se fundaron en 1949, sin embargo, sus primeros mercados se registraron en el año 1940; en Lince, 30 años antes; en Jesús María, 20 años antes; y en San Borja, 60 años antes aproximadamente. Para Leung (2016), esto explicaría espacios de crecimiento urbanos anteriores a la fundación de los nuevos barrios, los que aparecen sin previa planificación o como extensión a la malla urbana existente.

16 Esto está basado en el estudio de Matos Mar en los asentamientos humanos analizados en el Distrito de Comas ubicado en el área metropolitana de Lima.

17 Los casos observados por Matos Mar se encuentran en los distritos de San Juan de Miraflores, Villa El Salvador y Villa María del Triunfo del área metropolitana de Lima

18 Para De Soto, los ambulantes tratan de dejar la vía pública porque esta les impone una serie de limitaciones. En la calle, los derechos especiales de dominio, a pesar de todo, no les ofrecen seguridad suficiente para

figura en Lima Metropolitana a mediados de los ochentas, De Soto, Ghersi y Ghibellini documentaron lo siguiente:

Como adelantamos, el ILD comprobó que en la capital existen 274 mercados informales. De ellos, el 63% ha sido edificado por los ambulantes mismo a través de sus organizaciones y el 28% por empresas formalmente establecidas y por encargo de los informales o para ser vendido a ellos; sobre el 9% restante no se tiene información. En general, se trata básicamente de establecimientos fuera de la vía pública, edificados con material noble, debidamente equipados con cámaras frigoríficas, almacenes, puestos individuales y servicios higiénicos.

(...)

No obstante, a través del gobierno central o los municipios, el Estado ha tratado también de terciar en este proceso, aunque infructuosamente. Frente a los 274 mercados informales, solo ha podido edificar 57. Lo cual significa que el Estado únicamente ha podido construir un mercado por cada cinco que han edificado los informales. Si lo tomamos solo los últimos veinte años (1965-85), la proporción es todavía más abrumadora: por cada mercado construido por el Estado, se levantaron doce mercados informales. (De Soto et al., 1986, pp. 120-121)

Como podemos apreciar, los mercados informales han estado inmersos en esta lógica inversa al proceso formal de adquisición de la propiedad. El orden establecido en la normativa urbanística como el proceso formal/legal empieza primero con la adquisición de la propiedad, lo cual da paso al proceso de habilitación urbana que convierte el suelo urbano mediante la dotación de servicios necesarios para tener un entorno sostenible, luego se construye la vivienda y finalmente se ocupa (Ortiz, 2017, p. 153). Vale recalcar que estos procedimientos y pasos presuponen la existencia de planes urbanísticos y normas que regulan los suelos de la ciudad.

Estas normas de orden público son importantes porque los procedimientos de habilitación urbana deben advertirlas de manera obligatoria. Lamentablemente en el Perú solo el 11.7% de distritos hoy cuentan con planes de desarrollo urbano vigentes¹⁹. En el caso de Lima nos rige un Plan que fue trabajado al final de los ochentas y que solo tenía vigencia hasta el 2010. Es decir, tenemos ya 11 años sin un instrumento de planificación metropolitana.

Por el contrario, la adquisición informal empieza primero con la posesión/ocupación mediante invasiones, posteriormente se lotiza y se habilitan los servicios de manera parcial, luego se construye progresivamente, y finalmente se obtiene la propiedad mediante las normas de regularización. Tal como describió Matos Mar, la edificación de locales comunales como los mercados son posteriores a la ocupación. El costo de acceso a los mercados en términos de tiempo era de diecisiete años en promedio, desde la formación de la "paradita" hasta que el mercado entra en funciones (De Soto et al., 1986, p. 209).

El desarrollo urbano en el Perú entonces puede ser caracterizado por tener un patrón de ocupación del territorio mayoritariamente informal, con un estructura cefálica y centralizada en Lima Metropolitana, y donde el crecimiento urbano es horizontal y aproximado a la ciudad difusa, al margen de la planificación urbana y de la zonificación, y con una importante carencia de servicios públicos²⁰ y un

estimular una inversión a lo largo que mejore la función minorista de los ambulantes porque en esos lugares no es posible suscitar expectativas racionales de propiedad (1986, pp. 119-120)

19 Datos recogidos en el Registro Nacional de Municipalidades 2019 por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. [https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/Vivienda/files/ppt/ppt_pl_7664_desarrollo_urbano_sostenible_\(14-06-2021\).pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/Vivienda/files/ppt/ppt_pl_7664_desarrollo_urbano_sostenible_(14-06-2021).pdf)

20 La disponibilidad de servicios en general es un tema crítico. Salvando las diferencias, esto se repite con otro tipo de servicios y obras necesarias para el mejoramiento de los barrios y la calidad de vida. Son catorce años lo que deben esperar los hogares que compraron lotes en urbanizaciones informales para obtener

transporte público caótico en las ciudades y metrópolis (Ortiz, Fernández y Devoto, 2020). Frente a esta realidad, nuestra legislación nacional reguló a los Mercados Públicos Informales dentro de la legislación de regularizaciones de las ocupaciones informales.

La Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, Ley N° 28687, fue el dispositivo jurídico que regula este proceso de regularización de la propiedad, el acceso al suelo para uso de vivienda de interés social orientado a los sectores de menores recursos económicos²¹. La legislación entonces acepta una situación de hecho que se distancia ampliamente con lo legal/formal (habilitación/edificación/ocupación).

Esta ley declaró de preferente interés nacional la formalización de la propiedad informal²², con su respectiva inscripción registral respecto a los terrenos ocupados por posesiones informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda otra forma de posesión, ocupación o titularidad informal de predios que estén constituidos sobre inmuebles de propiedad estatal, con fines de vivienda. Lo particular de esta normativa es que comprendió también a los llamados mercados públicos informales. Así, se crea una legislación paralela a la normativa urbanística vigente para atender los acuciantes (y actuales) problemas de saneamiento físico-legal²³ de los mercados.

La definición legal de Mercados Públicos Informales se refiere a *aquellos locales o centros comerciales, ubicados dentro de una posesión informal, en los que se realizan toda clase de operaciones comerciales mayoristas y/o minoristas de cualquier clase de bienes y servicios, que cuentan o no con autorización de funcionamiento*²⁴. En otras palabras, debido a la gran informalidad predial y la nula planificación, la norma asume la existencia de estos equipamientos que sirven a la comunidad, pero que no necesariamente cuentan con los títulos habilitantes requeridos para funcionar.

En este sentido, tanto en Lima como en todo el Perú los comerciantes han construido, gestionado y operado sus propios modos de subsistencia ante los vacíos en las políticas públicas y en el reconocimiento de sus demandas de bienestar (Santandreu et al., 2021, p. 63).

2.1.2.2. Mercados Planificados

En contraste con los mercados informales que se crearon por necesidad o ante la falta de servicios o de oportunidades labores, y que consistieron también en un sistema de subsistencia innato de la

conexiones domiciliarias (agua, luz, etc.). Para el caso de infraestructuras como pistas, veredas o parques, el plazo suele ser mayo de dieciocho años (Espinoza y Fort, 2020c, p. 26).

21 Ver Artículo 1 de la Ley N° 28687

22 En el Perú se ha extendido el plazo de antigüedad de ocupaciones informales 13 veces, la pionera Ley 13517 de 1961, luego el Decreto Legislativo 51 (1981), Ley 24513 (1986), Ley 25102(1989), Ley 25314 (1991), Ley 26264 (1993), Decreto Legislativo °803 (1993), Ley N° 27046 (1998), Ley N° 28391 (2004), Ley N° 28687 (2006), Ley N° 29802, Decreto Legislativo N° 1202 (2015), Ley N° 31056 (2020). (Lau, Vilchez y Devoto, 2021)

23 Las normas de regularización y saneamiento como reacción frente a la incapacidad del Estado y el mercado de generar una oferta de vivienda adecuada y suficiente. La Ley 13517 tuvo como objetivo la regularización de la propiedad de las barriadas desde una óptica integral. Dicha dinámica fue migrando había una política en la que el Estado solo se preocupaba por otorgar títulos de propiedad – “saneamiento legal”. La forma en que han ido emitiéndose normas y se han ido aplicando políticas de regularización parte de un desencuentro entre lo formal e informal, con medidas parciales que involucraba a cada uno de estos sectores, sin tener una mirada urbana integral en donde coexisten e interactúan ambas dimensiones. La dinámica actual por medio de la cual se generan los asentamientos informales es distinta a la existente al momento de emitirse la Ley 13517. El fenómeno actual, las relaciones de agencia e incluso las motivaciones de los actores involucrados nos muestra un fenómeno distinto que no puede tener la misma solución (Lau, Vilchez y Devoto, 2021).

24 Véanse Numeral 5 del Artículo 5 de la Ley N° 28687 y Numeral 3 del Artículo 3 del Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA

población que fue creciendo al mismo paso que la ciudad formando parte de la vitalidad del territorio (Leung, 2016, pp. 46-47), tenemos los mercados planificados.

Estos mercados son los que corresponden a una planificación urbanística con propósito unificador o de homogeneización del servicio en el territorio, ya que su ubicación estratégica responde a las ideologías modernistas de zonificación, accesibilidad y control de usos (Leung, 2016, pp. 46-47). Así, estos encuentran ubicación conforme en las zonificaciones comerciales²⁵ establecidas por los instrumentos de planeamiento urbanístico peruano. Estos mercados pueden ser operados y construidos tanto por el Estado como por el privado.

En la mayoría de casos, tanto los instrumentos de planeamiento estratégico como los de planificación urbana no abordan la problemática de estas plataformas de abastecimiento y comercialización de alimentos como centralidades alimentarias. Desde lo zonificado vemos que están pensados como lugares de intercambio y no como equipamientos como veremos más adelante.

2.1.3. Por Escala de distribución

2.1.3.1. Mercados Mayoristas

Son el nexo entre lo rural y lo urbano. Estos mercados representan casi el 2% del total de mercados en el Perú (Proyecto Perú et al., 2020, p. 11). La Ley N° 28026 – Ley del sistema de mercados mayoristas de alimentos y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 038-2004-AG constituyen el marco legal que tiene por objeto establecer reglas para la promoción y el desarrollo de los mercados mayoristas de alimentos y los servicios que las empresas operadoras de estos prestan a los agentes de comercio para facilitar la actividad cotidiana de compraventa al por mayor.

Este marco normativo define a los Mercados Mayoristas de Alimentos como aquellos establecimientos en los que, bajo la gestión de una empresa operadora, negocian agentes de comercio mayoristas y se concentra la mayor oferta de productos alimenticios agrícolas perecederos, menestras y otros granos secos, y recursos hidrobiológicos, y de ser el caso, la de otras poblaciones bajo la modalidad de reexpedición de productos²⁶. Este tipo de mercado se ubica en áreas de zonificación calificada de manera específica por la Municipalidad Provincial para el fin de Mercado Mayorista.

Es importante mencionar que hay mercados mixtos que a veces no se contabilizan como mayoristas. Los mercados mixtos operan como mayoristas sin necesariamente cumplir su reglamentación. Existe un desorden en el sistema de abastecimiento en general, más allá de lo que pueda hacer la planificación urbana. Algunos mercados mixtos venden tanto a mayoristas como minoristas. Esto genera problemas logísticos ya que no se toma en cuenta las repercusiones y externalidades que conlleva operar un mercado de esta escala.

2.1.3.2. Mercados Minoristas

En una escala menor encontramos al Mercado Minorista. Estos son aquellos establecimientos en el que comerciantes distribuidos en puestos venden a usuarios finales y en pequeñas cantidades productos agropecuarios, productos hidrobiológicos, abarrotos, licores, productos de limpieza personal y del

25 De conformidad con el Numeral 3 del artículo 101 del Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA – Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, Zona Comercial se entiende como aquella área urbana destinada fundamentalmente a la ubicación y funcionamiento de establecimientos de compra venta de productos y de servicios. Los planos de zonificación consignan: Zona de Comercio Especializado (CE), Zona de Comercio Intensivo (CI), Zona de Comercio Metropolitano (CM), Zona de Comercio Zonal (CZ), Zona de Comercio Vecinal (CV). Sobre el comercio local, este no se señala en los planos de zonificación ya que su localización es definida en el proceso de habilitación urbana.

26 Véase Numeral 2 del artículo 2 de la Ley N° 28026

hogar y otros productos alimenticios y no alimenticios tradicionales y/o brindan servicios menores complementarios (electricidad, reparación de artefactos, vidriería, ebanistería, sastrería, renovadora de calzados, entre otros), que no atenten contra la sanidad e inocuidad del establecimiento²⁷.

Los mercados minoristas representan el 88% del total de mercados en el país²⁸. En su mayoría se identifican en el plano con zonificación comercial. Estos actualmente no tienen un marco legal nacional. Actualmente se trabaja con la Federación Nacional de Trabajadores en Mercados del Perú trabaja en una propuesta legislativa.

2.1.4. Por su Titularidad y Administración

En el Perú los mercados de abastos, independientemente de la titularidad pública o privada que tenga el bien, pueden ser operados por privados como por la misma administración pública como veremos a continuación.

2.1.4.1. Mercados Privados

En cuanto a la titularidad, los mercados privados pueden denominarse como aquellos que son propiedad de una persona natural o jurídica, organización social cooperativa, entre otros²⁹. Según los datos de INEI, en relación al régimen de administración un 75% de los mercados del Perú son administrados por Junta de propietarios, personas naturales o juntas directivas (Proyecto Perú et al., 2020, p. 11).

De estos, el 60% son asociativos y 15% de empresas privadas o personas naturales según el estudio de GRADE. Esta distinción es sumamente importante. Los costos de transacción para gestionar un mercado asociativo son más altos. Frente a los mercados donde hay un solo propietario (empresa o inversionista) que alquila a terceros y toma todas las decisiones, en los asociativos/cooperativos todo tipo de decisión sobre los temas comunes (techo, pasajes, mejoras, etc.) requerirá de una deliberación entre los asociados en las instancias internas correspondientes.

2.1.4.2. Mercados Municipales

Estos mercados son de propiedad estatal y pueden estar inscritos a favor de las municipalidades provinciales, metropolitanas o distritales³⁰. En esta línea, podemos afirmar que los inmuebles donde se desarrollan estos servicios locales son bienes de dominio público. En contraste a los bienes de dominio privado, los bienes de dominio público son aquellos bienes estatales destinados al uso público, cuya administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad; o que sirven de soporte para la prestación de cualquier servicio público³¹.

Asimismo, vale recalcar que estos bienes públicos municipales tienen un régimen autónomo basado en un sistema de fuentes distinta al régimen nacional. En otras palabras, la Ley General de Sistema Nacional de Bienes Estatales ha establecido que los actos que realizan los gobiernos locales respecto de los bienes de su propiedad y los de dominio público que se encuentre bajo su administración, se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades. Por lo tanto, la Ley nacional aquí es supletoria y

27 Véanse Artículo 4 de la Resolución Ministerial N° 061-2021-VIVIENDA y Numeral 6.9 del Artículo 6 de la Resolución Ministerial N° 148-2021-PRODUCE; Artículo 4 de la Resolución Ministerial N° 155-2021-PRODUCE

28 Tenemos un 10% de los mercados que pueden llamarse mixtos, es decir, cuentan con los dos tipos de servicio (Proyecto Perú et al., 2020, p. 11).

29 Ver Artículo 6 de la Resolución Ministerial N° 155-2021-PRODUCE

30 Ver Artículo 6 de la Resolución Ministerial N° 155-2021-PRODUCE

31 Véase Numeral 2 del Artículo 3.3 del Decreto Supremo que aprueban el Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.

complementaria (Vignolo, 2015, p. 422). Por lo tanto, para el caso de los mercados municipales como bienes públicos municipales, deberá revisarse principalmente la legislación local, Ley Orgánica de Municipalidades y Ley Bases de la Descentralización (metropolitana y distrital dependiendo de la titularidad).

Frente a un 75% de mercados gestionados por privados (empresas, personas, asociaciones, cooperativas), en el Perú tan solo un 25% son de administración municipal (Proyecto Perú et al., 2020, p. 11). En el caso de Lima menos del 3% serían mercados de administración pública y en Lima Metropolitana esta cantidad sería solo de 7 mercados. Estos mercados municipales se encuentran en los distritos de Cercado de Lima (Ex Mercado Central), Santa Anita (Gran Mercado Mayorista), Santiago de Surco (Mercado Municipal N° 1) y La Victoria (Mercado Municipal N° 1 "Manco Capac", Mercado Minorista N° 1, Mercado 3 de Febrero y Mercado N° 9 de Octubre), siendo el último distrito que concentra la mayor cantidad de mercados municipales a nivel de Lima Metropolitana." (Proyecto Perú et al. 2020, p. 11). San Isidro es el único distrito que recientemente ha iniciado trabajos de construcción para la apertura del nuevo Mercado Municipal luego de su cierre en medio de una pandemia.

2.2. Actores Públicos

Luego de explicar las distintas tipologías de mercados en la legislación peruana, desarrollaremos el tema de las funciones y competencias de las entidades de la administración pública que intervienen alrededor de las actividades correspondientes a la construcción, funcionamiento y gestión de los mercados de abastos. Como veremos a continuación, las labores relacionadas a la regulación sobre construcción, funcionamiento y gestión de los mercados está fragmentada en varios sectores y niveles de gobierno.

Tabla 1. Marco institucional en la Regulación de Mercados

Entidad	Funciones
<i>Gobierno Nacional</i>	
Ministerio de la Producción (PRODUCE)	<ul style="list-style-type: none"> • Formula, coordina, ejecuta y supervisa la política de Mercados de Abastos (comercio interno)³² • Propone y dicta normas³³, lineamientos, directivas de alcance nacional sobre Mercados de Abastos³⁴ • Propone y aprueba medidas para promover los Mercados de Abastos³⁵. • Norma, supervisa y fiscaliza las actividades de sanidad e inocuidad pesquera, acuícola y de piensos de origen hidrobiológico. Realiza vigilancia sanitaria de los productos hidrobiológicos³⁶.
Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI)	<ul style="list-style-type: none"> • Aprueba la Política Nacional Agraria • Realiza vigilancia sanitaria de la producción de alimentos de origen animal y vegetal que se vendan en los mercados de abastos³⁷

32 Ver Literal a) del artículo 16 del Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE

33 Véase Numeral 2 del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1047

34 Ver Literal c) del artículo 16 del Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE

35 Ver Literal e) del artículo 16 del Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE

36 De conformidad con el Numeral 1 del artículo 3, artículo 11 y 12 del Decreto Supremo N° 012-2013-PRODUCE, el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES) sería el órgano competente.

37 Según el artículo 3 del Decreto Supremo N° 007-98-SA, el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) es la entidad encargada. Mediante el artículo 1 del de la Resolución Directoral N° 0019-2018-MINAGRI-

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)	<ul style="list-style-type: none"> • Aprueba la Norma Técnica³⁸ para Edificaciones de Mercados • Aprueba Guías para el uso temporal de espacios públicos próximos a mercados de abastos³⁹
Ministerio de Salud (MINSA)	<ul style="list-style-type: none"> • Conduce la vigilancia sanitaria de los establecimientos de fabricación, almacenamiento, fraccionamiento de alimentos y los servicios de alimentación colectiva⁴⁰ • Vigila la calidad sanitaria e inocuidad de los alimentos y bebidas industrializadas⁴¹ que se vendan en los mercados de abastos
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	<ul style="list-style-type: none"> • Aprueba el Plan Nacional de Competitividad y Productividad que genera objetivos prioritarios relacionados a la generación de condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo⁴². • Aprueba Procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de recursos del Programa de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal⁴³.
<i>Gobiernos Locales</i>	
Municipalidad Metropolitana de Lima ⁴⁴	<ul style="list-style-type: none"> • Promueve y regular la comercialización mayorista y minoristas de productos alimenticios, promoviendo la inversión y habilitación de la infraestructura necesaria de mercados y centros de acopio⁴⁵ • Construir, equipar y mantener directamente o por concesión, mercados de abastos al mayoreo o minoristas⁴⁶ • Brinda facilidades de orientación y capacitación a los comerciantes de los mercados de abastos

SENASA-DIAIA se aprobaron los formatos de evaluación sanitaria para la certificación de puestos de venta saludables de alimentos agropecuarios primarios y piensos según los criterios del Reglamento Sanitario de Funcionamiento de Mercados de Abasto y el Reglamento de Inocuidad Agroalimentaria.

38 Recientemente se ha aprobado la Modificación a la Norma Técnica A.070 "Comercio" del Reglamento Nacional de Edificaciones, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 061-2021-VIVIENDA.

39 Mediante Resolución Ministerial N° 142-2021-VIVIENDA se aprobó la Guía para el uso temporal de espacios públicos próximos a mercados de abastos.

40 De conformidad con el Artículo 5 del Decreto Supremo N° 008-98-SA, la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (DIGESA) es la encargada.

41 De conformidad con el Artículo 7 del Decreto Supremo N° 008-98-SA, la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (DIGESA) es la encargada.

42 La Medida de Política 6.6 del último Plan Nacional de Competitividad y Productividad propone un Nuevo modelo de mercados de abastos y propone un Comité interinstitucional para el diseño de los pilotos de mercado de abastos y replicarlos.

43 Mediante Decreto Supremo N° 397-2020-EF, se agregó la Meta 6: Regulación del funcionamiento de los mercados de abastos para la prevención y contención del COVID-19 como Meta del Programa de Incentivos que deben cumplir las municipalidades al 31 de diciembre de 2021.

44 De conformidad con el artículo 221 de la Ordenanza N° 2288-MML, la Empresa Municipal de Mercados S.A. (EMMSA) tiene por objeto administrar, controlar, supervisar y dirigir los mercados mayoristas existentes en Lima.

45 Ver Numeral 4.1 del artículo 161 de la Ley N° 27972

46 Ver Numeral 2.1 del artículo 83 de la Ley N° 27972, modificada por la Ley N° 30865.

	<ul style="list-style-type: none"> • Controla el acopio, almacenamiento y distribución de alimentos básicos, sancionando la especulación, adulteración y acaparamiento de los mismo, así como el falseamiento de las pesas y medidas⁴⁷ • Controla el cumplimiento de las normas de calidad de la industria de alimentos y de bebidas que se vendan en los mercados⁴⁸ • Firma contratos de concesión con empresas operadoras de Mercados Mayoristas⁴⁹ • Aprueba Planes Urbanos y Zonificación donde se establecen áreas compatibles con comercio⁵⁰ donde se puedan autorizar o construir mercados de abastos • Reglamenta y controla el comercio ambulatorio que pueda ubicarse alrededor de los mercados de abastos⁵¹ • Formalizar la propiedad informal hasta la inscripción de títulos de propiedad de los mercados públicos informales⁵² • Planificar, organizar y coordinar, en armonía con los planes de desarrollo urbano de cada localidad, el proceso de formalización de la propiedad informal mediante el reconocimiento, verificación y saneamiento físico-legal de los mercados públicos informales⁵³
Municipalidades Distritales	<ul style="list-style-type: none"> • Otorga Licencias de Funcionamiento para Mercados de Abastos⁵⁴ • Otorga Licencias de Edificación para Mercados privados⁵⁵ • Promover la construcción, equipamiento y mantenimiento de mercados de abastos que atiendan las necesidades de los vecinos de su jurisdicción⁵⁶ • Ejecuta actividades de apoyo directo e indirecto a los mercados de abastos como actividad empresarial en su jurisdicción sobre información, capacitación, acceso a mercados, tecnología, financiamiento y otros cambios a fin de mejorar su competitividad⁵⁷

Fuente: elaboración del autor

2.3. Régimen Administrativo de los Mercados de Abastos

2.3.1. Privatización y Mercados de Abastos

De 1991 a 1997 el Perú pasaba por un proceso de liberalización donde la redefinición del rol del Estado a través de la puesta de un amplio programa de privatización fue una de las reformas económicas de mayor trascendencia (Abusada et al., 2000, p. 21). Es en este proceso generalizado de privatizaciones

47 Ver Numeral 3.1 del artículo 161 de la Ley N° 27972

48 Ver Numeral 3.2 del artículo 161 de la Ley N° 27972

49 Ver Numeral 3.4 del artículo 161 de la Ley N° 27972

50 Ver Numeral 1.2 del artículo 79 de la Ley N° 27972

51 Ver Numeral 3.3 del artículo 161 de la Ley N° 27972

52 Ver Numeral 1 del artículo 4 de la Ley N° 28687

53 Ver Numeral 2 del artículo 4 de la Ley N° 28687

54 Ver Numeral 3.6.4 del artículo 79 de la Ley N° 27972

55 Ver Numeral 3.6.2 del artículo 79 de la Ley N° 27972

56 Ver Numeral 3.4 del artículo 83 de la Ley N° 27972

57 Ver Numeral 3.2 del artículo 86 de la Ley N° 27972

de empresas estatales en el Perú⁵⁸ que se promulgaron las normas sobre privatización de mercados públicos, problema de competencia local y vital importancia para la seguridad alimentaria de los barrios de las ciudades del país.

En términos jurídicos⁵⁹, podemos entender privatización a en base a varias acepciones. Por un lado, el desde el Derecho Administrativo, encontramos a Martín-Retortillo que conceptualiza a la privatización como: 1) privatización de la Administración que empieza a usar formas jurídico – organizativas privadas y procedimientos sujetos al derecho privado, 2) privatización del ejercicio de funciones y cometidos administrativos, mediante el traslado de su gestión a los sujetos privados y finalmente, 3) privatización entendida como la venta o transferencia de participaciones, activos y empresas públicas (Shimabukuro, 2016, p. 80).

En esa misma línea expositiva, también desde el Derecho Administrativo, Ariño Ortiz destaca que el fenómeno de las privatizaciones responde a distintos significados: 1) traspaso o venta de propiedades y empresas del Estado a los particulares 2) devolución de tareas o servicios, hasta entonces gestionadas por el Estado y encomendadas ahora a particulares, vaya acompañada o no de la venta paralela de la propiedad y 3) utilización, por el Estado, de formas privadas en el modelo de gestión. Es el fenómeno conocido como “huida del derecho público” y asunción por el Estado de técnicas organizativas y funcionales, propias del mundo jurídico – privado.” (Shimabukuro, 2016, p. 80). Bajo el concepto de privatización como venta de propiedades y activos del Estado hacia particulares, en el Perú se dieron normas aplicables a mercados de abastos. En concreto tenemos dos modalidades.

Una de las modalidades está en la Ley N° 26569 del 4 de enero de 1996. Mediante esta normativa el Congreso de la República la Ley estableció mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios. La norma establecía una preferencia que implicaba que la primera oferta sea para los conductores actuales de los mercados.

Para efectos de la Ley, se consideran conductores actuales a aquellas personas naturales o jurídicas que a la fecha de publicación de la Ley, vienen pagando un renta al respectivo Concejo (Provincial, Metropolitano o Distrital) o entidad administradora del inmueble en ejecución de un contrato de concesión, arrendamiento u otra modalidad contractual traslativa de uso y/o estén en pacífica posesión de los puestos y establecimientos ubicados en los distintos mercados públicos, y además, los conduzcan directamente realizando en ellos transacciones comerciales con el público⁶⁰.

Esta venta de mercados públicos comprende la transferencia total de inmueble en su conjunto, incluyendo los servicios, las oficinas administrativas, balanzas, almacenes, depósitos, puestos, tiendas, exteriores e interiores, cámaras frigoríficas, áreas comunes, pasadizos, entradas y salidas, patios de maniobra, estacionamientos, aires y todo cuanto de hecho y por derecho le corresponda al inmueble del mercado sin excepción⁶¹ y ni limitación alguna⁶².

58 Durante el periodo de 1970 al 1990, la pérdida acumulada de las empresas estatales ascendió aproximadamente a US\$ 7,100. De este monto, cerca de US\$ 2500 se generaron en la década de los setenta, US\$ 3000 millones en la primera mitad de los ochenta, y US\$ 1800 millones durante el periodo 1986-1990 (Franco et al., 2000, p. 18).

59 Según Shimabukuro, citando a Ariño Ortiz y Cassagne, el concepto de privatización conlleva acepciones que se encuentran íntimamente relacionadas entre sí: el significado político y otro jurídico.

60 Véase Artículo 5 del Decreto Supremo N° 004-94-PRES

61 Según el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 004-96-PRES, los bienes que no podían ser vendidos en forma individual pasaban a ser parte de los servicios y áreas comunes administradas por la Junta de Propietarios

62 Ver Artículo 3 del Decreto Supremo N° 004-96-PRES

Dado que muchos comerciantes no eran propietarios formales de los mercados, la titularidad pública fue vista como una restricción legal para la realización de mejoras (Huaita, 2018, p. 147). En ese año existían 1907 mercados de abastos a nivel nacional y en su mayoría de propiedad pública, no obstante, dicha normativa ha cambiado el panorama a la fecha: solo 1 de cada cuatro mercados actualmente son de propiedad municipal (Proyecto Perú et al., 2020, p. 11).

De esta manera, con la introducción de medidas de libre mercado esta legislación buscaba darles a los comerciantes y conductores de estos espacios (i) condiciones formales e independientes para responder a sus necesidades y luchas, (ii) regularizó las funciones ya reducidas de las autoridades, y por consiguiente fue una manera de abordar las tensiones (Huaita, 2018, p. 147). Un tema crítico que menciona Huaita está relacionado con los acuerdos que se debían tomar para intervenir en la mejora de los mercados de abastos. Al asociarse los comerciantes para adquirir la titularidad de los mercados y trabajar en su recuperación, esto implicó grandes negociaciones entre intereses colectivos e individuales sobre el funcionamiento de los mercados (2018, p. 147).

A pesar de ser una salida a las tensiones que pueda haber entre comerciantes y municipalidades, la controvertida ley generó conflictos judiciales entre comerciantes y municipalidades por la posesión y administración de los locales (Brañez et al., 2006). A nivel de Tribunal Constitucional se registran varios casos sobre mercados de abastos. La jurisprudencia constitucional mayoritariamente son acciones de amparo⁶³. Tenemos también acciones de cumplimiento⁶⁴, acciones de inconstitucionalidad⁶⁵ y un proceso competencial⁶⁶.

Si bien existe una cantidad surtida y variada de hay sentencias donde se analizan distintos casos como el principio de subsidiaridad⁶⁷, acceso al comercio⁶⁸, autonomía municipal⁶⁹, libertad de trabajo, bienes públicos (mutación demanial)⁷⁰, la mayoría de sentencias sobre mercados de abastos que

63 Véanse Exp. N° 01910-2013-PA/TC, Exp. N° 824-2000-AA/TC, Exp. N° 2886-2006-PC/TC, Exp. N° 1038-2004-AA/TC, Exp. -N° 174-2007-PA/TC. Exp. N° 04248-2017-PA/TC, Exp. N° 04408-2005-PA/TC, Exp. N° 01033-99-AA/TC, Exp. N° 04870-2007-PA/TC, Exp. N° 04788-2005-PA/TC, Exp. N° 00974-98-AA/TC, Exp. N° 00518-98-AA/TC y Exp. N° 57022-2005-AA

64 Ver Exp. N° 00012-2000-AC/TC

65 Ver Exp. N° 00002-2011-PI/TC, Expediente N° 00019-2006-PI/TC

66 Ver Exp. N° 00003-2007-PC/TC

67 Ver Exp. N° 1038-2004-AA/TC Amparo Dejar sin efecto la Construcción de un Mercado Municipal Subsidiariedad (Empresa de Comerciantes Mayoristas de Productos Hidrobiológicos S.A ECOMPHISA vs Municipalidad Distrital de Santa Rosa)

68 Véanse Exp. N° 57022-2005-AA Amparo libertad de empresa y trabajo comercio ambulatorio (Asociación Corporación de Defensa y Desarrollo del Mercado Mayorista N°1 vs. MML, MINAGRI); Exp. N° 00393-96-AA/TC Amparo cese de amenaza de cierre de Mercado (Asociación de Trabajadores Unidos del Mercado N° 2 Ucayali vs. Municipalidad Coronel Portillo); Exp. N° 4248-2017-PA/TC Amparo, desalojo Mercado Mayorista La Parada (Ponce Delgado vs EMMSA MML MDLV); Exp. N° 4408-2005-PA/TC Amparo Inaplicación de Ordenanza que prohíbe estacionar fuera del Mercado, igualdad de acceso (Empresa de Comerciantes Mayoristas de Productos Hidrobiológicos S.A. vs Municipalidad Distrital de Santa Rosa); Exp. N° 04870-2007-PA/TC Amparo para inaplicar Ordenanza Regulación de Comercio Ambulatorio (Frente Asociativo de Comerciantes Minoristas Posesionarios del Mercado Modelo de Chiclayo vs. Municipalidad Provincial de Chiclayo); y Exp. N° 04788-2005-PA/TC Amparo Inaplicación de Ordenanza que prohíbe estacionar fuera del Mercado (Fiestas Nepo vs Municipalidad Distrital de Santa Rosa)

69 Ver Exp. N° 00019-2006-PI/TC PI contra Ordenanza que regula funcionamiento de Mercados Mayoristas (5000 ciudadanos vs. Municipalidad Provincial de Arequipa)

70 Véase Exp. N° 00003-2007-PC/TC PC Conflicto Constitucional Objetivo y Positivo de atribuciones. Nulidad de AC que aprueba privatización (Municipalidad Distrital de Surquillo vs Municipalidad Distrital de Miraflores). Sobre el caso, Salcedo afirma que "los bienes demaniales pueden ser objeto de cambios en su estatuto jurídico sin dejar de ser de dominio público (las denominadas *mutaciones demaniales*). Estos cambios pueden ocurrir por variación del sujeto titular del bien o por modificaciones en su afectación. El cambio de titularidad puede obedecer a distintas razones, como la segregación de parte de un término municipal, en el que existen bienes del demanio municipal, para agregarlo a otro. El cambio de titularidad,

llegaron a sede constitucional son sobre el mecanismo de privatización de mercados establecidos en la Ley N° 26569 y su reglamento (desalojos, inaplicación de normas municipales, subastas).

El otro marco jurídico relacionado a la privatización de mercados lo encontramos en la Ley N° 27304, Ley de Adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados, y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 038-2000-MTC. El objetivo de este cuerpo normativo es regular 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 encuentren siendo utilizados para el funcionamiento de mercados. Asimismo, se encuentran dentro de los alcances de la ley los lotes afectados en uso a favor de cualquier entidad estatal o municipal o personas jurídicas de derecho privado que se encuentre siendo también utilizados para el funcionamiento de mercados de abastos⁷¹.

En tercer y último lugar, está el marco jurídico especial que regula la formalización de mercados públicos informales que contiene la Ley N° 28687 y el Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA. En resumen, estas serían sus principales características.

Tabla 2. Cuerpos Normativos para la Privatización de Mercados

Regímenes Jurídicos	Ley N° 26569, DS N° 004-96-PRES	Ley N° 27304, DS N° 038-2000-MTC	Ley N° 28687, DS N° 009-99-MTC
Privatización	Sí. Venta de inmuebles de propiedad municipal.	Sí. Venta de inmuebles de propiedad pública.	Sí
Objeto	Lotes o edificaciones ocupados por mercados de propiedad de los municipios provinciales o distritales o de las Cajas Municipales de Crédito, las Beneficencias Públicas u otras instituciones	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. También están dentro de este régimen 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.	Mercados ubicados en posesiones informales
Institución que vende	Gobiernos Locales (Municipalidades Provinciales y Distritales)	COFOPRI	COFOPRI con Convenio Interinstitucional de delegación del Gobierno local ⁷² .

en la administración, es en este caso una consecuencia de la redistribución de competencias. Cuando se trata de los bienes destinados a un servicio público la regla es que el cambio de titularidad del servicio comporta el cambio de titularidad de los bienes afectos al mismo." (2008, p. 70). Para el caso en particular, ha operado una mutación demanial ya que el bien de dominio público que ha servido como soporte al servicio público de mercados, fue trasladado a la jurisdicción de la Municipalidad de Surquillo desde su creación. En tal sentido, corresponde a dicha municipalidad la administración de este bien inmueble a través del que se brinda el servicio público ya referido; ya que, con la creación de dicho distrito, se produjo una redistribución tácita de competencias en este extremo. (Salcedo, 2008, p. 74)

71 Ver Numeral 1 del Artículo 1 de la Ley N° 27304

72 Ver Numeral 2 del Artículo 2 del Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA

Procedimiento de Venta	De Oficio	De Oficio, por campaña.	De Oficio
Derecho de Preferencia a Conductores	Sí		
Saneamiento Físico Legal	Sí		
Suspensión de acciones judiciales a Comerciantes	Sí. Dejo en suspenso las acciones judiciales de desalojo de los puestos y demás establecimientos y/o servicios de los respectivos mercados y cualquier otra acción administrativa o judicial que perturbe la posesión de sus actuales conductores	Sí. Las entidades estatales propietarias o adjudicatarias de los lotes ocupados por mercados y, de ser el caso, las entidades estatales que ejerzan la administración de los mismos al momento de la promulgación de la presente Ley suspenderán los procedimientos judiciales destinados a obtener la desocupación de sus respectivos lotes cuya titularidad asuma COFOPRI en aplicación de la presente Ley, sólo en aquellos casos en que los demandados hayan cumplido con sus obligaciones o garanticen su cumplimiento.	No, sin embargo, la norma reconoce diversas formas de posesión, ocupación, tenencia y titularidad de terrenos con fines urbanos.

Fuente: elaboración del autor

2.3.2. Servicio Público y Mercado de Abastos

El proceso de privatizaciones como medida para abrir y liberalizar la economía peruana tuvo repercusiones sobre el concepto que hoy manejamos como servicio público en el Perú. Si bien no hay un concepto unificador y común establecido en la ley para la regulación de estos, la jurisprudencia ha terminado de llenar de contenido a este concepto. El Tribunal Constitucional⁷³ ha establecido una serie de elementos que en conjunto permiten caracterizar, en grandes rasgos, a un servicio como público y en atención a los cuales, resulta razonable su protección como bien constitucional de primer orden y actividades económicas de especial promoción para el desarrollo del país.

Según el máximo intérprete de la Constitución⁷⁴, los elementos son (a) su naturaleza esencial para la comunidad, (b) la necesaria continuidad de su prestación en el tiempo, (c) su naturaleza regular, es decir, que debe mantener un estándar mínimo de calidad, y (d) la necesidad de que su acceso se dé en condiciones de igualdad. Así, las actividades declaradas por ley que tengan la relevancia necesaria de conformidad con lo desarrollado por el Alto Tribunal adquirirán el carácter de servicios público. En sentido amplio, en la doctrina de derecho administrativo nos referimos a servicio público como:

(...) una modalidad o técnica de intervención del Estado en la economía, con la finalidad de asegurar la realización de prestaciones esenciales para la comunidad, mediante la aplicación de un régimen jurídico especial a determinadas actividades económicas, que está en gran parte resumido en un conjunto de principios que disciplinan la gestión del servicio por los

73 Ver Sentencia recaída en el Exp. N° 000034-2004-PI/TC

74 Véase Fundamento 40 de la Sentencia recaída en el Exp. N° 000034-2004-PI/TC

operadores y que correlativamente implica otorgar potestad al Estado para que ejerza las funciones públicas de regulación, control y supervisión de su cumplimiento. (Danós, 2008, p. 261)

De conformidad con Huapaya, podemos ver dos rasgos importantes en el concepto de servicio público en el derecho administrativo peruano. El primero es su carácter objetivo, entendido como un régimen jurídico de derecho público para ciertas actividades económicas, definidas como esenciales para el colectivo por el legislador, quien deberá efectuar dicha calificación de manera cuidadosa y caso por caso, cuidando no sacrificar inútilmente la libertad de empresa y los derechos fundamentales económicos de libertad de las personas privadas. Esto, en contraste al servicio público en sentido subjetivo que la doctrina conceptualiza como actividad administrativa o actividad prestacional de titularidad administrativa (Huapaya, 2015, p. 386). Volveremos a este punto cuando vayamos a desarrollar el servicio público local en el derecho peruano.

Es segundo es su carácter finalista. En el Perú el legislador califica a una actividad como servicio público en base a la esencialidad de los servicios, su relevancia para la colectividad, lo que causa la obligación del estado de ser garante de este sistema de prestaciones o actividades económicas prestacionales básicas o primarias (Huapaya, 2015, p. 392). Tal como menciona el Tribunal Constitucional⁷⁵, lo relevante es la satisfacción de las necesidades públicas y no necesariamente la titularidad estatal. Esto es una de los efectos del proceso liberalizador que se dio en el Perú en la década de los 90 donde se vendía empresas prestadoras de servicios públicos cuya titularidad estaba reservada para el Estado.

Para Danós, calificada determinada actividad como servicio público por el legislador, se generan dos consecuencias. Primero, el Estado asume titularidad del servicio en cuestión. Esto no implica que se apropie de la actividad para extraerla del mercado impidiendo que los particulares presten el servicio (2008, p. 259). Por el contrario, esta asunción de titularidad implica una toma directa de la responsabilidad por parte del Estado. Como había se ha advertido, el concepto de servicios público es una de carácter objetivo y finalista, donde la titularidad pasa a segundo plano.

Lo segundo es la sujeción de la actividad a un determinado régimen de carácter público. Ello quiere decir, un conjunto de reglas especiales que determina las potestades del Estado y los derechos de los prestadores del servicio, con la finalidad de asegurar el suministro de estas prestaciones esenciales (Danós, 2008, pp. 260-261). Por último, la doctrina ha clasificado también a los servicios públicos en dos: económicos y sociales.

Bajo el principio de subsidiariedad que adopta la Constitución Política del Perú, podemos entender a los servicios públicos económicos como actividades de garantía estatal donde la administración no presta el servicio directamente, sino que hace que los presten vía participación privada (concesiones, asociaciones público-privadas). De esta manera, en el caso de los servicios públicos económicos solo se podrá recurrir a la creación de empresas públicas para prestar el servicio cuando ya no es posible incentivar a las empresas privadas (Huapaya, 2015, p. 396).

Un ejemplo para graficar esto puede ser los servicios de luz, donde el Estado concede a empresas privadas el servicio. No obstante, cuando no hay condiciones de mercado, el Estado interviene mediante sus empresas públicas para proveer este servicio esencial para la comunidad. Aquí, pues, sí aplica el concepto de Estado Garante.

A diferencia del primero, el servicio público social es una actividad prestacional. El Estado asume un rol prestador, aun cuando en tales servicios el Estado concurre con el sector privado en su satisfacción (Huapaya, 2015, p. 381). En este caso, este rol garante no es aplicable de manera análoga a estos servicios ya que estos se tratan de auténticas actividades administrativas prestacionales, que

75 Ver Fundamento 41 de la Sentencia recaída en el Exp. N° 000034-2004-PI/TC

tiene origen constitucional expreso, a fin de cumplir con deberes de prestación hacia la colectividad, establecidos por la propia Constitución como de cargo de la Administración Pública (Huapaya, 2015, p. 387). Ejemplos de ello pueden ser los servicios de salud o los de educación. La administración pública tiene el deber de asegurarlos, sin importar que existan privados o no. El rol del sector privado es complementario y confluye frente a estas actividades prestacionales.

Dicho esto, pasaremos a analizar si la actividad que realizan los mercados de abastos califica como servicio público. La Constitución establece que los gobiernos locales son competentes para organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad⁷⁶. La Ley Orgánica de Municipalidades, norma parte del bloque de constitucionalidad, enlista estos servicios públicos locales⁷⁷ de la siguiente manera:

- 2.1. Saneamiento ambiental, salubridad y salud
- 2.2 Tránsito, circulación y transporte público
- 2.3 Educación, cultura, deporte y recreación;
- 2.4 Programas sociales, defensa y promoción ciudadana
- 2.5 Seguridad ciudadana
- 2.6 Abastecimiento y comercialización de productos y servicios
- 2.7 Registros civiles
- 2.8 Promoción de desarrollo económico local
- 2.9 Establecimiento, conservación y administración de parques zonales, zoológicos jardines botánicos, bosques naturales, directamente o a través de concesiones
- 2.10 Otros servicios públicos no reservados a entidades de carácter regional o nacional

Vemos entonces que el abastecimiento y comercialización de productos y servicios está catalogado por una Ley Orgánica como servicio público local; sin embargo, coincidimos en que la actividad de mercados de abastos no es un servicio público local en términos jurídicos (Zegarra, 2019). Para desarrollar esta idea debemos tener en cuenta lo siguiente:

En primer lugar, hace unos años Huapaya advertía de algunas características particulares que podría tener nuestro concepto de servicios público local:

Ahora bien, lo que interesa es que en realidad, en el ámbito de los servicios locales, si existe una reserva prestacional a favor de las Municipalidades, toda vez que la propia LOM establece que estos servicios son de responsabilidad de tales instancias de gobierno, con lo cual podría afirmarse que existe una reserva prestacional, en el sentido de "publicatio" a favor de los gobiernos locales, quienes inclusive prestan varios de estos servicios en forma directa, percibiendo retribución a través de los arbitrios. Este tema, debería ser estudiado con atención porque son los servicios públicos más cercanos a los ciudadanos y además también tiene una importancia central en materia local. Sin embargo, a la fecha no han merecido un estudio atento por parte de la doctrina (2015, p. 394).

Sobre el concepto y las implicancias del servicio público local, Zegarra o ha concluido en que ni siquiera se puede encontrar características homogéneas entre estas actividades caracterizadas como servicios público locales, por lo que amerita hacer un análisis caso por caso (Zegarra, 2019, p. 154).

76 Véase Numeral 5 del artículo 195 de la Constitución Política del Perú 1993

77 Véase Numeral 2 del artículo 73 de la Ley N° 27972

Para el caso de las actividades de abastecimiento y comercialización de productos y servicios, estos no reúnen los requisitos de los servicios públicos locales (Zegarra, 2019, p. 157).

De acuerdo con Danós, las actividades de abastecimiento y comercialización de productos y servicios que se realizan en los mercados son propias de la función administrativa que las municipalidades están obligadas a cumplir. Si bien están son calificadas como servicios públicos, su ejecución deriva de las competencias que son atribuidas a los municipios en atención a las necesidades de la comunidad (Zegarra, 2019, p. 157).

Por lo tanto, los servicios que se prestan en los mercados de abastos no son servicios públicos locales toda vez que son actividades prestacionales de conformidad con la redacción que se ha establecido en la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades. No obstante, existe una brecha entre lo regulado y el funcionamiento actual de los mercados de abastos. El abastecimiento de alimentos se encuentra mayoritariamente en manos privadas. El sector público ha transferido y construye menos equipamientos que las cooperativas, asociaciones y empresas actualmente. Aquí tenemos un problema y es que, como veremos más adelante, cuando la provisión de un servicio la dan pequeñas y microempresas o sectores informales, no siempre tenemos garantía de que se cumplan principios de equidad, universalidad, continuidad del servicio, entre otros (Rossetti y Da Cruz, 2022, p. 4).

Veamos a detalle en relación con el nivel de distribución y la regulación para cada tipo de mercado. En el caso de los mercados minoristas en el Perú, no existe norma de rango legal que la declare servicio público, a pesar de su importancia para la seguridad alimentarias de los barrios del Perú. Por otro lado, para operar un mercado de abastos solo se requiere la obtención de una licencia de funcionamiento, lo cual nos lleva a concluir que la actividad está liberalizada (Castillo, 2020, p. 24). Ello porque, en palabras de Laguna de Paz, cuando se usa la técnica autoritativa (funcionamiento) no existe una transferencia de potestades, sino más bien son los privados quienes tienen el derecho de operar un mercado minorista (Castillo, 2020, p. 24).

Por lo tanto, para el caso de los mercados de abastos minoristas, tampoco hay un régimen jurídico especial que discipline la gestión del servicio por operadores en virtud de la transferencia de una potestad pública. Lo que tenemos aquí es el uso de la técnica autoritativa para permitir la realización de un derecho preexistente (vender o comercializar alimentos) de los comerciantes en virtud de la libertad de empresa y comercio (compatibilizando intereses públicos como la conformidad con la zonificación y temas de seguridad en edificaciones).

Para el caso de los mercados mayoristas en el Perú, la actividad básica de la empresa operadora del mercado mayorista sí está calificada como servicio público prioritario por norma de rango legal⁷⁸. Sin embargo, esta actividad a nivel mayorista también se encuentra liberalizada (Castillo, 2020, p. 37).

La Ley Orgánica de Municipalidades⁷⁹ establece que los gobiernos locales otorgan concesiones a privados para la ejecución y explotación de obras de infraestructura o de servicios públicos locales. Para el caso de la actividad de abastecimiento y comercialización de productos que realizan los mercados de abastos mayoristas, en caso la administración municipal desee ceder en uso un bien de dominio público municipal para que un privado construya y/u opere un mercado de abastos mayorista, ello requerirá del otorgamiento de un contrato de concesión⁸⁰.

Sin embargo, en el caso de que un particular quiere operar un mercado mayorista en un inmueble de propiedad privada, ello no requerirá de ninguna concesión al configurarse como una actividad de libre mercado desarrollada en un inmueble privado (Castillo, 2020, p. 37). Por lo tanto, al solo

78 Ver Artículo 4 de la Ley N° 28026

79 Ver Artículo 33 de la Ley N° 29792

80 Véanse Artículo 65 de la Ley N° 29792, y Numeral 1 y 2 del Artículo 14 de la Ley N° 28026

requerirse una licencia de funcionamiento (título habilitante autoritativo) podemos concluir que los privados cuentan con un derecho preexistente respecto al funcionamiento del mercado mayorista. Si se solicitará una concesión para el funcionamiento de un mercado mayorista en un inmueble privado podríamos concluir en que los privados (empresas operadoras) no contaban un derecho de prestar ese servicio público toda vez que la concesión crea un derecho a favor del solicitante del cual el mismo no disfrutaba de manera previa (Napurí y Gamarra, 2008, p. 289).

En conclusión, para efectos prácticos, la actividad que prestan los operadores de los mercados mayoristas y minoristas, sean privados o públicos, no configura un servicio público toda vez que siempre estas actividades económicas se realizan en un régimen de libre mercado. Asimismo, tampoco podría remunicipalizarse ya que ello implica la recuperación directa del servicio público local que en la actualidad se presta de forma indirecta. No aplica la remunicipalización ya que primero tendríamos que declarar esta actividad liberalizada como servicio público (Tornos, 2016, p. 62).

2.3.3. Edificación y Diseño de Mercados de Abastos

La regulación de la construcción y diseño de las edificaciones que sirven de soporte a miles de comerciantes que nos abastecen de alimentos día a día es un tema de principal relevancia dada la situación particular en la que se encuentran los mercados del Perú. Siendo el Perú un país altamente sísmico, es grave que el 62% de mercados de abastos a nivel nacional fueran construidos antes del año 2000 con lo cual no cumple con requerimientos actuales antisísmicos (INEI, 2017 en Proyecto Perú et al., 2020, p. 11).

Respecto al estado de la infraestructura en términos generales, podemos decir que dista de lo óptimo. La Defensoría del Pueblo (2021), como resultado de la visita a 387 mercados, detectó un promedio de incumplimiento del 27% de las medidas destinadas a contar una infraestructura adecuada.

Para mayor detalle:

- El 26% (102 de 387) de los mercados no ha sido construido con material noble.
- El 79% (307 de 387) de los mercados no cuenta con cámaras de frío para asegurar la conservación de los alimentos perecibles.
- El 6% (24 de 387) de mercados no cuenta con servicios higiénicos.
- Tratándose de la obligación de contar con agua potable de manera continua y suficiente, el incumplimiento asciende al 15%, debido a que 26 mercados no cuentan con agua potable y 61 mercados cuentan con agua potable de manera parcial o por horas.
- De los 87 mercados que no cuentan con agua potable de manera continua y suficiente, 42 cuentan con tanque o cisterna; mientras que los otros 45 mercados no cuentan con tanque o cisterna.
- Sobre la obligación de contar con acceso a la red de alumbrado público, el incumplimiento asciende al 9%. (Defensoría del Pueblo, 2021, p. 134)

Existe un enorme reto aquí para el Estado y los privados de adecuar la infraestructura existente a los mínimos requerimientos establecidos por la reglamentación técnica y así convertir en el mercado como un real motor del desarrollo comercial, social, económico, urbano y sostenible de las ciudades⁸¹. El primero de los retos son los recursos para poder adecuar la infraestructura existente a los requerimientos establecidos por nuestras normas técnicas. Existen casos donde es necesario

81 Véase Resolución Ministerial N° 155-2021-PRODUCE

transformar radicalmente los establecimientos, incluida la remodelación física de los mismos. En estos casos, las necesidades de inversión pueden estar por encima de las posibilidades financieras tanto de la municipalidad como de los comerciantes (Alonso et al., 2007, p. 5).

La principal norma que regula las condiciones mínimas de diseño para edificaciones destinadas a desarrollar actividades comerciales de bienes y/o servicios como lo son los mercados es la Norma Técnica A.070 "Comercio" del Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE), recientemente modificada⁸². Esta norma aplica tanto para los mercados de abastos en general y los considera locales comerciales agrupados. Dentro de los aspectos más importantes está la regulación de accesos, pasajes, alturas mínimas de ambientes, estacionamientos, población a servir según zonificación, requisitos de seguridad, entre otros.

Para el caso de los mercados minoristas, actualmente tenemos nuevas reglas de diseño complementarias a lo establecido por el RNE. En virtud de lo trabajado por la Comisión Multisectorial⁸³ es que se PRODUCE aprobó las normas de diseño mínimas para elaboración y desarrollo de infraestructura de mercados de abastos minoristas. Vale recalcar que esta norma es de obligatorio cumplimiento a nivel nacional para toda persona natural, jurídica o administración pública que requiera edificar un mercado minorista.

Entre los requerimientos que ha establecido esta norma sectorial complementaria más resaltantes está la de contar con oficinas para el personal administrativo, lactarios, guarderías o Sala de usos Múltiples; criterios de diseño arquitectónico adicionales, entre otros. Esto es positivo. Las mujeres empresarias representan el 70% del personal de los mercados de abasto en el Perú según lo expuesto por los representantes del sector PRODUCE en un evento de la Fundación Friedrich Ebert - Perú.

Para los mercados mayoristas no existe una norma complementaria análoga a la existente para los minoristas con tanto detalle. Solo regula lo establecido en la Ley N° 28026 y su reglamento en lo que sea aplicable.

2.3.4. Títulos Habilitantes y requisitos para el edificio de Mercados de Abastos

Tabla 3. Autorizaciones y permisos para la construcción de Mercados

Mercado	Para Obra	Estudio de Impacto Vial (EIV)	Estudio de Impacto Ambiental
Mayorista	De dominio público: Concesión (Puede estar incluida en la Concesión de Operación). De Dominio privado: Licencia de Edificación	Sí	Sí, siempre y cuando tenga una superficie de terreno igual o mayor a 5 ha o con una capacidad de aforo igual o mayor a 16 000 personas ⁸⁴

82 Véase Resolución Ministerial N° 061-2021-VIVIENDA

83 Nuestro Plan Nacional de Competitividad y Productividad del Ministerio de Economía y Finanzas publicado el 28 de julio de 2019 había establecido como medida de política para generar condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivos que se cree un Nuevo modelo de mercados de abastos. La propuesta para implica también la conformación de un Comité que los diseñe y replique pilotos. Así, mediante Resolución Suprema N° 021-2019-PRODUCE se crea la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal para el diseño de los pilotos de mercados de abastos.

84 Ver Artículo 1 de la Resolución Ministerial N° 159-2017-MINAM

Minorista	Dominio público: Obra Pública	Sí	No
	Dominio Privado: Licencia de Edificación		

Fuente: elaboración del autor

Para el funcionamiento de los establecimientos, los mercados de abastos mayoristas y minoristas deben contar con una sola licencia de funcionamiento en forma corporativa⁸⁵. A los puestos, módulos o *stands* solo se les exige una Inspección Técnica de Seguridad en Defensa Civil.

2.3.5. Gestión Interna del Mercado de Abastos

Según CAF, la gobernanza de los mercados constituye un reto de política pública dado que los mercados constituyen espacios complejos con una variedad de organizaciones y métodos de gobernanza. Asimismo, vuelve a mencionar la poca incidencia que tiene el sector público en estos espacios muchas veces prestado por organizaciones de comerciantes o concesionados a empresas operadoras. En esta línea, CAF (2020) propone profundizar en esquemas de organización para mejorarlos y potenciarlos (p. 20).

Por un lado, tenemos una situación que podría llamársele como acefalia de la persona jurídica. Ello implica que la carencia de representante con facultades y poderes vigentes, generando una falta de capacidad de obrar o de ejercicio, pues sus representantes han sido despojados de facultades por el vencimiento de su periodo dirigencial funcional (Ramos, 2017, p. 23). Aquí, el estancamiento comercial está relacionado con la imposibilidad de celebrar contratos y acuerdos oportunamente. Frente a esto, tenemos una situación donde se cuenta con un esquema e instancias de organización vigentes pero pocos incentivos para gestionar las tareas y bienes comunes del mercado de abastos.

La experiencia estudiada por Huatía (2018) en los mercados de Lima sugiere que hay factores de acción colectiva que imposibilitan llegar a acuerdos comunes para el cumplimiento de reglas internas necesarias para mejorar la calidad de los servicios que prestan. Estos acuerdos colectivos que debieron seguir después de la privatización del mercado se complicaron por la fuerte competitividad del entorno económico que llevó a muchos comerciantes a emprender acciones y compromisos impulsados por interés individuales.

Sin perjuicio de lo anteriormente mencionado, un estudio del BID realizado sobre 1000 vendedores en 90 mercados tradicionales de alimentos de Lima evidenció que la existencia de lazos sociales históricos entre los fundadores del mercado se asocia posteriormente con una aplicación estricta de las reglas, más acción colectiva y mayor resiliencia de las ventas en el mercado a la entrada de los supermercados. Se encontró que los mercados que tienen estas características realizan mayores inversiones en infraestructura, brindan mayores servicios a los vendedores y exhiben un pago de cuotas más regular (Keefer et al., 2019).

Dicho esto, el Ministerio de la Producción ha tratado de abordar legalmente el problema de la gestión interna de los mercados. Esas tareas del día a día que les competen a los organismos decisores internos. Con el objetivo de lograr un modelo organización y operatividad que incorpore una cultura de calidad e innovación en la atención al consumidor, la inocuidad de los alimentos y generación de productividad es que se aprueba el Modelo de Gestión para Mercados de Abastos Minoristas Competitivos⁸⁶. Las disposiciones contenidas en el documento que aprueba la Resolución no son de

85 Ver Artículo 9 de la Ley N° 28976

86 Véase Resolución Ministerial N° 155-2021-PRODUCE del 05 de junio de 2021

carácter obligatorio y desarrollan pautas y recomendaciones enfocadas en la gerencia del mercado minorista y su relación con todos los actores involucrados en el funcionamiento del mismo.

Si bien esta norma que propuso un Modelo de Gestión de carácter referencial abordó algunos componentes básicos de los Reglamentos Internos de los Mercados, posteriormente se aprobarían Lineamientos Generales para la formulación de Reglamentos Internos de Mercados de Abastos Minoristas⁸⁷. Dicho reglamento nacional publicado en medio de la redacción del presente artículo establece condiciones y criterios para el acceso a los puestos y tiendas, derechos y obligaciones del personal, sanciones, sanidad e inocuidad de los alimentos, horarios, distribución de espacios, autorizaciones, logísticas, seguridad, etc.

Finalmente, para el fortalecimiento de la gestión de los conductores de estos mercados se aprobaron⁸⁸ cinco manuales especializados por giro de producto: (i) Abarrotes; (ii) Carnes y Pollos; (iii) Pescados y Mariscos; (iv) Alimentos Preparados; (v) Frutas y Verdura.

3. COVID19 Y MERCADOS DE ABASTOS EN LIMA METROPOLITANA: DOS RETOS PENDIENTES

Si bien antes de la declaración del Estado de Emergencia Nacional ya se había emitido instrumentos para mejorar la competitividad de los Mercados de Abastos⁸⁹, luego del 15 de marzo del 2020 se publicaron un gran número de normas e instrumentos de política pública que abordaron el funcionamiento de nuestros mercados de abastos. Las normas principalmente estaban relacionadas al Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Pública⁹⁰, espacios de trabajo interinstitucionales⁹¹, normas de diseño y construcción⁹², disposiciones para el funcionamiento y mejora de la gestión⁹³

87 Véase Resolución Ministerial N° 190-2021-PRODUCE del 16 de julio de 2021

88 Véase Resolución Ministerial N° 180-2021-PRODUCE

89 El 24 de mayo de 2016 mediante la Resolución Ministerial N° 196-2016-PRODUCE se aprobaron los Lineamientos Generales de la Política Nacional para la Competitividad de Mercados de Abastos. Estos lineamientos buscaban crear mejores mercados más allá de solo cumplir con la normativa. En concreto, estaban enfocados en *revalorar su carácter tradicional, su oferta biodiversa y de calidad, su valor turístico y cultural, mejorando su vinculación con la seguridad alimentaria, con el fortalecimiento de la gastronomía peruana y con el desarrollo y formalización de las micro y pequeñas empresas.*

90 Decreto Supremo N° 044-2020-PCM aprobó una Lista de mercados de abasto a intervenir para la prevención y contención del contagio del COVID-19 y dispuso que se aprueben lineamientos que regulen el funcionamiento de mercados de abastos en el marco de prevención y contención del COVID-19; Decreto Supremo N° 397-2020-EF que agregó la Meta 6: Regulación del funcionamiento de los mercados de abastos para la prevención y contención del COVID-19 como Meta del Programa de Incentivos que deben cumplir las municipalidades al 31 de diciembre del año 2021.

91 Véanse Resolución Ministerial N° 011-2021-EF/10 aprobó la conformación la "Mesa Ejecutiva para el Desarrollo de los Mercados de Abastos; Resolución Ministerial N° 210-2021-PRODUCE dictó disposiciones para dar continuidad a las acciones orientadas al cumplimiento de condiciones y culminación de los proyectos en la tipología de mercado de abastos, al desarrollo de proyectos de Inversión bajo la modalidad de Proyecto en Activos y asistencia técnica a gobierno regionales y locales.

92 Véase Resolución Ministerial N° 061-2021-VIVIENDA cambió la Norma A.070 del RNE; Resolución Ministerial N° 148-2021-PRODUCE que aprobó Norma Técnica para el diseño de mercados de abastos minoristas

93 Véanse Decreto Supremo N° 011-2020-PRODUCE aprobó Lineamientos para la regulación del funcionamiento de mercados de abastos y espacios temporales habilitados para el comercio de alimentos, en el marco de las acciones de prevención y contención del COVID-19; Resolución Ministerial N° 155-2021-PRODUCE aprobó el Modelo de Gestión para Mercados de Abastos Competitivos; Resolución Ministerial N° 180-2021-PRODUCE aprobó diversos manuales especializados de gestión por giro de producto para mercados de abastos minoristas competitivos; y Resolución Ministerial N° 190-2021-PRODUCE aprobó los Lineamientos Generales para la formulación de Reglamentos Internos de Mercados de Abastos Minoristas

y acciones para la gestión del entorno de los mercados⁹⁴. Estos son un ejemplo positivo de trabajo intersectorial y en todos los niveles del Estado con el objetivo de reconstruir una institucionalidad que había perdido la administración pública luego de lo acontecido en los años noventa.

Uno de los últimos y más importantes documentos aprobados es la Hoja de Ruta para la Modernización de Abastos⁹⁵. Esta norma identificó como problema Público *la limitada competitividad de los mercados de abastos, siendo sus principales causas las siguientes: i) baja inversión en el establecimiento, ii) prácticas sanitariamente deficientes en manipulación de alimentos e inadecuado manejo de residuos sólidos, iii) inadecuada gestión de los mercados.*

Para ir en camino a esta modernización, la Hoja de Ruta estableció las siguientes líneas de acción: A. Marco de gobernanza favorable para los mercados de abastos, con pertinencia cultural; B. Infraestructura y equipamiento adecuado para los mercados de abastos, con pertinencia cultural; C. Acceso a instrumentos financieros; D. Modernización de la gestión de los mercados de abastos; E. Principios Generales de Higiene para la Inocuidad de los alimentos y sostenibilidad ambiental; F. Mejora del entorno de los mercados (PRODUCE, 2021). A continuación, desarrollaremos las líneas de acción relacionadas a la infraestructura y gestión desde lo urbano; y la seguridad alimentaria y sus implicancias legales.

3.1. El Mercado de Abastos en la Ciudad

3.1.1. Mercados de Abastos, Planificación Urbana y Derecho Urbanístico

Los mercados nacen en contextos de crecimiento, consolidación y transformación urbana (Fava et al., 2016; Guardia & Oyon, 2007; Panozzo, 2013; Tangires, 2008 en Santandreu et al., 2020, p. 61). La importancia de estos espacios radica en su calidad de centralidad alimentaria urbana y en el potencial que tienen nuestros comerciantes y autoridades para incidir en la accesibilidad y resiliencia alimentaria a escala vecindario (Santandreu et al., 2020, p. 61). En este sentido, los efectos que puedan tener los mercados no sólo se circunscriben al ámbito comercial, sino que trascienden al campo urbanístico por su impacto en la trama ciudad, en la revitalización de centros urbanos, en el equilibrio entre el centro y la periferia (Alonso et al., 2007, p. 11).

Como hemos visto anteriormente, en Lima los mercados han acompañado los procesos de urbanización progresiva. Su importancia se puede resumir en su capacidad estructuradora en la comunidad, lo que significa que se convierte en un instrumento que puede ser usado para revitalizar tejido urbano deficitario (Leung, 2016, p. 170). Los mercados no solo revitalizan el tejido urbano, sino también, a diferencia de la vivienda, estructuran espacios públicos y generan centralidades por ser una actividad pública/colectiva (Leung, 2016, p. 175). Estas centralidades son abordadas por nuestros distintos instrumentos de planificación urbana. No obstante, el trato que se le da en los instrumentos técnico normativos de asignación de usos del suelo es un debate pendiente y próximo entre los especialistas de Derecho Urbanístico.

94 Ver al respecto Decreto de Urgencia N° 073-2020 facultó a PRODUCE para implementar mercados temporales frente a la emergencia sanitaria a consecuencia del COVID-19. Dispuso que el Programa Nacional de Diversificación Productiva (PNDP) suscriba convenios con los gobiernos locales para implementar mercados temporales. Posteriormente el PNPD se los transfiere a cada gobierno local. También aprobó Anexo con 50 mercados priorizados; Decreto Supremo N° 008-2021-PCM que estableció que los gobiernos locales faciliten el uso de los espacios públicos situados en su jurisdicción, promoviéndolos y acondicionándolos, con el fin contribuir con la mejora de las condiciones de salud física y mental. Asimismo, dispuso que aseguren el respeto de las reglas de distanciamiento físico y corporal, aforo y priorizan el desplazamiento peatonal y no motorizado. Establece además que el MVCS elabore guías que orienten. En base a ello se hace la Guía para el uso temporal de espacios públicos próximos a mercados de abastos.; Resolución Ministerial N° 142-2021-VIVIENDA se aprobó Guía para el uso temporal de espacios públicos próximos a mercados de abastos

95 Ver Decreto Supremo N° 021-2021-PRODUCE

En Lima Metropolitana tenemos dos niveles de asignación de usos del suelo (Ortiz, Fernández y Devoto, 2020, p. 256). Primero está la clasificación de suelo que puede separarse en urbano, urbanizable y no urbanizable⁹⁶. El segundo, y el que más nos importa para este caso, es la calificación del suelo. De acuerdo a clasificación obtenida, los gobiernos locales asignan usos de suelo residencial, comercial, industrial, equipamientos, entre otros. Actualmente, los mercados de abastos minoristas suelen encontrar ubicación conforme en las zonificaciones comerciales como hemos adelantados. Los mercados de abastos mayoristas por el contrario deberían ubicarse en zonificación calificada de manera específica para tal fin por la municipalidad provincial.

Dado que los mercados no son servicios públicos en sentido estricto, los planes urbanos los identifica como si fuera cualquier edificación de comercio y no como un equipamiento urbano⁹⁷. Sin embargo, sabemos que los sistemas de equipamiento urbano e infraestructura de servicios son dimensiones o sistemas de la planificación urbanística. Es más, la reciente Ley de Desarrollo Urbano Sostenible considera ahora a los espacios de intercambio comercial como un equipamiento urbano⁹⁸. Como hemos mencionado anteriormente, la construcción y funcionamiento de mercados en zonas "periféricas" u ocupaciones informales se ha dado de manera progresiva y desde la organización barrial en muchos casos. La administración pública no siempre ha tenido un rol en la mejora de los servicios que están alrededor de las distintas tipologías de posesión informal. Para tener un análisis completo y concluyente de las modificaciones es prudente esperar la reglamentación de dicha Ley.

En la actualidad hay dos documentos que no están vigentes que también van en la misma dirección que la nueva Ley de Desarrollo Urbano Sostenible. El primero es la propuesta prepublicada de Ordenanza que aprueba el Marco Regulador de la Planificación Urbana y Territorial de Lima⁹⁹, Ordenanza que reemplazaría el caótico y desordenado marco regulador metropolitano actual. Respecto a la calificación del suelo, esta propuesta ha establecido delimitado Sistemas Urbanísticos y Zonas¹⁰⁰. Los primeros se referirían a un conjunto de elementos que proveen servicios urbanos públicos a la metrópoli y que son fundamentales para asegurar el desarrollo urbano. Por otro lado, las Zonas corresponde a la división del suelo utilizable privadamente en espacios a los que se atribuye un determinado destino y que se regulan mediante los parámetros de uso (Instituto Metropolitano de Planificación, 2020). Esta separación entre usos lucrativos y no lucrativos también considero al comercio de abastos como un equipamiento urbano necesario para la sostenibilidad de nuestras ciudades¹⁰¹.

Finalmente, otro documento importante es la versión Preliminar del Manual de Zonificación trabajado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Si bien este documento no es público

96 La nueva Ley de Desarrollo Urbanos Sostenible ha establecido nuevas categorías, sin embargo, aún en Lima aplican las antiguas porque no se ha aprobado el nuevo Plan de Desarrollo Metropolitano

97 Según el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA), equipamiento urbano es ese conjunto de edificaciones y espacios predominantemente de uso público utilizados para prestar servicios públicos a las personas en los centros poblados y útil para desarrollar actividades humanas y complementarias a las de habitación o trabajo. Eso incluye zonas de recreación pública, usos especiales y servicios públicos complementarios.

98 Ver Numeral 2 del Artículo 88 de la Ley N° 31313

99 Ver Propuesta de Ordenanza que Aprueban el Marco Regulador de la Planificación Urbana y territorial de Lima <https://imp.gob.pe/propuesta-de-ordenanza-que-aprueba-el-marco-regulador-de-la-planificacion-urbana-y-territorial-de-lima/>

100 Véase Exposición de Motivos de Propuesta de Ordenanza que Aprueban el Marco Regulador de la Planificación Urbana y territorial de Lima http://imp.gob.pe/wp-content/uploads/2020/09/EXPOSICION_DE_MOTIVOS_Ordenanza_Planificacion.pdf

101 Ver Numeral 3 del Artículo 16 de la Propuesta de Ordenanza que Aprueban el Marco Regulador de la Planificación Urbana y territorial de Lima

aún¹⁰² presenta ideas importantes respecto a la necesidad de repensar la calificación del suelo de los mercados de abastos. La más importante es la vinculación que tiene la zonificación con el gasto operativo y de inversión:

La zonificación de usos de suelo determina la cantidad de suelo necesario para la implementación de servicios urbanos como equipamientos e infraestructuras. De esta manera contribuye a identificar las intervenciones urbanísticas para la conversión, mejora o promoción de algunos lugares de la ciudad. Este suelo es el denominado suelo de uso público, por lo tanto, es regulado mediante la calificación de suelo, parte del régimen de suelo, lo que permite su reserva hasta que pueda ser utilizado con esos fines. Por otro lado, este suelo es sujeto de gasto operativo cuando mejora las condiciones de operación de los servicios ya existentes; o de gasto de inversión cuando se rehabilita o crea una infraestructura o equipamiento urbano. Debido a que este gasto operativo o de inversión puede ser ejecutado por alguno de diferentes niveles de gobierno (local, regional o nacional), es indispensable que la localización de la inversión pública sea exclusivamente sobre suelo calificado como de finalidad pública (MVCS, 2021, p. 2014)

Por lo tanto, para este Manual metodológico, es importante que se separen los usos lucrativos de los no lucrativos ya que este último tendrá una finalidad pública donde se promoverán intervenciones de los distintos niveles de gobierno. El sector público tiene que darles a estos espacios un mejor reconocimiento a su impacto y relevancia como motor de interacciones sociales y acceso a servicios por parte de los segmentos más vulnerables de la población (CAF, 2020, p. 6). Es evidente que no todos los limeños y limeñas pueden satisfacer su derecho de alimentación comprando en el supermercado, tal como veremos a continuación.

3.1.2. Mercados de Lima Metropolitana frente a la Industria Retail

Los limeños compramos en los mercados. Un estudio del 2009 mostró que el 70% de los consumidores realizan sus compras básicas en mercados, ferias, bodegas, etc. (Leung, 2016, p. 10). Frente a ello, el supermercadismo aún no logra penetrar en el mercado peruano como ha pasado Latinoamérica¹⁰³. En el Perú, los mercados de abastos son los responsables del 60% del gasto en alimentos en el país. Nueve de cada diez peruanos que viven en una ciudad han ido por lo menos una vez al mercado en los últimos quince días (Espinoza, 2020). Esta tendencia nacional se replica en Lima Metropolitana. Junto con las bodegas, los mercados de abastos también son los principales abastecedores de alimentos en los barrios de la ciudad capital (Mendez et al., 2019, p. 42).

Si bien con la diversificación de formas de canal moderno (tiendas de descuento o *convenience store*) redujo el gasto de los hogares destinado a las bodegas, los mercados han mantenido su liderazgo a nivel nacional (Romainville, 2019). Incluso en Lima se ha fortalecido, pasando a representar un 35.9% del gasto total en el 2017 al 36.6% en el 2018 (Romainville, 2019). En el Perú, la industria *Retail* quiere que sus proyectos se parezcan a los mercados por su significado cultural. Podemos ver propuestas gastronómicas como Mercado Colonial en el Mall Plaza Bellavista, Mercado 28 en Miraflores o el Mercado del Pilar en San Isidro. Todas ellas quieren revalorar/emular estas relaciones comunitarias locales entre "caseros". Es curioso que mientras las empresas privadas aprovechan este concepto para aplicarlo, nuestras entidades públicas adjudiquen, vendan y subasten estos espacios.

102 Es importante advertir que he podido participar colaborando con comentarios y observaciones al documento como Investigador Asociado del Subgrupo de Legislación y Gobernanza del Grupo CONURB PUCP en espacios institucionales de consulta.

103 De acuerdo a la consultora Kantar, la penetración de supermercados en Latinoamérica nos ubica casi al fondo de la tabla. Mientras en Ecuador la penetración de supermercados alcanza un 35%; en Argentina, un 50%; en Colombia, un 40%; en Brasil, un 51%; y en Chile, un 59%, en el Perú esta cifra apenas alcanza el 15% (Espinoza, 2020).

3.1.3. Entorno de los Mercados

Como hemos podido advertir, desde la planificación urbanística los mercados son un equipamiento fundamental para la vida de los ciudadanos en el barrio. En base a un estudio reciente de GRADE, se calculó que el 93% de las personas que adquieren sus alimentos en mercados lo hacen en establecimientos que están a menos de 800 metros de distancia de sus hogares (Fort y Espinoza, 2020a), lo cual muestra la relevancia de estos espacios en el día a día de los vecinos.

Sin embargo, no todos los peruanos tienen este equipamiento que asegura condiciones de habitabilidad óptimas¹⁰⁴ que permitan un real desarrollo urbano sostenible. Sobre la habitabilidad externa podemos entender este concepto el problema que está relacionado con un reducido acceso a servicios de infraestructura y equipamiento urbano (MVCS, 2021c, p. 5). Según la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales – ENAPRES, el 52.5% de familias urbanas (de los niveles socioeconómicos C, D y E) no acceden a servicios de infraestructura y equipamiento urbano (INEL, 2019b). Además, el 50% de las personas declararon que en su barrio no se dispone de equipamiento comunal ni mercados (MVCS, 2021c, p. 5). Como ya habíamos mencionado, muchos barrios se crearon sin procesos de planificación y habilitación que previeran este aspecto crítico. En otros casos, los mercados son anteriores a la demarcación territorial de las circunscripciones distritales.

Otro punto relevante es la relación entre los mercados y todos los espacios públicos. Aquí sí podemos ver que hay un avance. A inicios de la pandemia, CONURB PUCP junto al proyecto KNOW-Lima y la Plataforma Mi Ciudad elaboraron un pronunciamiento¹⁰⁵ que proponía acciones concretas e inmediatas que solucionen la crisis sanitaria y social causada por el COVID-19. Una de ellas era promover un Programa de Mercados y Servicios Itinerantes que reorganicen espacial y administrativamente los mercados de abastos y servicios de salud; e implementar espacios públicos y equipamientos urbanos de escala barrial existentes (calles, escuelas, campos deportivos) para atender las necesidades de la población.

Mediante la Resolución Ministerial N° 142-2021-VIVIENDA se pudieron conceptualizar e implementar Mercados Exteriores Bioseguros que tiene como finalidad fortalecer la salubridad en el abastecimiento durante el periodo de Emergencia Nacional. Creo que acá hay una gran oportunidad de las municipalidades para pensar en el entorno de los mercados más allá de la nueva ola causada por la variante ómicron.

El último punto es la relación que tienen los comerciantes frente al comercio ambulatorio que suele establecerse en los entornos de los mercados. En el Perú, a lo largo de nuestra historia republicana, siempre hemos comprado nuestros alimentos en la calle¹⁰⁶. Cuando vamos al mercado muchos decimos que vamos a “hacer la plaza”. Basta ver las pinturas de Pancho Fierro para advertir que el comerciante ambulatorio siempre fue un protagonista del nuestro entorno urbano.

104 La habitabilidad es el concepto central sobre la base del cual se construye el problema público identificado en la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo - PNVU. La habitabilidad se refiere tanto a las características físicas y espaciales de las viviendas (“habitabilidad interna”) como a las características del barrio y el entorno urbano o rural en donde se sitúan estos (“habitabilidad externa”) (Landázuri y Mercado, 2004). En esa línea, el objetivo central de la PNVU es proveer a todos los peruanos de condiciones de habitabilidad dignas y adecuadas (MVCS, 2021c, p. 4)

105 Véase *Firma la petición*. (Dakota del Norte). Change.org. <https://www.change.org/p/estado-peruano-hacia-una-nueva-normalidad-con-menos-desigualdad-urbana>

106 El primer y más importante mercado de la ciudad fue, a lo largo de casi todo el periodo colonial, la propia Plaza de Armas. A inicios del siglo XIX fue trasladado a la plaza de San Francisco, luego a la de la Inquisición, hasta que en el 1849 Castilla mandó a construir lo que es aún hoy el Mercado Central, cuya edificación se concluyó en 1854 (Expreso, 1998, p. 307).

Las normas de los mercados parecen obviar la existencia de los comerciantes ambulatorios. Es evidente que la relación que pudiera existir entre los comerciantes establecidos en mercados y los comerciantes ambulatorios pueda ser hasta cierto punto conflictiva si lo vemos con una perspectiva histórica. A finales de 1947, el Concejo Metropolitano aprobó una Ordenanza que permitía a los ambulantes se estacionaran transitoriamente en lugares que no afectarían la circulación ni competirían con los comerciantes formales de los mercados (De Soto et al., 1986, p. 129). Posteriormente, en 1959 el municipio intentó nuevamente reglamentar el comercio ambulatorio agregando la prohibición del este a menos de 200 metros de mercados de abastos (Cosamalón, 2018, p. 84).

Luego, durante la década de los 70, la proliferación de ambulantes en las inmediaciones de los centros de abastos tuvo repercusiones en la operatividad de los mercados: los puestos de mercados eran abandonados por los vendedores quienes preferirán tenerlos cerrados y dedicarse a vender como ambulantes y se subastaron incluso más de 200 puestos de mercado en Lima por ello (Cosamalón, 2018, p. 72). Actualmente, la Ordenanza N° 072 de 1994 estableció en el Reglamento de Mercados la prohibición venta ambulatoria hasta una distancia de 100 metros¹⁰⁷.

Aquí los legisladores nacionales y locales deben advertir que la calle también es un espacio para ejercer la libertad de trabajo y de empresa y que habrá conflictos entre distintos intereses. Las actividades de comercio ambulatorio no son necesariamente contrarias al ordenamiento legal o constitucional¹⁰⁸. Por lo tanto, la declaración de zonas rígidas para el comercio ambulatorio alrededor de los mercados deberá hacerse de manera proporcional y nunca declarando una prohibición general cuando en escrito es una figura excepcional¹⁰⁹. El principal reto aquí es reglamentar esta actividad para compatibilizar tanto los intereses públicos como privados en concordancia con el respeto a las libertades económicas y bienes jurídicos de orden público (salud, medio ambiente, seguridad, etc.). Los gobiernos locales aquí tienen una ardua labor de mediadores frente a las distintas necesidades de empleo y trabajo que tengan los comerciantes.

3.1.4. Desarrollo Económico Local y Derecho Municipal

Coincidimos con Cáceres (2017) en que las políticas de desarrollo económico local es una política inagotable a la que los gobernantes ediles están obligados a adoptar la infraestructura adecuada para que la ciudad sea atractiva a la inversión privada, impulsando cadenas productivas de distintos sectores: turísticos, recreativo, comercial, entre otros. Sin embargo, las acciones que se realizan desde los municipios para promover el tejido empresarial local es aún muy limitado.

Creemos que los gobiernos locales deberían *migrar de una actitud contemplativa y reguladora, a un rol más activo y dinámico, a fin de intervenir en las condiciones que hacen posible un mejor desarrollo del aparato productivo, e intercambio comercial* (Lazarte et al., 2006, p. 109). Esto implica pues el fortalecimiento de las organizaciones de comerciantes y sus capacidades para el cambio de acciones y conductas (Lazarte et al., 2006, p. 109). Hoy contamos ya con un conjunto de instrumentos normativos y de gestión que requieren ser expuestos y socializados con todas las Juntas, Cooperativas y Asociaciones de Comerciantes. Esta avalancha de normas, guías y reglamentos deben ser insumo para el ejercicio de las acciones de las subgerencias de desarrollo económico local y MYPE de las Municipalidades.

3.2. El Mercado de Abastos en el Sistema Alimentario

Qu Dongyu, Director General de la FAO, catalogó a los mercados como la piedra angular de los sistemas alimentarios por su impacto en garantizar la seguridad alimentaria. No obstante, dadas las

107 Ver Literal b del Artículo 17 de la Ordenanza N° 072-MML

108 Véase Fundamento 18 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 00024-2013-PI/TC

109 Véase Fundamento 27 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 00024-2013-PI/TC

debilidades del sector alimentario en el mundo desnudadas por el COVID-19 menciona la necesidad de mejorar las infraestructuras relacionadas a los mercados de abastos para transitar hacia la sostenibilidad y resiliencia (WUWM, 2021, p. 6).

En el Perú, Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional¹¹⁰ advierte que la falta de mejoras en las infraestructuras y el poco acceso de los mercados de abastos tiene efectos sobre el problema de que la comunidad no satisfaga permanentemente sus requerimientos nutricionales. Esto se traduce en problemas de desnutrición infantil y crónica, déficit calórico en la población, entre otros.

El Proyecto NADHALI¹¹¹ de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura advirtió antes de la pandemia que, sobre la vulnerabilidad alimentaria en el área metropolitana de Lima, solo el 2.2% de los alimentos consumidos se produce dentro de su territorio (Santandreu, 2018, p. 119). Según Zegarra, a pesar de varios intentos del gobierno nacional para mejorar la disponibilidad y acceso de alimentos, un estudio reciente reveló el fuerte impacto que el aumento de precios había tenido sobre el déficit calórico de las personas más pobres (Santandreu, 2018, p. 119).

Otro argumento que suma a la idea de promover la construcción y mejora de mercados de abastos es la tenencia de refrigeradoras en los hogares peruanos. En el 2017, solo el 49% de la población peruana contaba con un refrigerador (Benites et al., 2021, p. 10). Para el caso de los sectores menos favorecidos, se sabe que solo el 22% de los hogares pobres cuentan con un refrigerador para almacenar comida, lo cual el abastecimiento diario de alimentos en los mercados es imprescindible para las familias peruanas (CONURB, 2021).

Esta asistencia masiva a los mercados ha cambiado después de la cuarentena. Sobre los hábitos de abastecimiento de alimentos Herrera y Reys (2020) afirma que desde que inició la cuarentena (hasta la fecha de la encuesta que realizó), en todas las clases sociales se registró una disminución de la frecuencia de los viajes para comprar alimentos, especialmente entre los hogares más pobres. Estos últimos disminuyeron el número de veces por semana en que hacían compras de 3.41 a 1.54. Estas realidades que viven muchos peruanos nos empujan a analizar las brechas que existen entre lo normado y lo existente.

A nivel jurídico, el derecho a la alimentación es uno de carácter fundamental reconocido en los tratados internacionales suscritos en el país. Sumado a ello, recientemente ocurrido dos hitos importantes relacionados al derecho a la alimentación. Hace no más de dos años el Tribunal Constitucional¹¹² declaró derecho social fundamental al derecho de alimentación. El Tribunal lo ha entendido de la siguiente manera:

En función a la interpretación oficial del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, y con base en una interpretación desde la Constitución peruana, este Tribunal Constitucional entiende que el derecho a la alimentación es una posición jurídica de derecho subjetivo que faculta a su titular a obtener una prestación positiva por parte del Estado, a fin de que este le provea o le haga accesibles los medios suficientes y adecuados que satisfagan sus requerimientos alimenticios de manera sostenible, cuando su titular se encuentre en una situación de vulnerabilidad que le impida satisfacerlos por sí mismo. El Estado está obligado de satisfacer una alimentación de subsistencia que permita al titular del derecho verse libre de padecer hambre (sensación incómoda o dolorosa causada por la falta de comida) y

110 Ver Decreto Supremo N° 021-2013-MINAGRI

111 Ver en Proyecto NADHALI. (Dakota del Norte). Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. <https://www.fao.org/en-accion/nadhali/en/>

112 Véase Sentencia recaída en el Expediente N° 01470-2016PHC-TC de 12 de febrero de 2019

mantener su funcionalidad corporal, siendo progresivo el desarrollo y complementación de dicho mínimo¹¹³.

Asimismo, en medio de la pandemia, se aprobó la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Con ello, el país cuenta por primera vez con un marco jurídico que positiviza en la normativa de rango legal y nacional al derecho a la alimentación. Asimismo, es importante que las nuevas leyes e instrumentos de política relacionadas a los mercados tomen en consideración los principios, dimensiones y lineamientos que se han aprobado recientemente en el Congreso de la República.

A nivel local, la Municipalidad Metropolitana de Lima ha creado un Concejo del Sistema Alimentario de Lima Metropolitana – CONSIAL con la finalidad de planificar, organizar, consensuar e implementar políticas alimentarias sostenibles y resilientes que aseguren el derecho a la alimentación antes mencionado¹¹⁴. La parte ejecutiva de este Concejo tiene participación de varias gerencias y entidades de la corporación metropolitana lo cual es positivo para tener un enfoque integral que vaya más allá de lo sectorial. En la misma línea, mediante Acuerdo de Concejo N° 162-2021-MML se declaró de interés metropolitano la recuperación de alimentos en los mercados de abastos de Lima Metropolitana, para facilitar el acceso de alimentos frescos en las ollas comunes y comedores populares en la situación actual de emergencia sanitaria.

En síntesis, el mercado de abastos no es solo un equipamiento importante parte de un sistema propuesto por la planificación urbanística que busca generar condiciones de habitabilidad en los barrios. El mercado es parte de algo más grande aún que trasciende lo urbano: el encargado de la distribución y venta de alimentos luego de una cadena productiva compleja. Creemos firmemente que hacia eso debe virar la discusión sobre la comida en Lima, la capital gastronómica de América Latina. En esta ciudad donde la gastronomía es nuestra religión y todos sus fervorosos feligreses ¿En verdad todos satisfacen sus necesidades nutricionales? ¿Qué acciones programáticas se implementan para el aseguramiento del derecho a la alimentación?

4. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

- La pandemia ocasionada por la diseminación del COVID-19 puso en el foco nuevamente la discusión sobre los mercados de abastos y ello se generó y aceleró a aprobación de un conjunto de normas, regulaciones e instrumentos de gestión pública que tienen como objetivo mejorar su competitividad y productividad. Este no es un caso de regulación anecdótica ya que hay antecedentes antes del inicio de la pandemia. Todos estos nuevos lineamientos deben socializarse agresivamente para tutelar su cumplimiento.
- Parte importante de la doctrina considera que el abastecimiento y comercialización de productos de alimentos no son servicios públicos locales, sino más bien actividades que provienen del cumplimiento de funciones administrativas de los gobiernos locales. Una posible declaración como servicio público debe tomar en cuenta esta interpretación.
- Independientemente de la declaración por el legislador, es importante dejar claro que el servicio que brindan los mercados de abastos es esencial para los barrios de Lima y Perú dado su impacto sobre la seguridad alimentaria y habitabilidad. Ante cualquier emergencia, desastres o pandemia, es fundamental asegurar la continuidad en la prestación de los servicios de los mercados de abastos, independientemente sean de propiedad pública o privada. No obstante, es bastante preocupante las condiciones de calidad en la que se prestan dichos servicios y la falta de acceso en muchas áreas de la ciudad.
- La nueva Ley para mercados de abastos minoristas debe abordar este espacio como una centralidad alimentaria, parte del sistema de equipamientos que abastecen a la ciudad y

113 Véase Fundamento 39 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 01470-2016PHC-TC

114 Ver Artículo 3 de la Ordenanza N° 2277-MML

que coadyuvan a satisfacer el derecho de alimentación de todos y todas. Entender a los mercados solo como espacios de intercambio no ha permitido ver el problema completo: nuestro complejo sistema alimentario.

- El PRODUCE es el órgano rector que delinea las políticas públicas que inciden en la modernización y mejora de los mercados de abastos. No obstante, aún no se cuenta con un órgano de línea que se especialice en estos temas. La mayoría de reformas se han hecho directamente desde el Viceministerio de MYPE e Industria.
- Otra anotación es el enfoque con el que enfrenta las problemáticas de los mercados. Dadas sus competencias asignadas, PRODUCE trabaja los mercados desde una visión de competitividad, como unidades productivas. Sin embargo, la Mesa Ejecutiva para el Desarrollo de Mercados de Abastos aprobada por el MEF fue un paso importante para ver el tema de manera integral con múltiples sectores y actores de la sociedad civil.
- Los gobiernos locales son percibidos como enemigos de los comerciantes y emprendedores. Como perros del hortelano que “no mejoran ni dejan mejorar”. Dado los contagios que se dieron en los mercados las municipalidades han aumentado sus actividades de fiscalización. Si bien se requiere trabajar en el *enforcement* de la ley, creo que es importante concientizar y capacitar a los operadores de puestos y establecimientos respecto a las nuevas regulaciones y lineamientos existentes. Existe un macro legal difuso que necesita ser apropiado por todos. La Meta 6 establecida por el MEF es un ejemplo de cómo se puede acercar mediante incentivos a los gobiernos locales a la problemática de los mercados de abastos. El gobierno local debe ser un facilitador del desarrollo económico local, generar las condiciones necesarias para ello. Su rol no puede limitar a legislar y castigar.
- Si bien las normas de privatización de mercados responden a un momento donde los Estados del mundo reducen sus funciones, actividades, cargas por medio de programas de privatización, los comerciantes también han tenido una lucha histórica por la gestión de estos servicios de abastecimiento de alimentos. El problema del saneamiento físico legal sigue siendo uno de los problemas más relevantes para muchos conductores de mercados, más que todo en provincia. Nuestras autoridades no se dan abasto para ejecutar acciones técnicas y legales que permitan continuar y concluir la formalización de la propiedad. Tenemos nuevamente un Estado desbordado.
- La transferencia de los mercados públicos hoy en día se hace cada vez más difícil. Se sabe que algunos gobiernos locales ya no quieren transferir estos espacios a los conductores actuales de los mercados. Es más, existen incentivos para hacerlos caer (fiscalización irrazonable, cortes de servicios de saneamiento, etc.). Por el contrario, bajo una lógica especulativa, estos bienes públicos bien localizados se venden a proyectos privados o se utilizan para usos distintos a del abastecimiento y comercialización de alimentos. Al final los comerciantes que operan y usufructúan los puestos quedan en un limbo legal que no les permite hacer las mejoras correspondientes.
- Hay que recordar que mucho de los mercados los levantaron los propios comerciantes fuera de las reglas del derecho formal. Actualmente se siguen creando mercados de manera espontánea en el Perú. Se requiere encaminar un proceso de descubrimiento que logre recoger todas las instituciones de este derecho vivo (Gago, 2021, p. 133) que se encuentra pululando entre puestos y pasillos de nuestros mercados. Sin esta información será complicado que las próximas leyes y políticas referidas a la comercialización y abastecimiento de alimentos en mercados tengan eficacia y legitimidad.
- Para el caso de la capital, la Municipalidad Metropolitana de Lima deberá actualizar las zonificaciones en caso sea posible. La zonificación de Lima es bastante antigua y muchos mercados no encuentra ubicación compatible, lo cual impide que las municipalidades distritales otorguen títulos habilitantes. Para el caso de los mercados públicos informales,

muchos espacios antes gestionados y cautelados por las dirigencias barriales para asegurar la construcción de este equipamiento pueden verse en peligro dado el tráfico de terrenos presente en la generación de nuevo suelo urbano. Se requiere proteger estos predios ante las mafias criminales que tienen control de áreas periféricas. Sobre lo construido en los mercados, de nuevo el reto aquí es adecuar las edificaciones a las nuevas regulaciones. Hay mercados aún con piso de tierra, mercados donde simplemente no hay más espacio. El cumplimiento de las normas puede ser fácticamente imposible en ciertas circunstancias.

- Se evidencian altos costos de transacción para gestionar las tareas comunes y del día a día. Los regímenes legales asociativos complican esta gestión, en comparación de los grandes Centros Comerciales donde hay un solo propietario que alquila y toma las decisiones. Por el COVID-19 algunos comerciantes de avanzada edad han fallecido o vuelto hacia sus casas por la emergencia sanitaria. Es necesario indagar si este cambio generacional en los conductores de puestos en los mercados de abastos es determinante para la gobernanza de estos espacios de encuentro entre vecinos y vecinas.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUTORES

- Abusada, R., Du Bois, F., Morón, E. y Valderrama, J. (2000). *La Reforma Incompleta. Rescatando los noventa*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Alonso, R., Estrada-Nora, M. y Sartorius, A. (2018). *Los Mercados Minoristas como motor para el desarrollo económico, social y cultural de una ciudad*. Banco Interamericano del Desarrollo. Fondo Multilateral de Inversiones.
- Benites, V., Urrunaga, D., Solorzano, M., Herrera, P., Uyen, A., Bendezu, G., Toro, C., Hernandez, A. (2021). Prevalence and factors associated with food insecurity in Latin America and the Caribbean during the first wave of the COVID-19 pandemic. *Heliyon*. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2405844021021940?dgcid=rss_sd_all
- Brañez, M., García Calderón, L. y Miyashiro, J. (2006). Mercado de barrio, alma de pueblo. *Revista Quehacer*, (161). <https://www.desco.org.pe/recursos/sites/indice/411/1252.pdf>
- Cáceres, J. (2017). *La descentralización ¿Política estatal adolescente?* En BLUME et al.). *Derecho municipal: descentralización y gobernabilidad*. [Tesis de maestría en Ciencia Política y Gobierno, PUCP]. Repositorio digital de tesis PUCP. https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/13105/CALDERÓN_MASIAS_CHRISTIAN_GESTION_GASTO_PUBLICO.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Castillo, G. (2020). *Regulación de los mercados de abastos en el derecho peruano* [Tesis para optar por el Título de Abogado. UDEP]. PIRHUA. <https://pirhua.udep.edu.pe/handle/11042/4626>
- Corporación Andina de Fomento (2020). *Recuperación Urbana - Respuestas Resilientes frente a la Crisis*. CAF.
- Cosamalón, J. (2018). *El apocalipsis a la vuelta de la esquina: Lima, la crisis y sus supervivientes, 1980-2000*. Fondo Editorial PUCP.
- Grupo de Investigación en Urbanismo, Gobernanza y Vivienda Social (2021). *Hacia una nueva convivencia social con menos desigualdad urbana*. CONURB, Impostergable.
- Danós, J. (2008). El régimen de los servicios públicos en la Constitución Peruana. *THEMIS Revista De Derecho* (55), 255-264. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9236>

- Defensoría del Pueblo (2021). Situación de los mercados de abastos durante la emergencia sanitaria por COVID-19 (*Serie Informes Especiales n.º 004-2021-DP*). Defensoría del Pueblo. <https://www.defensoria.gob.pe/informes/informe-especial-n-004-2021-dp/>
- De Soto, H., Ghersi, E. y Ghibellini, M. (1986). *El Otro Sendero. La Revolución Informal*. El Barranco.
- Espinoza, E. (2020, 29 de mayo). Urbanismo: la reinención de los mercados para frenar el virus. *Cosas*, (281). <https://cosas.pe/casas/184100/urbanismo-la-reinencion-de-los-mercados-para-frenar-el-coronavirus/>
- Expreso (1998). *Lima paseos por la ciudad y su historia*. Editora Nacional.
- Fort, R. y Espinoza, A. (2020, 8 de abril). COVID-19: Luchando contra el virus desde el territorio. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/covid-19-luchando-contra-el-virus-desde-el-territorio-por-ricardo-fort-y-alvaro-espinoza-noticia/?ref=ecr>
- Fort, R. y Espinoza, A. (2020, 1 de mayo). ¿Qué hacemos con los mercados? *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/que-hacemos-con-los-mercados-por-ricardo-fort-y-alvaro-espinoza-investigadores-del-grupo-de-analisis-para-el-desarrollo-grade-noticia/?ref=ecr>
- Fort, R. y Espinoza, A. (2020). Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú. GRADE, ADI.
- Fuentes, M. (1867). *Lima Apuntes históricos, descriptivos, estadísticos y de costumbres*. Ausonia
- Fundación Friedrich Ebert-Perú. (2020, 16 de julio). *Los mercados de abastos dialogan FENATM con PRODUCE*. [Publicación]. Facebook. <https://www.facebook.com/PeruFES/videos/276346260313863>
- Fundación Siemens Stiftung, Centro Cultural de la Universidad del Pacífico y Goethe-Institut de Lima (2021, 25 de abril). *Mercados Espacios de Producción, Consumo y Encuentro* [Video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=tJexLfM6BQ4&ab_channel=EspaciosReveladosLima2021
- Gago, H. (2021). *Repensar La Propiedad: El camino de la formalización en el siglo XXI*. LANCOM EDICIONES.
- Guzmán, C. y Gamarra, C. (2008). Una introducción a la gestión de los servicios públicos. *Revista de Derecho Administrativo* (5), 282-290. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14507>
- Herrera, T. y Reys, A. (2020). Empobrecimiento de los hogares y cambios en el abastecimiento de alimentos por la COVID-19 en Lima, Perú. *Revista Electrónica de Recursos en Internet sobre Geografía y Ciencias Sociales*, 24 (243), 1-23. <https://revistes.ub.edu/index.php/aracne/article/view/31627/31614>
- Huaita, A. (2018). *Encounters at Lima's inner-city marketplaces: negotiating fragmentation and common living in urban Peru*. [Tesis de Doctorado en Development Planning, University College London].
- Huaita, A. y Santandreu, A. (2020, 17 de mayo). Mercados y vecindarios alimentarios para las ciudades post pandemia. *Diario El Comercio*. <https://elcomercio.pe/eldominical/actualidad/mercados-y-vecindarios-alimentarios-para-las-ciudades-postpandemia-noticia/>
- Huapaya, R. (2015). Concepto y Régimen Jurídico del Servicio Público en el Ordenamiento Público Peruano. *IUS ET VERITAS*, 25 (50), 368-397. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/14827>

- Keefer, P., Espinoza, M., Espinoza, A. y Fort, R. (2019). *The Impact of Social Ties and Third-Party Enforcement on Collective Action and Growth*. (IDB Working Paper Series N° idb-wp-1061). Inter-American Development Bank.
- Lazarte, M., Méndez, C. y Suarez, L. (2006). *Posibilidades de gestión local y desarrollo económico en Lima Norte* (Serie Cuadernos de Trabajo no. 1). Alternativa, Centro de Investigación Social y Educación Popular.
- Lau, E. Vilchez, X. y Devoto, A. (2021). Ley N° 13517 y las normas de regularización y saneamiento de barrios urbanos populares [Discurso principal]. Jornada 1: Revisando el saneamiento físico-legal de barrios populares del Seminario Internacional de Barrios Populares: 60 años de la Ley Orgánica de Barriadas. https://www.academia.edu/53571908/Ley_N_13517_y_las_normas_de_regularizaci%C3%B3n_y_saneamiento_de_barrios_urbanos_populares
- Leung, J. (2016). *Abastecer o ser abastecido. La influencia de los mercados tradicionales sobre el tejido urbano de Lima*. [Tesis de Maestría en Urbanismo, Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio DUOT]. UPCommons. <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/98056>
- Matos Mar, J. (1966). *Las barriadas de Lima 1957*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Matos Mar, J. (2012). *Perú. Estado desbordado y sociedad nacional emergente. Historia corta del proceso peruano: 1940-2010*. Fondo editorial de la Universidad Ricardo Palma
- Mendez, C., Lazarte, M. y Cacho, R. (2019). Localization Patterns of Urban Food Distribution Centers in Metropolitan Lima. En J. Gonzalez-Feliu, M. Chong, J. Vargas Florez, & J. Padilla Solis (Eds.), *Handbook of Research on Urban and Humanitarian Logistics* (pp. 38-67). IGI Global.
- Ministerio de Agricultura y Riego (2013). *Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional 2013-2021*. MINAGRI. <https://www.midagri.gob.pe/portal/estrategia-nacional-de-seguridad-alimentaria-y-nutricional>
- Municipalidad Metropolitana de Lima (2013). *Guía para la Competitividad de Mercados de Abastos*. <https://www.munlima.gob.pe/images/descargas/gerencias/GDE/guia-de-formalizacion/Guia-para-la-competitividad-de-Mercados-de-Abastos.pdf>
- Ortiz, I. (2017). *Introducción al derecho urbanístico*. (1.a ed.). Fondo Editorial PUCP.
- Ortiz, I., Fernández, J. y Devoto, A. (2020). Derecho y Planificación Urbana. Problemas actuales de la planificación de Lima Metropolitana. *IUS ET VERITAS* (61), 246-261. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/23145>
- Proyecto Perú, Ideas en Pandemia, Municipalidad Metropolitana de Lima (2020). *Bases. Concurso Mercados Post COVID-19. Tomando la crisis como oportunidad*. http://www.rniu.buap.mx/tablero/pags/concurso_mercados-post-covid19_tomando-la-crisis-como-oportunidad_bases.pdf
- Ramos, R. (2017). La Acefalía y falta de representación del mercado de abastos son causas para su estancamiento comercial. *Revista Mercados de Abastos en acción* (2), 23.
- Riofrío, G. (1978). *Se busca terreno para próxima barriada*. DESCO
- Romainville, M. (2019, 7 de mayo). Mercados de abastos siguen siendo preferidos frente a los supermercados. *Semana Económica*. <https://semanaeconomica.com/sectores-empresas/consumo-masivo/358605-mercados-de-abastos-siguen-siendo-preferidos-frente-a-los-supermercados>
- Rossetti, M. y Da Cruz, N. (2022). *Informe de Políticas #05 Servicios Públicos Locales en tiempos de crisis: ¿Cómo adaptar los modelos de gobernanza?* LSE Cities, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y Metropolis.

- Salcedo, C. (2008). Apuntes sobre la competencia territorial y los bienes demaniales de los gobiernos locales. *Comentarios a la STC 0003-2007-PC. Palestra del Tribunal Constitucional* (7), 65-75.
- Santandreu, A. (2018). Urban agriculture in Lima metropolitan area: One (short) step forward, two steps backwards- the limits of urban food planning. En Y. Cabannes y C. Maricchino (Eds.), *Integrating Food into Urban Planning* (pp. 117-133). UCL Press.
- Santandreu, A., Huatía, A. y Ortega, C. (2021). Hubs y vecindarios alimentarios. Los mercados de abasto como centralidades para resiliencia alimentaria de la ciudad. En *Ocupa tu calle* (Eds.), FIIU5. *Resiliencia Urbana-Tomo I: Artículos y Fotoensayos* (pp. 60-69).
- Shimabukuro, N. (2016). Privatización y extinción del régimen concesional en materia de servicios públicos y obras públicas de infraestructura en el marco jurídico de Promoción de la Inversión privada. *Revista de Derecho Administrativo* (16), 75-105.
- Tornos, J. (2016). Servicios públicos y remunicipalización. *Revista de la Facultad de Derecho PUCP* (76), 51-76.
- Torres, D. (2019). *Lima: Titulación de tierras sin ciudad, del bien colectivo al privado. La Organización social como promotor urbano frente al fracaso de la Política Nacional de Formalización (1996-2015)*. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional Autónoma de México].
- Vignolo, O. (2015). El Sistema de Fuentes de los Bienes Municipales Peruano. En R. Lopez y O. Vignolo (Coords.) *El Dominio Público en Europa y América Latina*. Círculo de Derecho Administrativo, Red Internacional de Bienes Públicos (pp. 419-444). Círculo de Derecho Administrativo.
- Vignolo, O. (2017). *El principio de subsidiariedad social y sus principales consecuencias en el derecho peruano. Liberalización de sectores y surgimiento de la organización regulatoria* [Tesis de Doctorado, Universidad de Zaragoza].
- World Union of Wholesale Markets (2021). *Conference Report 2021*. The Hague: WUWM.
- Zegarra, D. (2019). Los servicios públicos locales en el Perú: Una aproximación a su caracterización jurídica. *Documentación Administrativa* (6), 149-160. <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/10769>

JURISPRUDENCIA

- Sentencia 00393-96 (1998, 24 de abril). Tribunal Constitucional (Acosta Sánchez, R.) <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/1998/00393-1996-AA.pdf>
- Sentencia 00518-98 (1998, 12 de agosto). Tribunal Constitucional (Acosta Sánchez, R.) <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/1998/00518-1998-AA.html>
- Sentencia 00974-98 (1999, 19 de marzo). Tribunal Constitucional (Acosta Sánchez, R.) <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/1999/00974-1998-AA.html>
- Sentencia 01033-99 (2000, 5 de abril). Tribunal Constitucional (Acosta Sánchez, R.) <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2000/01033-1999-AA.pdf>
- Sentencia 00012-2000 (2000, 4 de agosto). Tribunal Constitucional (Acosta Sánchez, R.) <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2000/00012-2000-AC.pdf>
- Sentencia 00824-2000 (2002, 25 de marzo). Tribunal Constitucional (Acosta Sánchez, R.) <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2002/00824-2000-AA.html>
- Sentencia 02973-2002 (2003, 30 de enero). Tribunal Constitucional (Alva Orlandini, J.) <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/02973-2002-AC.pdf>

Sentencia 02460-2002 (2004, 11 de mayo). Tribunal Constitucional (Bardelli Lartirigoyen, J.) <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02460-2002-AC.pdf>

Sentencia 01038-2004 (2004, 5 de julio). Tribunal Constitucional (Alva Orlandini, J.) <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/01038-2004-AA.pdf>

Sentencia 00240-2005 (2005, 30 de marzo). Tribunal Constitucional (Bardelli Lartirigoyen, J.) <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00240-2005-AC.html>

Sentencia 4408-2005 (2005, 23 de setiembre). Tribunal Constitucional (Alva Orlandini, J.) <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/04408-2005-AA.html>

Sentencia 4488-2005 (2005, 20 de diciembre). Tribunal Constitucional (Alva Orlandini, J.) <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/04488-2005-AA%20Resolucion.pdf>

Sentencia 05722-2005 (2006, 6 de setiembre). Tribunal Constitucional (Alva Orlandini, J.) <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/05722-2005-AA%20Resolucion.html>

Sentencia 02886-2006 (2007, 23 de abril). Tribunal Constitucional (Bardelli Lartirigoyen, J.) <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/02886-2006-AC%20Resolucion.html>

Sentencia 01209-2007 (2007, 1 de octubre). Tribunal Constitucional (Landa Arroyo, C.) <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/01209-2007-AC.pdf>

Sentencia 00003-2007 (2007, 21 de noviembre). Tribunal Constitucional (Landa Arroyo, C.) <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/00003-2007-CC.pdf>

Sentencia 00174-2007 (2008, 29 de abril). Tribunal Constitucional (Landa Arroyo, C.) <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/00174-2007-AA.html>

Sentencia 04870-2007 (2010, 12 de marzo). Tribunal Constitucional (Vergara Gotelli, J.) <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/04870-2007-AA.pdf>

Sentencia 00002-2011 (2012, 23 de octubre). Tribunal Constitucional (Mesía Ramirez, C.) <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00002-2011-CC.html>

Sentencia 01910-2013 (2015, 7 de julio). Tribunal Constitucional (Blume Fortini, E.) <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/01910-2013-AA%20Resolucion.pdf>

Sentencia 0019-2006 (2007, 14 de marzo). Tribunal Constitucional (Landa Arroyo, C.) <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00019-2006-AI.pdf>

Sentencia 04248-2017 (2018, 19 de junio). Tribunal Constitucional (Blume Fortini, E.) <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/04248-2017-AA%20Resolucion.pdf>

Sentencia 01470-2016 (2019, 12 de febrero). Tribunal Constitucional (Blume Fortini, E.) <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/01470-2016-HC.pdf>

Sentencia 02574-2018 (2020, 30 de diciembre). Tribunal Constitucional (Miranda Canales, M.) <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/02574-2018-AC%20Resolucion.pdf>

LEYES

Congreso de la República del Perú. (1996, 4 de enero). Ley 26569. Ley que establece mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios. Diario Oficial El Peruano 5660. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/documentos/Leyes/26569.pdf>

- Congreso de la República del Perú. (2000, 12 de julio). Ley 27304. Ley de Adjudicación de lotes de propiedad del Estado ocupados por mercados. Diario Oficial El Peruano 7324. <https://enlaces.cofopri.gob.pe/media/4175/ley-27304-ley-de-adjudicacion-de-lotes-de-propiedad-del-estado-ocupados-por-mercados-a-cargo-de-cofopri.pdf>
- Congreso de la República del Perú. (2003, 15 de julio). Ley 28026. Ley del Sistema de Mercados Mayoristas de Alimentos. Diario Oficial El Peruano 8423. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Congreso de la República del Perú. (2006, 17 de marzo). Ley 28687. Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos. Diario Oficial El Peruano 9407. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Congreso de la República del Perú. (2011, 15 de abril). Ley 29676. Ley de Promoción del Desarrollo de los Mercados de Productores Agropecuarios y Mercados Itinerantes. Diario Oficial El Peruano 11365. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Congreso de la República del Perú. (2017, 17 de agosto). Ley 30642. Ley que modifica el artículo 3 de la Ley 26569 que establece mecanismos aplicables a la transferencia de puestos y demás establecimientos y/o servicios de los mercados públicos de propiedad de los municipios. Diario Oficial El Peruano 14181. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Congreso de la República del Perú. (2018, 6 de noviembre). Ley 30865. Ley que modifica el artículo 83 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Diario Oficial El Peruano 14710. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Congreso de la República del Perú. (2019, 31 de mayo). Ley 30953. Ley por la que se modifica la Ley 28687 a efectos de posibilitar la formalización de mercados públicos de propiedad informal. Diario Oficial El Peruano 14958. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Congreso de la República del Perú. (2021a, 25 de julio). Ley 31313. Ley de Desarrollo Urbano Sostenible. Diario Oficial El Peruano 16137. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Congreso de la República del Perú. (2021b, 26 de julio). Ley 31315. Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Diario Oficial El Peruano 16139. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Ministerio de agricultura (2004, 4 de noviembre). Decreto Supremo N° 038-2004-AG. Reglamento de la Ley del Sistema de Mercados Mayoristas de Alimentos. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Ministerio de Agricultura. (2016, 18 de marzo). Decreto Supremo 002-2016-MINAGRI. Política Nacional Agraria. Diario Oficial El Peruano 13610. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Ministerio de Agricultura. (2020, 8 de setiembre). Decreto Supremo 008-2020-MINAGRI. Reglamento de la Ley N° 29676, Ley de Promoción de Desarrollo de los Mercados de los Productores Agropecuarios. Diario Oficial El Peruano 15720. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (2021, 23 de julio). Decreto Supremo 017-2021-MIDAGRI. Política Nacional Agraria 2021-2030. Diario Oficial El Peruano 16133. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2019, 28 de julio). Decreto Supremo 237-2019-EF. Plan Nacional de Competitividad y Productividad. Diario Oficial El Peruano 15028. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>

- Ministerio de Economía y Finanzas. (2020a, 21 de diciembre). Decreto Supremo 397-2020-EF. Por el cual se modifican los Procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de recursos del Programa de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal del Años 2020, y dictan otras medidas. Diario Oficial El Peruano 15786. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2020b, 7 de mayo). Decreto Supremo 099-2020-EF. Por el cual se aprueban los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de recursos del Programa de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal del año 2021, y dictan otras medidas. Diario Oficial El Peruano 15408. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2021, 8 de enero). Resolución Ministerial 011-2021-EF/10. Por la cual se conforma la “Mesa Ejecutiva para el Desarrollo de los Mercados de Abastos”. Diario Oficial El Peruano 15820. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Ministerio de la Producción. (2016, 24 de mayo). Resolución Ministerial 196-2016-PRODUCE. Lineamientos Generales de la Política Nacional para la Competitividad de Mercados de Abastos. Diario Oficial 13682. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Ministerio de la Producción. (2019, 2 de enero). Resolución Ministerial 021-2019-PRODUCE. Resolución Supremo que crea la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal para el diseño de los pilotos de mercados de abastos. Diario Oficial 14803. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Ministerio de la Producción. (2020a, 21 de mayo). Decreto Supremo 011-2020-PRODUCE. Lineamientos para la regulación del funcionamiento de mercados de abastos y espacios temporales habilitados para el comercio de alimentos, en el marco de las acciones de prevención y contención del COVID-19. Diario Oficial 15435. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Ministerio de la Producción. (2020b, 22 de diciembre). Resolución Ministerial 429-2020-PRODUCE. Por la cual se aprueban la suscripción de Convenio de Administración de Recursos entre el Ministerio de la Producción y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD para la ejecución del proyecto de inversión “Mejoramiento del servicio de comercialización del Gran Mercado Belén, 2da Fase, Iquitos, Provincia de Maynas, Departamento de Loreto. Diario Oficial 15789. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Ministerio de la Producción. (2021a, 26 de mayo). Resolución Ministerial 148-2021-PRODUCE. Norma Técnica para el diseño del mercado de abastos minoristas. Diario Oficial El Peruano 16035. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Ministerio de la Producción. (2021b, 05 de junio). Resolución Ministerial 155-2021-PRODUCE. Por la cual se aprueba el Modelo de Gestión para Mercados de Abastos Minoristas Competitivos. Diario Oficial 16053. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Ministerio de la Producción. (2021c, 6 de julio). Resolución Ministerial 180-2021-PRODUCE. Por la cual se aprueban diversos manuales especializados de gestión por giro de producto para mercados de abastos minoristas competitivos. Diario Oficial 16103. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Ministerio de la Producción. (2021d, 16 de julio). Resolución Ministerial 190-2021-PRODUCE. Por la cual se aprueba el documento denominado “Lineamientos Generales para la formulación de Reglamentos Internos de Mercados de Abastos Minoristas”. Diario Oficial 16121. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>

- Ministerio de la Producción. (2021e, 22 de julio). Resolución Ministerial 00210-2021-PRODUCE. Por la cual se dictan disposiciones para dar continuidad a las acciones orientadas al cumplimiento de condiciones y culminación de los proyectos en la tipología de mercado de abastos, al desarrollo de proyectos de Inversión bajo la modalidad de Proyecto en Activos y asistencia técnica a gobiernos regionales y locales. Diario Oficial 16132. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Ministerio de la Producción. (2021f, 23 de julio). Decreto Supremo 021-2021-PRODUCE. Por el cual se aprueba la Hoja de Ruta para la Modernización de Abastos. Diario Oficial 16133. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Ministerio de Salud. (2003, 16 de marzo). Resolución Ministerial 282-2003-SA/DM. Reglamento Sanitario de Funcionamiento de Mercados de Abastos. Diario Oficial 8302. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Ministerio de Salud. (2020, 10 de mayo). Resolución Ministerial 277-2020-MINSA. Por la cual se aprueba el cronograma de intervenciones de los Equipos de Respuesta Rápida de los treinta y seis Mercados priorizados para intervención inmediata señalados en el Anexo N° 4 del D.S. N° 099-2020-EF. Diario Oficial 15414. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2000, 4 de agosto). Decreto Supremo 038-2000-MTC. Reglamento de la Ley de Adjudicación de Lotes de Propiedad del Estado ocupados por Mercados a cargo de la COFOPRI. Diario Oficial 7347. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento. (2006, 17 de marzo). Decreto Supremo 006-2006-VIVIENDA. Reglamento del Título I de la Ley N° 28687, referido a "Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos Ocupados por Posesiones Informales, Centros Informales y Urbanizaciones. Diario Oficial 9407. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2021a, 11 de febrero). Resolución Ministerial 061-2021-VIVIENDA. Modificación de la Norma Técnica A.070 "Comercio del Reglamento Nacional de Edificaciones". Diario Oficial 15874. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2021b, 14 de mayo). Resolución Ministerial 142-2021-VIVIENDA. Por la cual se aprueba la Guía para el uso temporal de espacios públicos próximos a mercados de abastos. Diario Oficial 16016. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2021c, 15 de julio). Decreto Supremo 012-2021-VIVIENDA. Aprueban Política Nacional de Vivienda y Urbanismo con horizonte temporal al 2030. Diario Oficial 16118. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>
- Municipalidad Metropolitana de Lima. (1994, 8 de diciembre). Ordenanza 072. Reglamento de Mercados. https://www.emmsa.com.pe/files/_wb_transparencia/documentos/DOC85.pdf
- Presidencia de la República. (1996a, 9 de marzo). Decreto Supremo 004-96-PRES. Reglamento de la Ley de Privatización de los Mercados Públicos. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H770364>
- Presidencia de la República. (1996b, 12 de marzo). Decreto Supremo 002-2000-PRES. Aprueban normas complementarias del Reglamento de Privatización de los Mercados Públicos. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H789700>
- Presidencia de la República. (2020, 25 de junio). Decreto de Urgencia 073-2020. Decreto de Urgencia que faculta al Ministerio de la Producción a implementar mercados temporales

frente a la emergencia sanitaria a consecuencia del COVID-19. Diario Oficial 15499. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2020, 15 de marzo). Decreto Supremo 044-2020-PCM. Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote de COVID-19. Diario Oficial 15313. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2021, 27 de enero). Decreto Supremo 008-2021-PCM. Por el cual se prorroga el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencias de la COVID-19 y modifica el Decreto Supremo N° 184-2020-PCM, el Decreto Supremo N° 201-2020-PCM, el Decreto Supremo N° 002-2021-PCM y el Decreto Supremo N° 004-2021-PCM. Diario Oficial 15845. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>