

LEY QUE FORTALECE A LOS COMEDORES POPULARES A PARTIR DE LA INAFECTACION DEL PAGO DE SU IMPUESTO PREDIAL

Los Congresistas de la República que integran el Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a la iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el Proyecto de Ley:

Proyecto de Ley

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:**

LEY QUE FORTALECE A LOS COMEDORES POPULARES A PARTIR DE LA INAFECTACION DEL PAGO DE SU IMPUESTO PREDIAL

Artículo 1.- Objeto

El objeto de la presente ley es fortalecer el servicio de alimentación que ofrecen los comedores populares inafectándolos del pago del impuesto predial.

Artículo 2.- Modificación del Decreto Legislativo 776

Modifíquese el artículo 17° del Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal, incorporando el siguiente párrafo:

“Artículo 17.- Están inafectos al pago del impuesto los predios de propiedad de:

(...)

m. Los predios cuya titularidad pertenezca a los comedores populares, y que formen parte del Programa de Complementación Alimentaria.

(...)

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

En los casos señalados en los incisos c), d), e), f), h) y m), el uso parcial o total del inmueble con fines lucrativos, que produzcan rentas o no relacionados a los fines propios de las instituciones beneficiadas, significará la pérdida de la inafectación

En el caso del literal m) no se considera el uso de fines lucrativos los emprendimientos llevados a cabo por las organizaciones sociales de base a cargo de los comedores populares impulsados por los programas públicos correspondientes.”

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

UNICA. – El Poder Ejecutivo emitirá las normas correspondientes y reglamentarias para la ejecución de lo establecido en la presente ley.

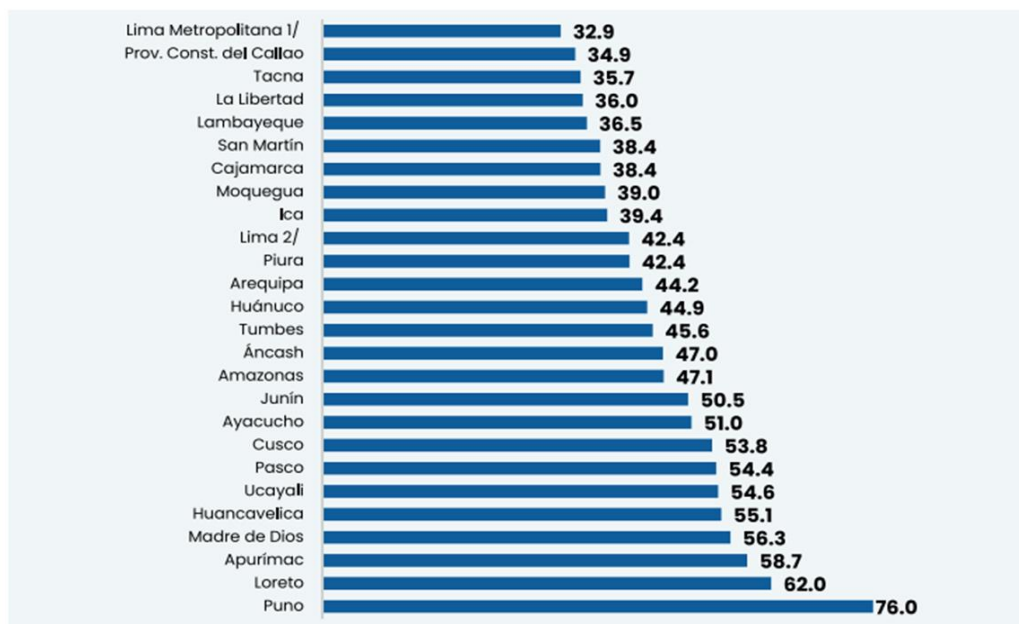
Lima, diciembre de 2025

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Perú es un país con una población proyectada al 2025 de 34´350,244 de habitantes, estimándose además que, de dicha población, el 27.6%, es decir 9,473,615 de habitantes, se encuentran en situación de pobreza¹. Comparándolo con el 2015, hay 2.9 millones de personas más en situación de pobreza, cuando la pobreza ascendía a 21.8%. La prevalencia de anemia en niños de 6 a 36 meses se ubica en 43.7%² y la desnutrición crónica se eleva al 12.6%.

Como se puede observar en los cuadros a continuación, hay un promedio nacional, pero este no es similar según los departamentos. La cifra es alta incluso para jurisdicciones con mayores accesos a servicios como Lima y Callao, donde la tasa se ubica por encima del 32%. Existen 10 departamentos donde 1 de cada 2 niños entre 6 a 36 meses presentan anemia, resaltando Puno con una tasa de 76%.

Prevalencia de Anemia en 6 a 36 meses por departamento



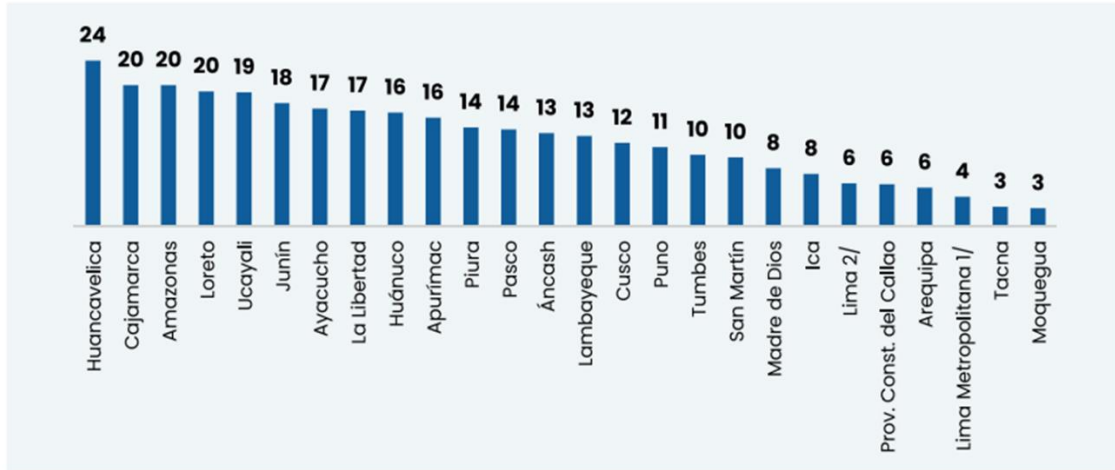
Fuente: Defensoría del Pueblo - La Seguridad Alimentaria en el Perú: Comedores del PCA y Ollas Comunes

De igual manera para el caso de la desnutrición crónica en niños menores de 5 años, hay departamentos donde la prevalencia se ubica por encima del 20%, llamando la atención Huancavelica, donde la tasa se ubica en 24%

¹ <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/>

² https://apps5.mineco.gob.pe/ca_bi/resulta2/

Prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años de edad por departamento



Fuente: Defensoría del Pueblo - La Seguridad Alimentaria en el Perú: Comedores del PCA y Ollas Comunes

Con las cifras mostradas de manera global, la población tiene que afrontar un escenario más complejo (mayor pobreza, mayor desnutrición y mayor anemia) con herramientas limitadas. El mercado laboral, por su propia característica y organización, no es capaz de absorber a la población de manera formal, no solo no ofrece una remuneración suficiente, sino además no ofrece beneficios como seguro de salud y ahorro para la vejez. Para tener una idea, el subempleo, entre octubre 2024 y setiembre 2025, alcanza al 45% de la población ocupada³, esto es 7.8 millones de personas en nuestro país esta subempleada, proyectándose que 6.4 millones de las mismas perciben una remuneración por debajo del mínimo⁴. Es decir, a pesar de encontrarse “*ocupados laboralmente*”, es probable que no cuenten con los recursos suficientes para cubrir todas sus necesidades, y opten por alternativas para cubrirlas.

Es en este escenario, que no es nuevo para nuestro país, es que se acude a opciones de *autogestión*, que en muchos casos parte de la solidaridad y la reciprocidad, y que además en su momento se vieron impulsadas por la propia ausencia del estado.

Estas iniciativas conocidas como Clubes de Madre o Comedores Populares, surgieron a finales de los años 70’s, que en un inicio se enfocaron en la

³ Perú: Comportamiento de los indicadores a Nivel Nacional y en 27 Ciudades del mercado laboral. Tercer Trimestre 2025. INEI. Disponible en: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe-tecnico-mercado-laboral-nacional.pdf>

⁴ Cifra estimada a partir de la proporción encontrada en Lima Metropolitana.

preparación y distribución de desayunos, para luego también incluir almuerzos. En su momento, estas organizaciones recibieron apoyo complementario de la Iglesia Católica y de organizaciones no gubernamentales. Hacia la década de los años 80's los comedores populares (así como los clubes de madre) fueron diseminándose y articulándose entre ellas, con apoyo del estado a través de algunos subsidios⁵, lo que llevo además a que estas se adecuen y sea seguidas y fiscalizadas en su accionar. En esa línea, se dan las leyes 25307 (febrero 1991) y 27731 (mayo 2002), donde la primera declara de interés nacional la labor que llevan a cabo diferentes organizaciones de base, entre ellas los comedores populares, y la segunda busca regular la participación de los comedores populares y los clubes de madre en los programas públicos de apoyo alimentario.

Es en este proceso, que estas organizaciones, que nacen como organizaciones de base, es que se van articulando con el accionar del estado, y buscan ofrecer alimentación a un costo accesible. Esto en la medida que buscan: (i) reducir el costo de los insumos a partir de la compra en escala o cantidad, (ii) el acceso a subsidios estatales a partir de la organización, (iii) el aporte de la fuerza de trabajo de los asociados (especialmente mujeres y madres de familia) y (iv) el cobro de una cuota de costo, que permite reponer los insumos utilizados⁶.

Si bien su actividad central, como mencionamos, es ofrecer alimentación a un precio accesible, con el tiempo los comedores populares (y también los clubes de madre) han recibido capacitación a fin de aprovechar la organización con que cuentan y convertirse en pequeñas unidades de generación de ingresos. La Ley N° 30790 (junio 2018) promueve a los comedores populares como unidades de emprendimiento a fin de fomentar el trabajo productivo de sus beneficiarios. En la misma línea también se da la Ley N° 32097 (julio 2024) que precisa el accionar respecto a la capacitación en formación de emprendimientos para los integrantes de los comedores populares.

Los Comedores Populares

A la fecha existen más de 14,000 comedores populares en nuestro país, que atienden alrededor de 800,000 personas⁷. El estado ha ido apoyando a estas organizaciones y apoyándose en las mismas a fin de establecer una estrategia de atención en el servicio alimentario. No solo ha ido priorizando su atención

⁵ Nedda Angulo. Comedores Populares: seguridad alimentaria y ejercicio de ciudadanía en el Perú.

Disponible en:

https://base.socioeco.org/docs/comedores_populares_seguridad_alimentaria_y_ejercicio_de_ciudadania_en_el_peru.pdf

⁶ *Idem.*

⁷ <https://www.elperuano.pe/noticia/268912-gobierno-entrega-subsidio-a-comedores-y-ollas-comunes>

sino, además, ha procurado el fortalecimiento de las mismas, entendiendo que contando con una red articulada de organizaciones le permitirá apoyarse para ejecutar acciones vinculadas a mejorar la alimentación de los ciudadanos, en especial de las personas vulnerables.

En su momento, a través del Decreto Supremo N° 006-2016-MIDIS, se estableció las funciones de las entidades relacionadas al Programa de Complementación Alimentaria – PCA, entre las cuales estaban las organizaciones sociales de base en la “modalidad de comedores populares”, quienes participan en la fase operativa del programa, además de participar en los comités de gestión local. Es por eso, que más adelante, a través de la Resolución Ministerial N.° 041-2022-MIDIS (de marzo de 2022), se define que el PCA tiene entre sus modalidades de atención a los comedores:

Comedores: Organizaciones Sociales de Base - OSB conformadas por personas en situación de pobreza o vulnerabilidad, que tienen como actividad principal la de alimentos y el apoyo social. Pueden ser Comedor Popular, Comedor Club de Madres, Comedor Parroquial y otros afines. Las OSB deben ser reconocidas como tales por los Gobiernos Locales de acuerdo a sus leyes específicas, como la Ley N° 25307, la Ley N° son 27731 y sus Reglamentos, entre otra normativa aplicable. En tal sentido, son usuarias de esta modalidad las personas socias y no socias de la OSB. En esta modalidad, la cantidad de raciones a programar es para 20 días de atención al mes.

Pero el apoyo a las organizaciones de base, entre ellas los comedores populares, no ha quedado allí, pues al inscribirse en registros públicos y ser reconocidos como personas jurídicas les permite suscribir convenios, contar con cuentas bancarias, recibir donaciones y particularmente el de recibir créditos⁸. De acuerdo a los datos de SUNARP al 2017, se inscribieron 4,006 comedores populares y 5,520 comités de vaso de leche, destacando además que se brindaron 300 talleres y capacitando a casi 12,000 integrantes de las organizaciones.

Asimismo, la Superintendencia de Banca y Seguros en coordinación con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS establecieron asistencia técnica y capacitación para el fortalecimiento de los comedores populares, con el fin de que manejen conceptos como manejo óptimo de presupuesto y gestión de finanzas personales y de su comedor⁹. Los Talleres de educación financiera para socias de comedores populares se elaboraron para las regiones de la costa, sierra y selva, y con esta acción no solo se reconoce la dinámica e importancia

⁸ <https://www.sunarp.gob.pe/PRENSA/inicio/file.axd?file=/2017/08092017-2.pdf>

⁹ <https://www.sbs.gob.pe/educacion-financiera/Mira-lee-y-Aprende/Otros-Recursos/Comedores-populares-MIDIS-SBS>

de dichas organizaciones, sino que además se busca trabajar con ella de manera óptima.

Textos para mujeres de comedores populares MIDIS - SBS

[Ver todo](#)



Educación financiera para socias de comedores populares - Región Costa

En este cuaderno se desarrollan conceptos como el presupuesto y logro de metas de ahorro, para que las mujeres puedan gestionar mejor sus finanzas personales y de su comedor.



Educación financiera para socias de comedores populares - Región Sierra

En este cuaderno se desarrollan conceptos como el presupuesto y logro de metas de ahorro, para que las mujeres puedan gestionar mejor sus finanzas personales y de su comedor.



Educación financiera para socias de comedores populares - Región Selva

En este cuaderno se desarrollan conceptos como el presupuesto y logro de metas de ahorro, para que las mujeres puedan gestionar mejor sus finanzas personales y de su comedor.

En esa línea, se da la Ley N° 32097 – “Ley que promueve la capacitación en formación de emprendimientos para los integrantes de los comedores populares y ollas comunes, para impulsar su desarrollo social y económico” (de julio de 2024) que busca generar oportunidades económicas de los integrantes de comedores populares y ollas comunes, a través del impulso de sus emprendimientos. Este impulso se hará de manera coordinada entre los ministerios de Producción y Desarrollo e Inclusión Social. En agosto reciente, se publicó el respectivo reglamento, en donde se establecen la capacitación en conformación de emprendimientos y asistencia para constitución de los mismos¹⁰.

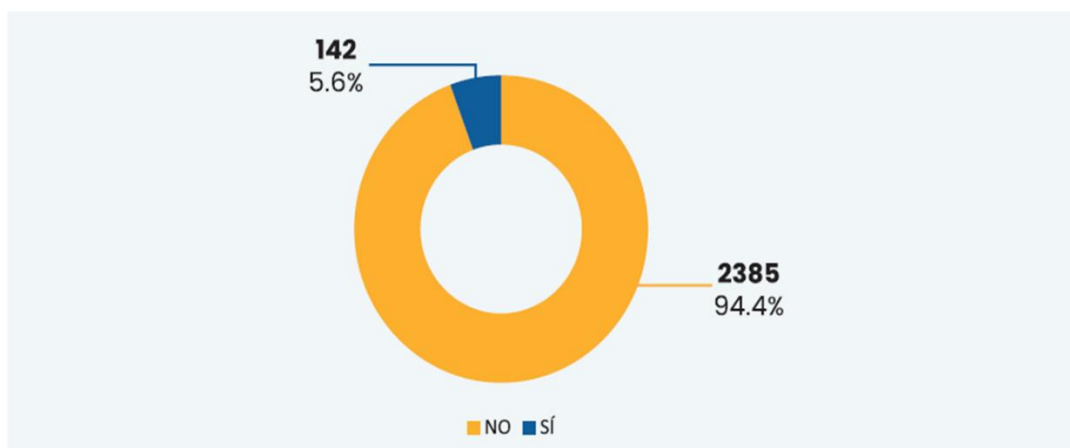
En general hay esfuerzo por impulsar la atención alimentaria, aunque los esfuerzos regularmente son insuficientes por el universo que hay que atender. En el presupuesto público del 2025 se asignaron S/ 45.3 millones para la entrega de subsidios económicos para la atención en los comedores del Programa de Complementación Alimentaria, el mismo que para el 2026 se ha incrementado S/ 110 millones. Estos recursos buscan cubrir parte del costo de la ración, la misma que se ubica entre 3 y 5 soles, monto variable que depende de la jurisdicción y el comedor, donde el estado subsidia hasta S/ 2,25 de la ración, la

¹⁰ Decreto Supremo N° 017-2025-PRODUCE. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 32097, Ley que promueve la capacitación en formación de emprendimientos para los integrantes de los Comedores Populares y Ollas Comunes, para impulsar su desarrollo social y económico.

diferencia es cubierta por los mismos comedores¹¹, a través principalmente del trabajo no remunerado de los asociados o del cobro de la ración que si llegan a cobrar.

Como mencionamos, a los comedores populares se les ha buscado fortalecer no solo porque forman parte del esquema de apoyo alimentario público, a través del programa de complementación alimentaria (PCA) sino además se ha buscado fortalecer dicha red para que se transformen en unidades productivas de negocio, es decir brindándoles asistencia y capacitación para apoyo a sus emprendimientos. Sin embargo, la fortaleza y sostenibilidad no solo se debe orientar en su capacidad de acción sino además en la infraestructura donde se desarrolla. Por ejemplo, mucha de la infraestructura de los comedores populares no se encuentra en óptimas condiciones, tal como lo ha señalado la Contraloría General de la República en diversas visitas realizadas¹²¹³. En esa línea, sobre la base de una muestra de 1,859 comedores supervisado por la Contraloría se encontró que en el 94.4% de los casos la municipalidad de la jurisdicción no realizó acciones para mejorar la infraestructura y en el 70.6% de los casos no realizo acciones para mejorar su equipamiento¹⁴.

Figura 31. Comedores del PCA: ¿Acciones realizadas por la municipalidad para mejorar la infraestructura del comedor?



Fuente. Base de Datos de la Supervisión Nacional a espacios de protección social de carácter alimentario Comedores

¹¹ <https://larepublica.pe/economia/2025/11/29/congreso-aprobo-presupuesto-para-ollas-comunes-gasto-por-ration-sera-de-s225-pero-no-alcanza-hnews-2207654>

¹² <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/1202124-contraloria-supervisa-comedores-populares-y-programa-de-alimentacion-a-cargo-de-municipios-programas-de-ucayali>

¹³ <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/1230361-contraloria-alerta-desabastecimiento-e-inadecuada-conservacion-de-alimentos-en-comedores-populares-de-ancash>

¹⁴ Defensoría del Pueblo. La Seguridad Alimentaria en el Perú: Comedores del PCA y Ollas Comunes. Julio 2025.

Entre las alternativas para apoyar a los comedores populares esta la inafectación del pago del impuesto predial de los locales donde operan. Por un lado, esta medida ayudaría a usar de manera óptima los recursos limitados con los que cuenta y orientarlos a su objetivo central que es el apoyo a la población vulnerable en cuanto a su alimentación, y, por otro lado, se reconoce, al ser una organización social de base, su labor de apoyo y coordinación con el estado. Esta medida además contribuye a la formalización en la medida que es un requisito menos y por ende acceder a los beneficios con que ya cuentan los comedores populares ya formalizados e inscritos.

II. ANALISIS COSTO BENEFICIO

La inafectación del impuesto predial para los locales donde funcionan los comedores populares si tiene un impacto porque se deja de recaudar un impuesto. Se proyecta, dependiendo del tamaño de los predios donde funcionan los comedores populares que esta inafectación generaría que se dejan de recaudar aproximadamente S/ 13.5 millones, esto sobre el escenario que todos los comedores pagan el predial. La recaudación de los gobiernos locales por impuesto predial ascendió en el 2024 a poco mas de S/ 3,000 millones. Es decir, estamos hablando del 0.45% que se vería afectado de los ingresos de los gobiernos locales.

Por otro lado, estar inafecto del impuesto predial a los comedores populares contribuye a:

- Los comedores populares tienen más posibilidades para formalizarse y poder acceder a los beneficios con que cuentan.
- Fortalecimiento de su capacidad de operación y de mejor desarrollo del programa de complementación alimentaria.
- Mejora la capacidad institucional y la de generación de emprendimientos, que contribuye a la generación de ingresos.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

Actualmente en la Ley de Tributación Municipal, Decreto Legislativo 776, existen entidades que se encuentra inafectas del pago del impuesto predial entre los que se encuentran sociedades de beneficencia, Hospitales, Cuerpo General de Bomberos Voluntarios, universidades y centros educativos, predios cuya titularidad correspondan organizaciones de personas con discapacidad, así como organizaciones sindicales. El común de las instituciones señaladas es que

prestan un servicio social, algunos desde el estado mismo y otros desde las organizaciones sociales. Existe también por ejemplo del beneficio que tienen las personas adultas mayores de deducir hasta en 50 unidades impositivas tributarias (S/ 265,500) de la base imponible del impuesto predial.

Así, existen ya iniciativas legales que buscan promover mejoras en la calidad de vida de las personas, en especial aquellas orientadas a las personas vulnerables, por lo que la presente iniciativa no esta colisionando con normas del ordenamiento jurídico actual.

IV. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLITICAS NACIONALES

La presente iniciativa se vincula con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

Política 10: Reducción de la pobreza

(e) fomentará el pleno ejercicio de la ciudadanía y la participación de los ciudadanos en situación de pobreza en la identificación de necesidades, el diseño de soluciones y la gestión de los programas.

Política 15: Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición

(b) garantizará que los alimentos disponibles sean económicamente asequibles, apropiados y suficientes para satisfacer las necesidades de energía y nutrientes de la población.

(e) aplicará, junto con los gobiernos locales y la sociedad organizada, controles de calidad y vigilancia sobre la producción, comercialización, almacenamiento y distribución de alimentos para consumo humano, que aseguren la idoneidad y condiciones sanitarias de los mismos.