



PERÚ
**GUÍA
LEGAL**

LEYES Y
POLÍTICAS PARA
LA DONACIÓN
DE ALIMENTOS

FEBRERO DE 2021

Autores

Este informe fue escrito por los siguientes miembros del personal y estudiantes de la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias (FLPC) de la Facultad de Derecho de Harvard: Emily M. Broad Leib, Melissa Shapiro, Nomin Jagdagdorj y Jordan Hill.

Agradecimientos

Agradecemos a la Red Mundial de Bancos de Alimentos (GFN), cuyos aportes, ideas y experiencia sirvieron de base para gran parte de nuestra investigación. Este informe también fue posible gracias al asesoramiento y el apoyo de nuestros socios locales en Perú con los que hemos debatido las ideas que aquí se exponen, entre ellos, Banco de Alimentos Perú (BAP), la firma jurídica global DLA Piper y muchas otras ONG, empresas y organismos gubernamentales.

Acerca del proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos

El proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos (Global Food Donation Policy Atlas) es una iniciativa pionera para promover mejores leyes sobre la donación de alimentos, con el fin de ayudar a abordar tanto la pérdida de alimentos como la inseguridad alimentaria. Este proyecto traza el mapa de las leyes que repercuten en la donación de alimentos en países de todas partes del mundo, a fin de: ayudar a los profesionales a comprender las leyes nacionales relativas a la donación de alimentos; comparar las leyes de los distintos países y regiones; analizar las cuestiones jurídicas y los obstáculos a la donación; y compartir las mejores prácticas y recomendaciones para superar esos obstáculos. El proyecto es una asociación entre la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias de la Facultad de Derecho de Harvard y la Red Mundial de Bancos de Alimentos. Para conocer y comparar las leyes y políticas de donación de alimentos de los países investigados por la FLPC hasta la fecha, visite www.atlas.foodbanking.org.

Acerca de la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias de la Facultad de Derecho de Harvard

La Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias (FLPC) presta servicios a organizaciones asociadas y comunidades ofreciendo orientación sobre innovadoras cuestiones jurídicas y normativas del sistema alimentario, al tiempo que involucra a los estudiantes de derecho en la práctica de las leyes y políticas alimentarias. La FLPC tiene como objetivo aumentar el acceso a alimentos saludables, apoyar la producción de alimentos y sistemas alimentarios sostenibles, y reducir el desperdicio de alimentos sanos y saludables. Para más información, visite www.chlpi.org/FLPC.



Acerca de la Red Mundial de Bancos de Alimentos

La Red Mundial de Bancos de Alimentos (GFN) es una organización internacional sin fines de lucro que alimenta a aquellos que padecen hambre mediante la unión y el fomento de los bancos de alimentos en más de 40 países. La GFN se enfoca en la lucha contra el hambre y la prevención del desperdicio de alimentos ofreciendo conocimientos especializados, dirigiendo recursos, promoviendo el intercambio de conocimientos y el desarrollo de conexiones que aumenten la eficiencia, garanticen la seguridad alimentaria y ayuden a los bancos de alimentos a llegar a más personas que padecen hambre. Para más información, visite www.foodbanking.org.



Hecho posible con el apoyo de la Fundación Walmart

La investigación incluida en este informe fue posible gracias a la financiación de la Fundación Walmart. Los resultados, conclusiones y recomendaciones que se presentan en este informe son exclusivamente de la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias (FLPC) de la Facultad de Derecho de Harvard, y no reflejan necesariamente las opiniones de la Fundación Walmart.



ÍNDICE

Introducción.....	1
Propósito de esta Guía.....	1
Estado de inseguridad alimentaria, pérdida, desperdicio y recuperación de alimentos en Perú..	2
Panorama general del marco jurídico pertinente en Perú.....	4
Ley de donación de alimentos.....	4
Ley contra la pérdida y el desperdicio de alimentos.....	5
Ley y normativa de seguridad alimentaria.....	6
Otras leyes nacionales.....	6
Leyes municipales.....	7
Cuestiones legales relativas a la donación de alimentos.....	7
Seguridad alimentaria para donaciones.....	7
Etiquetado de fechas.....	8
Protección de responsabilidad para donaciones de alimentos.....	10
Impuestos.....	10
Incentivos fiscales.....	11
Barreras impositivas.....	12
Requisitos de donación o sanciones por desperdicio de alimentos.....	12
Subvenciones e incentivos del gobierno.....	13
Otras disposiciones.....	13
Conclusión.....	13

INTRODUCCIÓN

Propósito de esta Guía Legal

La pérdida y el desperdicio de alimentos es uno de los mayores desafíos del sistema alimentario que enfrentamos hoy en día. Se estima que un tercio de los alimentos producidos a nivel mundial acaba perdiéndose o desperdiciándose a lo largo de la cadena de suministro;¹ esto equivale aproximadamente a 1,300 millones de toneladas de alimentos cada año que terminan en el vertedero.² La pérdida o el desperdicio de alimentos ocurre en cada etapa del sistema alimentario: los alimentos se pierden durante la cosecha inicial debido a los bajos precios del mercado, también a causa de los altos costos de la mano de obra y la demanda de productos de aspecto perfecto; las tiendas de comestibles y los restaurantes que sobreestiman la demanda de los clientes desperdician los alimentos; y los consumidores que usan prácticas ineficientes de compra y de cocina y no comprenden claramente las etiquetas con las fechas también desperdician los alimentos.³

Estos comportamientos tienen importantes consecuencias medioambientales, económicas y sociales: los alimentos que acaban perdiéndose o desperdiciándose suponen una enorme huella de carbono de 3.3 gigatoneladas,⁴ ya que utilizan aproximadamente el 28% de las tierras agrícolas⁵ y son responsables del 8%, es decir, 70,000 millones de toneladas, de las emisiones totales de gases de efecto invernadero a nivel global.⁶ En conjunto, este daño cuesta aproximadamente \$940,000 millones por año.⁷ Mientras tanto, más de 820 millones de personas sufren de desnutrición y una de cada nueve padece inseguridad alimentaria.⁸ La comunidad internacional ha tratado de resolver esta paradoja y promover la reducción del desperdicio de alimentos, especialmente en el marco de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 12.3.⁹

En muchos países, la donación de alimentos ha surgido como una solución ampliamente difundida y lógica para redirigir el excedente de alimentos seguros destinados a los vertederos a las manos de quienes más los necesitan. La mayoría de las donaciones de alimentos se facilitan a través de bancos de alimentos u otras organizaciones no gubernamentales de beneficencia que recuperan el excedente de alimentos saludables y redirigen estos alimentos recuperados a organismos beneficiarios locales (como comedores de beneficencia, refugios y despensas comunitarias) para alimentar a las personas de bajos ingresos que sufren inseguridad alimentaria. A medida que la inseguridad alimentaria y la pérdida y el desperdicio de alimentos siguieron aumentando, han surgido en todo el mundo nuevos e innovadores modelos de recuperación de alimentos.

Sin embargo, existe incertidumbre en torno a las leyes y normativas más pertinentes para la donación de alimentos. Para ayudar a abordar las cuestiones más apremiantes, la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias (FLPC) de la Facultad de Derecho de Harvard y la Red Mundial de Bancos de Alimentos (GFN) se han asociado para crear el proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos.¹⁰ Esta innovadora alianza trazará el mapa de las leyes y políticas que tendrán impacto sobre las donaciones en 15 países durante el transcurso de dos años. El proyecto tiene por objetivo: identificar y explicar las leyes nacionales relativas a la donación de alimentos, analizar las barreras jurídicas más comunes para promover mayor donación de alimentos y compartir las mejores prácticas y recomendaciones para superar esas barreras.

EL PROYECTO TIENE POR OBJETIVO: IDENTIFICAR Y EXPLICAR LAS LEYES NACIONALES RELATIVAS A LA DONACIÓN DE ALIMENTOS, ANALIZAR LAS BARRERAS JURÍDICAS MÁS COMUNES PARA PROMOVER MAYOR DONACIÓN DE ALIMENTOS Y COMPARTIR LAS MEJORES PRÁCTICAS Y RECOMENDACIONES PARA SUPERAR ESAS BARRERAS.

Esta Guía Legal se centra en Perú, donde un tercio de los alimentos que se producen, es decir, 9 millones de toneladas de alimentos, se pierden o se desperdician cada año¹¹, al mismo tiempo que 3.1 millones de personas ya sufrían inseguridad alimentaria desde antes de la pandemia del nuevo coronavirus (COVID-19).¹² La FLPC y la GFN, en colaboración con socios de Perú,¹³ desarrollaron este recurso para ayudar a los donantes de alimentos, bancos de alimentos y otros intermediarios (en adelante denominados colectivamente "organizaciones de recuperación de alimentos") a comprender los marcos jurídicos pertinentes que tienen alcance sobre los esfuerzos de lucha contra el desperdicio y la donación de alimentos en Perú.¹⁴ Esta Guía Legal también sirve como un recurso para aquellos en otros países que buscan informar sus propias leyes y políticas de donación de alimentos.

Después de exponer los comentarios iniciales acerca de la pérdida y recuperación de alimentos en Perú, esta Guía ofrece un panorama general de los marcos jurídicos más relevantes para la donación de alimentos a nivel nacional y local. Las secciones siguientes analizan más detenidamente las leyes generalmente aplicables a la donación de alimentos: leyes y normativas de seguridad alimentaria, leyes de etiquetado de fechas para los alimentos, leyes de protección del "buen samaritano" o frente a la responsabilidad, incentivos fiscales para la donación de alimentos y/o desincentivos de políticas fiscales y leyes de desviación de desperdicios que penalizan el desperdicio de alimentos o exigen la recuperación de tales alimentos. El grado de desarrollo y posterior implementación de estos marcos jurídicos por parte de Perú puede variar en comparación con otros países.

Estado de inseguridad alimentaria, pérdida, desperdicio y recuperación de alimentos en Perú

Las políticas para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y promover la donación de alimentos cobran nueva importancia cuando las condiciones socioeconómicas de un país perpetúan la inseguridad alimentaria, especialmente entre los más vulnerables. Este es el caso de Perú, que a pesar de la constante expansión de su variado y productivo sector agrícola, sigue luchando contra la pobreza generalizada, la inseguridad alimentaria y la inestabilidad económica. Entre 2015 y 2017, el 8.8% de la población sufría inseguridad alimentaria.¹⁵ Las estimaciones reportadas en 2019 revelaron que el 20.5% de la población, es decir, más de 6.5 millones de personas, vivían por debajo del umbral de la pobreza.¹⁶ Estas condiciones se han visto agravadas por la pandemia de COVID-19. Según informes de agosto de 2020, Perú lideraba el desplome económico mundial con una caída del 30.2% del producto interior bruto (PIB) respecto al año anterior.¹⁷

Si bien todavía se desconoce el alcance total del impacto de la pandemia en la inseguridad alimentaria y el hambre en Perú, los primeros estudios sugieren que puede ser muy grave. Según el *Instituto de Estudios Peruanos* (IEP), en mayo de 2020 más de un tercio de la población peruana había acudido a la cocina comunitaria (preparación colectiva de alimentos) para alimentarse y alimentar a sus familias.¹⁸ En junio de 2020, Perú no solo registró el mayor número de casos de virus per cápita de la región, sino que el impacto de la pandemia puso de manifiesto la necesidad de contar con redes de seguridad social más eficaces para evitar que millones de personas cayeran en la pobreza.¹⁹

SI BIEN TODAVÍA SE DESCONOCE EL ALCANCE TOTAL DEL IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL HAMBRE EN PERÚ, LOS PRIMEROS ESTUDIOS SUGIEREN QUE PUEDE SER MUY GRAVE.

Antes de la pandemia, Perú demostró sensibilidad ante el hambre y la inseguridad alimentaria de la población y llevó a cabo iniciativas para mejorar estas condiciones. Para abordar los problemas de acceso a los alimentos, por ejemplo, la *Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria*²⁰ elaboró la *Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (2013-2021)*²¹ y el *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2015-2021)*.²² Dado que ambas iniciativas concluyen el año que viene, y teniendo en cuenta el impacto imprevisto de la pandemia mundial, es probable que el gobierno nacional refuerce los esfuerzos de prevención del hambre y de seguridad alimentaria.²³

Perú en números		
Población 31,915,000	Prevalencia de Inseguridad Alimentaria 3.1 millones	Clasificación del Banco Mundial Renta media-alta
Edad Media 29.1 años	Índice de Seguridad Alimentaria Mundial 63.3	Índice de Desarrollo Humano 0.759
PIB US\$226.8 mil millones (billion)	Índice GINI 42.8	Estimaciones de FLW (pérdida y desperdicio de alimentos) 9 millones de toneladas
Índice de Pobreza 20.5%	Índice de Sostenibilidad Alimentaria N/D	

Fuente: Red Mundial de Bancos de Alimentos, septiembre de 2020

Estos esfuerzos pueden incluir mayor atención a la pérdida y el desperdicio de alimentos, un problema ya reconocido en los últimos años. Aunque no hay datos oficiales sobre el desperdicio y la pérdida de alimentos en Perú, los informes sugieren que la cantidad estimada de alimentos que se desechan —el 33% de los alimentos producidos— podría alimentar a 2 millones de peruanos.²⁴ La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) calcula que el 42.9% de los tomates, el 40.8% de los bananos y el 31.96% de las papas se pierden ya entre la producción y la distribución,²⁵ y el 33% del pescado se pierde antes de llegar a los mercados, en parte debido a la falta de almacenamiento adecuado en los buques pesqueros.²⁶ Un estudio limitado sobre las pérdidas posteriores a la cosecha en las explotaciones agrícolas de Perú reveló que la educación de los agricultores y el uso de insumos agrícolas modernos, como plaguicidas, herbicidas y/o fertilizantes, se encontraban entre los factores más importantes de las pérdidas.²⁷ Durante la fase de venta al por menor, los alimentos se desperdician aún más, con cerca de 120 millones de toneladas de residuos orgánicos sólidos generados diariamente solo en el mercado mayorista de Lima.²⁸

AUNQUE NO HAY DATOS OFICIALES SOBRE EL DESPERDICIO Y LA PÉRDIDA DE ALIMENTOS EN PERÚ, LOS INFORMES SUGIEREN QUE LA CANTIDAD ESTIMADA DE ALIMENTOS QUE SE DESECHAN —EL 33% DE LOS ALIMENTOS PRODUCIDOS— PODRÍA ALIMENTAR A 2 MILLONES DE PERUANOS.

Los recientes avances legislativos sientan las bases para abordar la pérdida y el desperdicio de alimentos y promover mayor número de donaciones de alimentos como solución contra la inseguridad alimentaria y el hambre. En 2016, Perú adoptó la Ley N.º 30498 —*Ley que Promueve la Donación de Alimentos y Facilita el Transporte de Donaciones en Situaciones de Desastres Naturales* (en adelante, “Ley de Donación de Alimentos”).²⁹ La Ley de Donación de Alimentos ofrece una guía de procedimiento y beneficios financieros para las donaciones de alimentos en dos situaciones distintas: (1) la donación de alimentos que han perdido su valor comercial, pero que siguen siendo seguros para el consumo humano; y (2) la donación de alimentos (y otros bienes y servicios necesarios) durante “estados de emergencia” ocasionados por desastres naturales, siempre que el gobierno confirme y explique la aplicación de la Ley para donación de alimentos en su decreto oficial que declare el “estado de emergencia”.³⁰

En julio de 2019, el gobierno de Perú adoptó la Ley N.º 30988 —*Ley que Promueve la Reducción y Prevención de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos* (en adelante “Ley contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos”).³¹ Esta Ley promueve esfuerzos coordinados de múltiples partes interesadas para reducir y prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos en todas las etapas de la cadena de suministro de alimentos.³² Si bien la Ley de Donación de Alimentos reconoce la relación entre la pérdida y el desperdicio de alimentos y la donación de alimentos, la Ley contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos no incluye ninguna referencia a la recuperación o donación de alimentos. Sin embargo, el reglamento de la Ley contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos, aprobado en marzo de 2020, responde a esta desconexión con disposiciones que promueven mayor donación de alimentos.³³

Perú también se ha comprometido con los esfuerzos regionales e internacionales de reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos. En 2018 lanzó un Marco de Programación conjunto con la FAO (*Marco de Programación de País MPP 2018-2021*),³⁴ que busca desarrollar un “sistema alimentario sostenible y acceso a alimentos seguros y nutritivos, preferentemente para las poblaciones más vulnerables”, entre otros objetivos.³⁵ El *Ministerio de Agricultura y Riego* (MINAGRI), asistió a la Primera Cumbre Latinoamericana sobre Pérdida y Desperdicio de Alimentos celebrada en Bogotá, Colombia, del 10 al 11 de octubre de 2019. En consecuencia, las instituciones gubernamentales mostraron un creciente interés por apoyar a los actores de los sectores público y privado para promover el rescate y la recuperación de alimentos.

Además del apoyo gubernamental para reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos, los actores del sector privado han demostrado ser fundamentales para promover la recuperación y la donación de alimentos, especialmente durante los últimos acontecimientos. El *Banco de Alimentos Perú* (BAP), por ejemplo, se creó en 2014 para redirigir el excedente de alimentos a las poblaciones que sufren inseguridad alimentaria. En los últimos seis años, el BAP facilitó la donación de más de 16,162 toneladas de alimentos, evitando más de 686 toneladas de emisiones anuales de CO₂.³⁶ A enero de 2020, el BAP había recuperado 434 toneladas de excedentes de alimentos del mercado mayorista de Lima, y la recuperación mensual aumentó de 19 toneladas en julio de 2019 a 127 toneladas en diciembre de 2019. El BAP triplicó con creces su impacto durante las primeras fases de la pandemia de COVID-19, atendiendo a 180,000 personas solo en el primer mes.³⁷

Mientras Perú responde a esta creciente demanda y busca soluciones a largo plazo para la pérdida y el desperdicio de alimentos y para la inseguridad alimentaria, los actores pertinentes deben reconocer y comprender las leyes que se aplican a la donación de alimentos. Las secciones restantes de esta Guía Legal proporcionan un panorama general del marco jurídico para la donación de alimentos en Perú y abordan las cuestiones que muy probablemente surjan entre los donantes de alimentos, las organizaciones de recuperación de alimentos, los encargados de la formulación de políticas y otras partes interesadas.

PANORAMA GENERAL DEL MARCO JURÍDICO PERTINENTE EN PERÚ

La Constitución de Perú establece un sistema de gobierno unitario pero descentralizado.³⁸ La Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización³⁹ y la Ley de Demarcación y Organización Territorial⁴⁰ distribuyen poderes administrativos entre los niveles nacional, regional y local. La normativa alimentaria se configura principalmente a nivel nacional, donde la facultad legislativa se reparte entre un poder legislativo unicameral, un poder ejecutivo presidencial y un poder judicial. La autoridad normativa a su vez se delega a nivel regional a través de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que establece regiones (24 departamentos y dos provincias especiales, Callao y Lima) y provincias.⁴¹ A nivel local, la Ley de Demarcación y Organización Territorial y la Ley Orgánica de Municipalidades establecen distritos y, dentro de esos, *centros poblados*.⁴² Los centros poblados son las unidades administrativas más pequeñas y están regidos por gobiernos municipales.

La legislación nacional en materia de pérdida, desperdicio y donación de alimentos concuerda con las obligaciones del gobierno establecidas en la Constitución, que es la principal fuente de derecho, junto con los tratados internacionales firmados y ratificados por el Congreso peruano. A estos le siguen en jerarquía las Leyes Orgánicas, las Leyes Ordinarias, las Resoluciones Legislativas, los Decretos Legislativos, los Decretos Supremos y las Resoluciones Supremas. Otros actos legislativos son las resoluciones ministeriales, las ordenanzas municipales y demás actos administrativos del poder ejecutivo. Como se explica más adelante, las políticas relacionadas con el desperdicio y la donación de alimentos se configuran en gran medida a través de diversas autoridades nacionales, y los gobiernos regionales y municipales tienen ciertas autoridades delegadas para complementar estas políticas o desarrollar planes de implementación dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Ley de donación de alimentos

En 2016, Perú adoptó una Ley de Donación de Alimentos para facilitar y promover la donación de alimentos que hayan perdido valor comercial pero que sigan siendo seguros para el consumo humano (capítulo II) y para incentivar aún más las donaciones durante los "estados de emergencia" por desastres producidos por fenómenos naturales (capítulo III).

En el capítulo II, la Ley explica el modelo general de donación de alimentos que se aplica en circunstancias ordinarias: los alimentos donados deben distribuirse a personas necesitadas de forma gratuita, ya sea directamente o a través de organizaciones benéficas registradas en la Autoridad Tributaria como entidades receptoras de donaciones.⁴³ Cualquier persona física o jurídica puede ser donante.⁴⁴ Las entidades donantes deben cumplir ciertos procedimientos, como conservar la descripción y la fecha de vencimiento de los alimentos envasados, y las entidades receptoras de donaciones deben llevar registro de los alimentos donados y de los beneficiarios.⁴⁵ La *Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria* (DIGESA) dependiente del *Ministerio de Salud* (MINSA), se encarga de que estas entidades cumplan con los requisitos pertinentes de inocuidad alimentaria. La Ley también aclara la responsabilidad que se impone a los donantes y a las entidades receptoras que están sujetas a estos requisitos de seguridad, como se comenta más adelante en esta Guía Legal.⁴⁶

Al momento de la adopción de la Ley, esta *promovía*, o alentaba, la donación de alimentos que habían perdido valor comercial pero que seguían siendo aptos para el consumo humano a instituciones que cumplieran con los requisitos.⁴⁷ Sin embargo, la Ley estipula que, a partir del tercer año de su promulgación, esta sugerencia voluntaria se convertiría en un *requisito* de donación ("obligatoriedad de donación"). Este requisito se aplica solo a los supermercados y a las instalaciones

de almacenamiento de alimentos o almacenes. Los demás actores de la cadena de suministro todavía están solamente invitados a donar.⁴⁸ Si bien este requisito de donación debería haber entrado en vigencia a partir de 2019, al momento de elaborar este informe en 2020, el *Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social* (MIDIS) no había finalizado el reglamento de esta obligación.⁴⁹ Por lo tanto, no existen procedimientos formales para su cumplimiento ni consecuencias legales por el incumplimiento del requisito de donación establecido por la Ley.

EN 2016, PERÚ ADOPTÓ UNA LEY DE DONACIÓN DE ALIMENTOS PARA FACILITAR Y PROMOVER LA DONACIÓN DE ALIMENTOS QUE HAYAN PERDIDO VALOR COMERCIAL PERO QUE SIGAN SIENDO SEGUROS PARA EL CONSUMO HUMANO Y PARA INCENTIVAR AÚN MÁS LAS DONACIONES DURANTE LOS "ESTADOS DE EMERGENCIA" POR DESASTRES PRODUCIDOS POR FENÓMENOS NATURALES.

Además de la obligación de donar, la Ley pretende incentivar las donaciones de alimentos mediante la concesión de varios beneficios fiscales, que se analizan en detalle en la sección "Incentivos fiscales" de este documento. Los beneficios fiscales solo están disponibles para donaciones realizadas a entidades receptoras de donaciones, *es decir*, cualquier organización pública o privada sin fines de lucro que esté registrada como tal ante la *Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria* (SUNAT).⁵⁰ En 2017 el *Ministerio de Economía y Finanzas* (MEF) adoptó una normativa que detalla la aplicación de estos beneficios para las donaciones realizadas en virtud del capítulo II y las realizadas en situaciones de emergencia, de conformidad con el capítulo III.⁵¹

Como se ha señalado, el capítulo III de la Ley de Donación de Alimentos introduce un régimen especial para las donaciones y servicios gratuitos en casos de "estado de emergencia" por desastres producidos por fenómenos naturales. El capítulo III incentiva aún más la donación durante e inmediatamente después de una crisis. Para ello, la Ley introduce beneficios fiscales específicos y requisitos de documentación que se aplican a los bienes donados solo durante un "estado de emergencia" declarado por el gobierno como consecuencia de un desastre natural. Los "bienes" contemplados en el capítulo III pueden incluir alimentos y otros artículos de primera necesidad, como los medicamentos; sin embargo, el gobierno debe detallar explícitamente la aplicación de la Ley a alimentos u otros artículos cuando emita un decreto de "estado de emergencia".⁵²

La posibilidad de que el capítulo III aumente significativamente las donaciones de alimentos en tiempos de emergencia es incierta, ya que el procedimiento de donación y los beneficios fiscales descritos en el capítulo III reflejan en gran medida los establecidos para las donaciones de alimentos no urgentes en el capítulo II. Al momento de redactar este informe, el gobierno peruano había emitido un decreto por el que declaraba el "estado de emergencia" en respuesta a la pandemia de COVID-19,⁵³ pero no había invocado la aplicación del régimen especial de donación de la Ley de Donación de Alimentos. En consecuencia, sigue sin comprobarse el potencial de este régimen para aumentar las donaciones de alimentos durante una crisis de salud pública. Los donantes pueden seguir reclamando los beneficios fiscales establecidos en el capítulo II de la Ley de Donación de Alimentos para las donaciones de alimentos que cumplan los requisitos, pero no pueden reclamar el beneficio adicional detallado en el capítulo III, que se comenta más adelante en esta Guía Legal.

Ley contra la pérdida y el desperdicio de alimentos

En julio de 2019, el gobierno peruano avanzó significativamente en sus esfuerzos de reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos, con la adopción de la Ley contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos. El propósito de la Ley es reducir y prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos en todas las etapas de la cadena⁵⁴ de suministro de alimentos a través de esfuerzos coordinados entre los actores de la cadena de suministro.⁵⁵ El artículo 3 de la ley encomienda al MINAGRI el fortalecimiento de las buenas prácticas de manipulación de alimentos; el apoyo a la implementación de proyectos e iniciativas de reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos a nivel nacional, regional y local; y la coordinación de estos esfuerzos con los miembros del sector privado y la sociedad civil.⁵⁶ La Ley contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos no menciona específicamente la donación de alimentos entre estos objetivos.

EN JULIO DE 2019, EL GOBIERNO PERUANO AVANZÓ SIGNIFICATIVAMENTE EN SUS ESFUERZOS DE REDUCIR LA PÉRDIDA Y EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS, CON LA ADOPCIÓN DE LA LEY CONTRA LA PÉRDIDA Y EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS. EL PROPÓSITO DE LA LEY ES REDUCIR Y PREVENIR LA PÉRDIDA Y EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS EN TODAS LAS ETAPAS DE LA CADENA DE SUMINISTRO DE ALIMENTOS.

Sin embargo, el reglamento de la Ley avala explícitamente la donación de alimentos realizada a entidades receptoras que cumplen los requisitos entre las acciones estratégicas para evitar la pérdida y el desperdicio de alimentos.⁵⁷ Este reglamento se aprobó en marzo de 2020 tras varios meses de consultas con las partes interesadas pertinentes,⁵⁸ y en última instancia busca conciliar los esfuerzos de donación de alimentos con los de prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos. Por ejemplo, el reglamento prevé la creación de un Grupo de Trabajo en el seno de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional para crear directrices en materia de seguridad alimentaria y nutricional de conformidad con la Ley contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y la Ley de Donación de Alimentos.⁵⁹ Al momento de redactar este informe, se desconocía el impacto de este Grupo de Trabajo y de la Ley contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos en los esfuerzos de donación de alimentos en general. Sin embargo, la adopción de un reglamento que reitere la relación entre esta legislación y la Ley de Donación de Alimentos puede ayudar a fortalecer el marco jurídico de recuperación de alimentos en Perú.

Ley y normativa de seguridad alimentaria

LA LEY DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS PROMUEVE UN ENFOQUE PREVENTIVO E INTEGRAL PARA GARANTIZAR QUE LOS ALIMENTOS DESTINADOS AL CONSUMO HUMANO SEAN SEGUROS.

Las donaciones de alimentos también están comprendidas en el ámbito de aplicación del régimen jurídico de seguridad alimentaria de Perú, que se modernizó en 2008 con la adopción de su *Ley de Inocuidad de los Alimentos*⁶⁰ y su reglamento.⁶¹ La Ley de Inocuidad de los Alimentos promueve un enfoque preventivo e integral para garantizar que los alimentos destinados al consumo humano sean seguros.⁶² La ley establece los derechos y obligaciones de los productores y consumidores, garantizando el derecho de todos a consumir alimentos seguros y a recibir protección contra los alimentos contaminados, adulterados, falsificados o no aptos para el consumo humano.⁶³ También promueve el principio de responsabilidad social, al exigir a todos los actores comerciales que garanticen que solo se produzcan alimentos que sean seguros y saludables.⁶⁴

La Ley de Inocuidad de los Alimentos establece las estructuras gubernamentales para supervisar la regulación de los alimentos y reparte la responsabilidad entre varios organismos nacionales y autoridades regionales.⁶⁵ La Ley de Inocuidad de los Alimentos también creó una *Comisión Multisectorial Permanente de Inocuidad Alimentaria* (COMPIAL) para proponer políticas nacionales de seguridad alimentaria.⁶⁶ La COMPIAL está integrada por funcionarios de varios ministerios, incluido el *Ministerio de Salud* (MINSA), y tiene la responsabilidad de proponer políticas nacionales de seguridad de los alimentos para consumo humano y consumo animal.

La *Ley General de Salud del Perú*,⁶⁷ el *Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas*⁶⁸ y la *Norma Sanitaria para el Almacenamiento de Alimentos Terminados destinados al Consumo Humano*⁶⁹ establecen también los principios de inocuidad de los alimentos de acuerdo con el *Codex Alimentarius* internacional, del que Perú es miembro desde 1963.⁷⁰ Un componente de la DIGESA propone y coordina la información técnica necesaria para desarrollar la política de seguridad alimentaria; establecer normas para implementar sus propuestas técnicas; y supervisar los programas y planes de seguridad alimentaria en la producción, fabricación y comercialización de alimentos producidos de manera industrial.⁷¹

Otras leyes nacionales

Si bien las leyes antes mencionadas son las que regulan de forma más directa la recuperación y donación de alimentos, existen otras leyes y programas nacionales en materia de seguridad, salud e inocuidad de los alimentos. Por ejemplo, la *Ley de Etiquetado y Verificación de los Reglamentos Técnicos de los Productos Industriales Manufacturados*⁷² y la *Norma Técnica Peruana NTP 209.038*⁷³ controlan las etiquetas de fechas que se colocan en los alimentos envasados. La Ley de Donación de Alimentos también introduce un régimen de responsabilidad que amplía los derechos y protecciones estándar establecidos en el *Código de Protección y Defensa del Consumidor*.⁷⁴ Por último, las disposiciones del *Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta*⁷⁵ y del *Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo*⁷⁶ proporcionan beneficios a los donantes de alimentos, como se analiza más adelante en esta Guía Legal.

Leyes municipales

Los gobiernos locales de Perú tienen la autoridad legal para complementar las leyes nacionales dentro del alcance de su jurisdicción y poder delegado. En el contexto de la Ley de Inocuidad de los Alimentos, por ejemplo, se otorga expresamente a los municipios competencia sobre los alimentos preparados, el transporte, la venta al por menor y los alimentos de venta ambulante.⁷⁷ Los municipios también han desarrollado sus propias iniciativas para hacer frente a la pérdida y el desperdicio de alimentos. La *Red de Municipalidades en Temas Alimentarios* —que incluye a representantes de las municipalidades de Arequipa, Concepción, Huancayo y Lima— está trabajando para mejorar la gestión de los mercados mayoristas y proponer legislación pertinente a nivel nacional.⁷⁸ Aunque la red solo se ha reunido unas pocas veces,⁷⁹ su propuesta de legislación es una iniciativa prometedora dada la cantidad de pérdidas de alimentos citada anteriormente.

El municipio de Lima forma parte del Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán, un acuerdo internacional entre ciudades dispuestas a desarrollar políticas alimentarias sostenibles. Lanzado el 15 de octubre de 2015 en la EXPO por el alcalde de Milán, el Pacto ha sido firmado por más de 130 ciudades de todo el mundo.⁸⁰ El objetivo principal del Pacto de Milán es establecer un marco de gobernanza para el desarrollo de políticas locales que fomenten sistemas alimentarios equitativos y sostenibles, y comprende seis áreas temáticas: gobernanza alimentaria local; equidad social y económica; alimentación y nutrición sostenibles; producción de alimentos; suministro y distribución; y desperdicio y pérdida de alimentos. En este sentido, Lima desarrolló su propia *Carta Alimentaria de Lima Metropolitana*. El primer objetivo de esta Carta es “trabajar para desarrollar sistemas alimentarios sostenibles, inclusivos, resilientes, seguros y diversificados, para asegurar una alimentación saludable y accesible a todos en un marco de acción basado en los derechos, con el fin de reducir los desperdicios de alimentos y preservar la biodiversidad y, al mismo tiempo, mitigar y adaptarse a los efectos de los cambios climáticos, contribuyendo a la erradicación de la pobreza y a la seguridad alimentaria”.⁸¹

Lima también formó un grupo de trabajo sobre residuos alimentarios y estableció un centro de compostaje para gestionar los residuos de biomasa de los mercados gestionados por el municipio.⁸² El objetivo del centro es convertir los residuos orgánicos en compost y, al mismo tiempo, preservar el medio ambiente, objetivos acordes con el Decreto de Gestión de Residuos Sólidos.⁸³ Según la FAO, que apoyó el esfuerzo, la cantidad de residuos orgánicos que se eliminan en el vertedero y el sistema de drenaje de la ciudad ha disminuido significativamente como resultado de este proyecto.⁸⁴ Las ciudades de Arequipa, Junín y Piura también recibirán una ayuda similar de la FAO.⁸⁵

CUESTIONES LEGALES RELATIVAS A LA DONACIÓN DE ALIMENTOS

Seguridad alimentaria para donaciones

Un obstáculo fundamental para la donación del excedente de alimentos es la falta de conocimiento o de orientaciones fácilmente disponibles en relación con los procedimientos de seguridad para la donación de alimentos. Los posibles donantes suelen tener dudas sobre cuáles son las normas de seguridad alimentaria que se aplican a los alimentos donados, en contraposición a los alimentos comprados, así como cuáles medidas son necesarias para donar alimentos de manera segura en cumplimiento de las normas aplicables. Como resultado, el excedente de alimentos seguros que podría haberse redirigido a las poblaciones necesitadas se envía en cambio a los vertederos.

En Perú, sigue habiendo incertidumbre en torno a las normas de seguridad alimentaria para la donación de alimentos, a pesar de que existe un sólido marco jurídico de seguridad alimentaria conformado por la Ley de Inocuidad de los Alimentos, la Ley General de Salud y los reglamentos correspondientes. En conjunto, estas leyes ofrecen normas de seguridad alimentaria que se extienden implícita o explícitamente a la donación de alimentos. La Ley de Inocuidad de los Alimentos establece que, de acuerdo con el *Codex Alimentarius*, los alimentos alterados, contaminados, adulterados o falsificados no son aptos para el consumo humano, y que toda persona tiene derecho a recibir protección frente a la producción, la importación o la libre transferencia de tales alimentos.⁸⁶ La Ley de Inocuidad de los Alimentos también enumera las obligaciones de los proveedores para cumplir este derecho, así como las responsabilidades de las autoridades sanitarias competentes para supervisar el cumplimiento de la comercialización de alimentos "seguros".⁸⁷ Los alimentos se consideran "seguros" solo

cuando no son perjudiciales para la salud, están calificados como aptos para el consumo por la autoridad legal competente y no causan daño al consumidor cuando se preparan y/o consumen según lo previsto.

El capítulo V de la Ley General de Salud explica además que está estrictamente prohibido importar, fabricar, transferir gratuitamente y distribuir alimentos alterados, contaminados, adulterados o falsificados.⁸⁸ La Ley exige la reglamentación de las condiciones sanitarias para garantizar que los alimentos sean aptos para el consumo humano, de acuerdo con las normas aprobadas por la autoridad competente.⁸⁹ Varios reglamentos profundizan en las disposiciones de la Ley General de Salud. Por ejemplo, el *Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas*⁹⁰ unifica y armoniza las normas de seguridad alimentaria pertinentes. La *Norma Sanitaria para el Almacenamiento de Alimentos Terminados destinados al Consumo Humano* detalla este Reglamento así como el Reglamento de la Ley de Inocuidad de los Alimentos.⁹¹

Si bien estas reglamentaciones no utilizan el término "donación de alimentos" ni establecen una sección separada para la donación de alimentos, estos marcos transmiten claramente que las protecciones establecidas se aplican a los alimentos donados que se ofrecen gratuitamente.⁹² El Reglamento de la Ley de Inocuidad de los Alimentos confirma esta interpretación, reconociendo explícitamente que las operaciones de donación de alimentos están comprendidas en el ámbito de aplicación de estos marcos. Los artículos 15 y 16 confirman que las entidades receptoras están sujetas a control y vigilancia en materia de seguridad alimentaria por parte de la autoridad competente.⁹³ Esta supervisión se explica en la Ley de Donación de Alimentos, que encomienda a la DIGESA supervisar a estas entidades receptoras y asegurarse de que estén registradas y solo manejen alimentos seguros para los beneficiarios.⁹⁴

La Ley de Donación de Alimentos reitera la norma general de seguridad alimentaria establecida en la Ley de Inocuidad de los Alimentos, la Ley General de Salud y los reglamentos correspondientes. El artículo 1 de la ley promueve la donación de alimentos que siguen siendo "aptos para el consumo humano" (es decir, que cumplen los requisitos de calidad) aunque hayan perdido valor comercial. Sin embargo, la Ley de Donación de Alimentos no hace referencia explícita a la Ley de Inocuidad de los Alimentos ni a su reglamento ni tampoco a la Ley General de Salud. Tampoco hace referencia a normas específicas de inocuidad de los alimentos. En consecuencia, los donantes de alimentos pueden tener que seguir enfrentándose a algunas dificultades para discernir las normas adecuadas que deben cumplir.

Etiquetado de fechas

Las etiquetas con las fechas en los productos alimenticios son un gran factor de desperdicio de alimentos y un obstáculo para la donación. La mayoría de los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos son debidamente cautelosos a la hora de donar alimentos que cumplan las normas de seguridad, pero no siempre está claro qué normas se refieren a la seguridad alimentaria. Y, mientras los productos frescos tales como frutas y verduras aparecerán visiblemente estropeados cuando ya no sean seguros para el consumo, puede ser más difícil de medir cuando se trata de alimentos envasados. Muchos donantes interpretan las etiquetas con las fechas en esos productos alimenticios como indicadores de seguridad y, por lo tanto, tirarán los alimentos una vez pasada la "fecha de caducidad" o "fecha de vencimiento"; los intermediarios también pueden negarse a aceptar alimentos donados después de esa fecha, porque pueden considerar que el producto alimenticio no es apto para el consumo humano.

A pesar de esta interpretación, para la mayor parte de los alimentos, las etiquetas con las fechas indican la frescura o la calidad más que la seguridad. Los fabricantes utilizan diferentes métodos basados en la calidad para determinar el plazo de las fechas de las etiquetas, todos los cuales tienen por objeto reflejar el momento en que el alimento estará en su "máxima calidad". Sin embargo, las tendencias globales indican que los consumidores en general confunden la fecha en la etiqueta como un indicador de seguridad en vez de calidad. En el Reino Unido, por ejemplo, los investigadores observaron que los consumidores desechaban alrededor del 22% de los alimentos que podrían haber consumido debido a la confusión sobre la fecha de la etiqueta. Del mismo modo, el 84% de los estadounidenses informan que tiran los alimentos después de pasada la fecha de vencimiento debido a preocupaciones sobre la seguridad, incluso cuando el riesgo de enfermedades transmitidas por los alimentos en ese momento sea mínimo.⁹⁵

Sigue existiendo cierta incertidumbre en torno al significado y aplicación apropiados del etiquetado de fechas en Perú. La Ley de Etiquetado nacional exige que todos los alimentos perecederos envasados exhiban una "fecha de vencimiento",⁹⁶

requisito que se desarrolla en la Norma Técnica N.° 209.038.⁹⁷ En 2009, el *Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual* (INDECOPI) adoptó la Norma Técnica en consonancia con el *Codex Alimentarius*, del que Perú es miembro.⁹⁸

Sin embargo, la Norma Técnica de Perú no define claramente la "fecha de vencimiento" como una etiqueta basada en la seguridad, en consonancia con la actualización de 2018 de la Norma General del *Codex Alimentarius* para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados. Esta actualización del *Codex Alimentarius* introdujo un esquema de etiquetado de doble fecha, explicando que la "fecha de caducidad" (fecha de vencimiento) suele ser una etiqueta basada en la seguridad, mientras que "*consumir preferentemente antes de*" es un término que transmite calidad.⁹⁹ La Norma Técnica de Perú, no se adhiere a este esquema, sino que describe la "fecha de vencimiento" como si fuera una etiqueta de calidad. En concreto, la norma define la "fecha de vencimiento" como la última fecha en la que el producto es totalmente comercializable y mantiene sus atributos de calidad, después de la cual el alimento puede seguir siendo enteramente satisfactorio.¹⁰⁰ Esta explicación, así como el lenguaje sugerido de "*consumir preferentemente antes de*" para acompañar la fecha, parece sugerir que la "fecha de vencimiento" no es una indicación de la seguridad de los alimentos en Perú.

La Norma Técnica crea aún más confusión al introducir una "fecha de caducidad" ("*fecha límite de utilización o fecha límite de consumo recomendada*") que es totalmente distinta de la "fecha de vencimiento".¹⁰¹ Esta distinción es incompatible con la Norma General del *Codex Alimentarius*, que designa el término "fecha de caducidad" (fecha de vencimiento) para transmitir la "fecha límite de consumo recomendada" o "fecha límite de utilización".¹⁰² La Norma Técnica de Perú define esta fecha de "caducidad" o "fecha límite de consumo recomendada" como la última fecha en la que el producto alimenticio contendrá los atributos de calidad que los consumidores esperarían normalmente y la última fecha en la que el alimento es comercializable.¹⁰³ Esta explicación sugiere que, al igual que la "fecha de vencimiento", esta "fecha de caducidad" también pretende transmitir calidad más que seguridad. La Norma Técnica no profundiza en la aplicación adecuada de esta etiqueta de "caducidad" ni en si puede aplicarse junto con la etiqueta de "fecha de vencimiento" o en su lugar.

El marco jurídico existente no explica claramente la aplicación de estas fechas en el contexto de la donación de alimentos, ya que ni la Ley de Etiquetado ni la Norma Técnica N.° 209.038 hacen referencia explícita a la donación de alimentos y la Ley de Donación de Alimentos no ofrece ninguna aclaración. La Ley de Donación de Alimentos permite la donación de alimentos que cumplan los requisitos de calidad y sean aptos para el consumo humano en el momento de la donación, aunque ya no sean comercializables.¹⁰⁴ A partir de la definición de "fecha de vencimiento" de la norma técnica, esta disposición parece permitir la donación de ciertos alimentos con fecha vencida que aún son seguros para su consumo. Sin embargo, una disposición del Reglamento de la Ley de Donación de Alimentos del MEF solo permite a los donantes solicitar una deducción en virtud de la Ley del Impuesto a la Renta para las donaciones realizadas a las entidades receptoras *antes* de la "fecha de vencimiento".¹⁰⁵ Este Reglamento no aborda la incertidumbre derivada de la definición de "fecha de vencimiento" de la Norma Técnica, y no impone ninguna sanción por donar alimentos una vez pasada la "fecha de vencimiento".

La pertinencia y el significado de las etiquetas de fechas en el contexto de la donación de alimentos puede estudiarse más a fondo cuando el gobierno nacional desarrolle un marco para el requisito de donación ("obligatoriedad de donación") contemplado en la Ley de Donación de Alimentos. El proyecto de reglamento para este requisito, que el MIDIS publicó en agosto de 2019, establecía una prohibición expresa de donar alimentos procesados dentro de los 15 días de su fecha de vencimiento.¹⁰⁶ El proyecto de reglamento también reitera la responsabilidad de los donantes, las entidades receptoras y los beneficiarios de no donar, distribuir o consumir, respectivamente, alimentos vencidos.¹⁰⁷ Sin un régimen claro de etiquetado de fechas que establezca si la fecha fijada transmite seguridad o calidad, esta prohibición puede dar lugar a un desperdicio innecesario de alimentos. Sin embargo, como se señaló anteriormente, al momento de elaborar este informe, el MIDIS no había finalizado este reglamento.

Protección frente a la responsabilidad para donaciones de alimentos

Un importante obstáculo para la donación de alimentos es el temor de los donantes de que se les atribuya responsabilidad si alguien se enferma después de consumir alimentos donados. Este temor se intensifica especialmente cuando la ley aplicable establece "responsabilidad objetiva" (es decir, un donante u organización de recuperación de alimentos que no actuó de mala fe o no tuvo la intención de infligir daños aún puede ser considerado legal y financieramente responsable de cualquier lesión resultante). Otros países, incluidos Argentina y Estados Unidos, han establecido protecciones tanto para los donantes de alimentos como para las organizaciones de recuperación de alimentos para limitar la probabilidad de que estos actores sean considerados responsables de daños.

La legislación nacional de Perú no ofrece una protección exhaustiva respecto de la responsabilidad de los donantes de alimentos y de las organizaciones de recuperación de alimentos; sin embargo, la Ley de Donación de Alimentos pone algunos límites a la potencial responsabilidad que podrían tener que enfrentar estos actores de acuerdo con el *Código de Protección y Defensa del Consumidor*.¹⁰⁸ El Código de Protección y Defensa del Consumidor impone responsabilidad basada en una relación consumidor-proveedor, en la que los proveedores son los únicos responsables de la idoneidad y calidad de los productos, incluidos los alimentos.¹⁰⁹ La Ley de Inocuidad de los Alimentos, comentada anteriormente en esta Guía Legal, reconoce esta obligación de los proveedores y el derecho de los consumidores a reclamar daños y perjuicios en caso de que los alimentos hayan sido alterados, contaminados, adulterados o declarados no aptos para el consumo humano.¹¹⁰ En consecuencia, cualquier reclamación por daños presentada por un consumidor desencadenaría, por lo general, la aplicación de las responsabilidades civiles y administrativas establecidas en el Código Civil.

La Ley de Donación de Alimentos establece una excepción a este esquema de responsabilidad tradicional y limita el alcance de la responsabilidad para los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos en función de la cadena de custodia. El artículo 6 de la Ley de Donación de Alimentos explica que los donantes que proporcionan alimentos a las entidades receptoras registradas no se consideran "proveedores" según el Código de Protección y Defensa del Consumidor.¹¹¹ Además, explica que los donantes únicamente son responsables civil o penalmente de los daños y perjuicios si se demuestra que hubo negligencia grave o fraude en la entrega de los alimentos donados. La carga de la responsabilidad de los donantes se traslada a la entidad receptora una vez que este último actor asume la posesión de la donación. Las organizaciones de recuperación de alimentos que reciben la donación mantienen la responsabilidad por los alimentos donados hasta que la donación se distribuya al intermediario siguiente o al beneficiario final. De manera similar a los donantes, estas entidades receptoras solo serán responsables civil o penalmente por los daños si se demuestra que hubo negligencia grave o fraude imputable.

A diferencia de las leyes de protección frente a la responsabilidad en Argentina, este régimen no incluye una presunción de buena fe por parte de los donantes o las organizaciones de recuperación de alimentos. La Ley de Donación de Alimentos tampoco especifica los tipos de infracciones que pueden dar lugar a reclamaciones de responsabilidad. Por lo tanto, los donantes y las organizaciones de recuperación de alimentos deben asegurarse de cumplir con todas las normas de seguridad alimentaria pertinentes y los procedimientos de donación establecidos en la Ley de Donación de Alimentos. Esto incluye llevar un registro adecuado de la donación y entregarla a las entidades receptoras que reúnan los requisitos (es decir, solo aquellas organizaciones públicas o privadas sin fines de lucro que se hayan registrado en la SUNAT y cuyo objetivo sea recuperar los alimentos en buen estado, para evitar así su desperdicio o mal uso, y distribuirlos directamente y de manera gratuita a los necesitados o a través de instituciones de beneficencia y asistencia social).¹¹²

Impuestos

La reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos da lugar a importantes beneficios económicos para la sociedad, ya que reduce al mínimo los costos relacionados con la producción y el descarte de alimentos que nunca se consumen. La donación de alimentos también ayuda a mitigar los costos del hambre y estimula la economía: los bancos de alimentos e intermediarios proporcionan empleos o patrocinan el desarrollo de la comunidad, mientras que los receptores de los alimentos donados pueden gastar sus limitados recursos financieros en otros bienes y servicios básicos. Pero la donación de alimentos también puede ser costosa, ya que los donantes de alimentos deben asignar tiempo y dinero para recoger,

empaquetar, almacenar y transportar el excedente de alimentos que de otra manera serían desechados sin costo alguno. Como resultado, a menudo es más fácil y menos costoso para los agricultores, las empresas y los particulares tirar los alimentos en lugar de donarlos. Algunos países están abordando esta cuestión ofreciendo incentivos fiscales y eliminando las barreras financieras a la donación de alimentos.

Incentivos fiscales

Los incentivos fiscales pueden representar un apoyo significativo para los esfuerzos de donación de alimentos y para la reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos. Por ejemplo, las empresas donantes pueden estar más dispuestas a donar el excedente de alimentos si reciben una deducción benéfica para compensar los gastos de transporte y logística. La Ley de Donación de Alimentos de Perú incentiva la donación de alimentos a través de beneficios fiscales para los donantes, tanto en circunstancias normales (capítulo II) como en casos de "estado de emergencia" por desastres producidos por fenómenos naturales (capítulo III).

El artículo 7 del capítulo II de la Ley de Donación de Alimentos, por ejemplo, actualiza el artículo 37 de la Ley del Impuesto a la Renta para establecer una deducción de hasta el 10% de la renta neta de tercera categoría del donante (es decir, la renta que se obtiene de las actividades empresariales).¹¹³ En el caso de la donación de alimentos que han perdido valor comercial pero siguen siendo aptos para el consumo humano,¹¹⁴ la deducción permitida a efectos fiscales, incluidos los gastos necesarios incurridos (por ejemplo, los costos de transporte), es de hasta el 1.5% de los ingresos netos del contribuyente. Sin embargo, una vez que la deducción supera el 1.5% de las ventas netas de alimentos del contribuyente en el ejercicio fiscal, el contribuyente ya no puede reclamar las donaciones como gasto deducible. Según la SUNAT, una vez que un supermercado o establecimiento de almacenamiento de alimentos sujeto a la exigencia de la Ley de Donación de Alimentos alcanza el límite del 1.5%, puede descartar en lugar de donar los alimentos excedentes y aún así reclamar pérdidas.¹¹⁵ Este reclamo requiere la comunicación previa con la SUNAT y la aprobación de un notario o juez.¹¹⁶

El Reglamento de la Ley de Donación de Alimentos del MEF profundiza en la deducción, actualizando el artículo 21 del Reglamento de la Ley del Impuesto a la Renta para aclarar que solo se pueden deducir las donaciones que se realicen a entidades públicas o privadas que estén registradas en la SUNAT, incluyendo aquellas que estén comprometidas con la "asistencia o bienestar social".¹¹⁷ Estas instituciones receptoras deben inscribirse en la SUNAT cada tres años.¹¹⁸ También se pueden hacer donaciones a organizaciones internacionales acreditadas por el Estado y a otras entidades sin fines de lucro o dependientes del Sector Público Nacional.¹¹⁹

El Reglamento del MEF enumera además la documentación necesaria para solicitar esta deducción, tanto por parte del donante como de la entidad receptora. Las instituciones receptoras de donaciones, por ejemplo, deben emitir un recibo de donación según las indicaciones de la SUNAT.¹²⁰ Los donantes también deben llevar registro de las donaciones, asegurándose, como ya se ha dicho, de que estas se realicen antes de la fecha de vencimiento o dentro de un plazo razonable para su utilización;¹²¹ los alimentos donados además deben ser aptos para el consumo humano.¹²²

Además de estos beneficios fiscales, las donaciones gratuitas de alimentos están exentas de las normas de valor de mercado establecidas en el artículo 32 de la Ley del Impuesto a la Renta, que podrían dar lugar a una sobrevaloración o infravaloración.¹²³ Como se comenta más adelante, las donaciones que cumplen los requisitos también están exentas de la *Ley del Impuesto General a las Ventas* (IGV).¹²⁴

Si bien el capítulo III de la Ley de Donación de Alimentos prevé beneficios fiscales que reflejan en gran medida los disponibles para las donaciones de alimentos que reúnen los requisitos del capítulo II, el régimen de donaciones de emergencia ofrece un beneficio fiscal adicional que no está previsto en las situaciones que no son de emergencia. Durante un "estado de emergencia", el capítulo III explica que los bienes entregados gratuitamente a entidades que reúnen los requisitos no constituyen ingreso imponible a los efectos del cálculo de un crédito tributario proporcional bajo la Ley del Impuesto a la Renta.¹²⁵ Como se ha señalado anteriormente, este beneficio solo se aplica a las donaciones de alimentos si el gobierno declara el "estado de emergencia" y confirma esta aplicación en el decreto oficial de emergencia.

Barreras impositivas

Si bien ciertos regímenes impositivos pueden fomentar las donaciones de alimentos, también pueden ser posibles elementos disuasorios. En muchos países, la *Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA)* representa un obstáculo financiero para la donación de alimentos. El IVA se aplica a los bienes en cada etapa de la cadena de suministro, a menudo a través de un sistema de débitos (un IVA repercutido) y de créditos (un IVA soportado). El débito del IVA es la cantidad que una empresa registrada para el IVA cobrará por su propia venta del bien, mientras que el crédito del IVA es la cantidad que se factura a la empresa registrada para el IVA sobre su compra.

Por lo general, las entidades contribuyentes tienen derecho a recuperar el crédito del IVA facturado, compensando así el IVA repercutido incurrido previamente. Sin embargo, cuando un país determina que la donación de alimentos no es un hecho imponible, como es el caso de Argentina, es posible que el donante no pueda recuperar el crédito del IVA sobre los bienes donados. En cambio, el contribuyente puede tener derecho a reclamar el crédito del IVA sobre los alimentos que se tiran. Cuando se aplica este régimen fiscal, es probable que los contribuyentes perciban la donación de alimentos como una opción menos atractiva.

En Perú el IVA se conoce como *Ley del Impuesto General a las Ventas (IGV)*, y se aplica generalmente a una tasa del 16% con un 2% añadido como parte del *Impuesto de Promoción Municipal*.¹²⁶ Antes de la aprobación de la Ley de Donación de Alimentos, el IGV creaba una potencial barrera para la donación de alimentos, ya que el marco existente no permitía a los donantes de alimentos recuperar el crédito del IGV sobre los alimentos donados. Sin embargo, en el capítulo II de la Ley de Donación de Alimentos, Perú eliminó este elemento disuasivo, aclarando que los donantes pueden recuperar el crédito del IGV sobre las donaciones realizadas (a título gratuito) a las organizaciones que reúnan los requisitos y que estén registradas en la SUNAT como entidades receptoras de donaciones.¹²⁷ Este permiso se implementa mediante una modificación al artículo 2 del Texto Único Ordenado de La Ley del Impuesto General a Las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.¹²⁸

De manera similar, en casos de "estado de emergencia" que el gobierno haya declarado debido a desastres producidos por fenómenos naturales, el capítulo III de la Ley de Donación de Alimentos extiende esta exención del IVA a todos los bienes y servicios identificados en el decreto de emergencia del gobierno. Independientemente de que el gobierno invoque la aplicación de este régimen de donaciones de emergencia, las donaciones de alimentos que reúnan los requisitos no son consideradas como ventas gravadas para efectos de la Ley del IGV, y los donantes siguen siendo elegibles para solicitar el crédito del IGV, de acuerdo con el capítulo II de la Ley.

Requisitos de donación o sanciones por desperdicio de alimentos

Algunos países han establecido requisitos de donación de alimentos o han impuesto sanciones monetarias por los alimentos que se envían al vertedero (que a menudo se conocen como prohibiciones de residuos orgánicos o impuestos sobre los residuos) con el fin de influir en el comportamiento empresarial y promover sistemas alimentarios sostenibles. La Ley de Donación de Alimentos contiene un requisito de donación ("obligatoriedad de donación") para determinados actores, que debería haber entrado en vigor en agosto de 2019, es decir, tres años después de la promulgación de la Ley. Este requisito se recoge en la quinta disposición complementaria final de la Ley y prohíbe a todas las tiendas de alimentos y supermercados desechar o destruir los alimentos que cumplan con las condiciones de seguridad y otras condiciones de donación establecidas en el capítulo II de la Ley.¹²⁹ Esta disposición no se extiende a otros actores de la cadena alimentaria, como los restaurantes o los consumidores.

Sin embargo, en noviembre de 2020, este requisito de donación aún no estaba en vigor, ya que el MIDIS todavía no había finalizado el reglamento correspondiente. La Ley de Donación de Alimentos encomienda al MIDIS la elaboración de un marco normativo que establezca el proceso de control y cumplimiento del requisito de donación.¹³⁰ En agosto de 2019 el MIDIS elaboró un proyecto de reglamento a tal efecto. El reglamento se puso luego a disposición para someterlo a opinión pública,¹³¹ pero seguía siendo un proyecto al momento de elaborar este informe. Por lo tanto, el gobierno peruano no ha impulsado el cumplimiento de este requisito por parte de los donantes y no ha impuesto ninguna sanción o penalización por su incumplimiento.

Subvenciones e incentivos del gobierno

Las subvenciones y los programas de incentivos financiados a nivel federal o local ofrecen otro importante recurso para las iniciativas de donación de alimentos. Esto sucede particularmente en los países donde los donantes consideran que los incentivos fiscales no alcanzan para compensar los costos de las donaciones o la falta de infraestructura limita los esfuerzos de recuperación de alimentos. Por ejemplo, las subvenciones del gobierno pueden ayudar a los donantes de alimentos y a las organizaciones de recuperación de alimentos a adquirir el equipamiento y los recursos necesarios para recuperar, almacenar, procesar y transportar alimentos para su donación. La financiación gubernamental también puede apoyar nuevas innovaciones y tecnologías emergentes que hagan más eficiente y sostenible la donación de alimentos. "La Ley contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos encomienda al MINAGRI la promoción de programas y actividades de reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos, de acuerdo con su autoridad programática y su presupuesto. [cita: Ley contra la Pérdida y Desperdicio de Alimentos, art. 3.] El Reglamento de la Ley profundiza en estos programas y proyectos, ordenando al gobierno financiar la innovación en este espacio o ayudar a promover las oportunidades de financiación. [cita (igual que Ref. 33): Ver Decreto Supremo N.° 003-2020-MINAGRI, Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento de la Ley que promueve la reducción y prevención de la pérdidas y desperdicios de alimentos, Primera. Disposiciones Complementarias Finales, 13 de marzo de 2020, El Peruano [E.P.], <https://busquedas.elperuano.pe/download/full/4ns4FMzrKENAIaL7M38Q6W>.] Ni la Ley ni el Reglamento ofrecen detalles adicionales sobre estas oportunidades de financiación".

Otras disposiciones

Además de las leyes abordadas en las secciones anteriores, otras leyes y políticas nacionales o locales pueden impactar sobre la donación de alimentos en Perú. Por ejemplo, la *Ley de Promoción del Desarrollo de los Mercados de Productores Agropecuarios (Ley N.° 29676)*, cuyo reglamento se aprobó en 2020, exige la promoción de prácticas agrícolas más sostenibles y mayor acceso a los mercados para las comunidades campesinas y rurales.¹³² Si bien la reciente normativa no hace referencia explícita a la pérdida, el desperdicio, la recuperación o la donación de alimentos, el éxito de la implementación de los objetivos de la Ley puede implicar la coordinación con los marcos jurídicos analizados en esta Guía Legal.

CONCLUSIÓN

Esta Guía Legal identifica las leyes, políticas y programas actuales de Perú en relación con el desperdicio o la donación de alimentos. Si bien el gobierno nacional es el principal responsable de garantizar la seguridad alimentaria y los sistemas alimentarios sostenibles, las organizaciones de recuperación de alimentos que actúan a título privado pueden proporcionar una red de seguridad social adicional. El gobierno de Perú implementó recientemente cambios legislativos y normativos para promover mayor donación de alimentos y reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos. Entre los avances más recientes se encuentran la aprobación de la Ley de Donación de Alimentos, que promueve la donación de alimentos, y la promulgación de la Ley contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos, que pretende evitar la pérdida y el desperdicio de alimentos. Si se implementan en su totalidad y de forma coordinada, estas leyes pueden ayudar a resolver cuestiones relativas a la seguridad alimentaria, el etiquetado de fechas, la protección frente a la responsabilidad y los incentivos fiscales en el contexto de la donación de alimentos. Estas leyes también pueden proporcionar un marco integral en el que Perú pueda avanzar en la donación de alimentos como solución tanto a la inseguridad alimentaria como a la pérdida y el desperdicio de alimentos.

La presente Guía Legal constituye un punto de partida para que los encargados de la formulación de políticas, los actores del sector privado y la sociedad civil puedan comprender mejor las leyes y políticas actuales relativas a la donación de alimentos. También sirve de base para el diálogo sobre la pérdida de alimentos y la prevención de desperdicios y el valor de la recuperación de alimentos para la seguridad alimentaria, la estabilidad económica y la sostenibilidad ambiental en Perú. En un documento separado, elaborado en el marco del proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos, se establecen recomendaciones de políticas específicas para Perú a fin de contribuir a este debate. Mientras tanto, los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos deben tener en cuenta las leyes, políticas y cuestiones jurídicas analizadas en la presente Guía Legal al donar alimentos o facilitar la distribución de los alimentos donados a los necesitados. Para comprender mejor la regulación de la donación de alimentos en Perú, los donantes, los intermediarios y los encargados de formular políticas deben investigar las leyes identificadas en esta Guía Legal y buscar asesoramiento jurídico adicional, si fuera necesario.

REFERENCIAS

- ¹FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., GLOBAL FOOD LOSSES AND FOOD WASTE—EXTENT, CAUSES, AND PREVENTION 4 (2011), <http://www.fao.org/3/a-i2697e.pdf>.
- ²*Id.*
- ³HARV. L. SCH. FOOD L. & POL'Y CLINIC, KEEPING FOOD OUT OF THE LANDFILL: POLICY IDEAS FOR STATES AND LOCALITIES 1 (2016), https://www.chlpi.org/wp-content/uploads/2013/12/Food-Waste-Toolkit_Oct-2016_smaller.pdf.
- ⁴FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., FOOD WASTAGE FOOTPRINT: IMPACTS ON NATURAL RESOURCES: SUMMARY REPORT 6 (2011), <http://www.fao.org/3/i3347e/i3347e.pdf>.
- ⁵*Id.*
- ⁶FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., FOOD WASTAGE FOOTPRINT & CLIMATE CHANGE 1 (2015), <http://www.fao.org/3/a-bb144e.pdf>.
- ⁷*Id.*
- ⁸FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., ET AL., *The State of Food Security and Nutrition in the World 2019: Safeguarding Against Economic Slowdowns and Downturns* 6 (2019), <http://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf>. Es probable que esta cifra haya aumentado debido a la pandemia del nuevo coronavirus (COVID-19). Las proyecciones indican que la crisis puede sumar entre 83 y 132 millones de personas al número total de desnutridos en el mundo en 2020. FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., ET AL., *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020: Transforming Food Systems for Affordable Healthy Diets* 3(2020), <http://www.fao.org/3/ca9692en/CA9692EN.pdf>.
- ⁹G.A. Res. 70/1 at 22 (21 de oct. de 2015) (“By 2030, to halve per capita global food waste at the retail and consumer levels and reduce food losses along production and supply chains, including post-harvest losses.”).
- ¹⁰El proyecto del Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos no sería posible sin el apoyo de la Fundación Walmart. La Fundación Walmart no es responsable del contenido de este documento ni de las opiniones que en él se exponen. El contenido de este documento no debe interpretarse como un asesoramiento jurídico; quienes busquen asesoramiento jurídico deben consultar con un abogado habilitado para ejercer en la jurisdicción y el ámbito jurídico aplicables.
- ¹¹*Más del 33 % de los alimentos producidos al año en Perú se descompone*, LA REPÚBLICA (3 de julio de 2019), <https://larepublica.pe/sociedad/2019/07/03/peru-mas-del-33-de-los-alimentos-producidos-al-ano-se-descompone-debido-al-mal-uso-de-la-cadena-de-frio-desnutricion>; *En el Perú se desperdician 9 millones de toneladas de alimentos al año*, AGENCIA PERUANA DE NOTICIAS (ANDINA) (9 de sept. de 2019), <https://andina.pe/agencia/noticia-en-peru-se-desperdician-9-millones-toneladas-alimentos-al-ano-766021.aspx>.
- ¹²FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., ET AL., *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018* 8(2018), <http://www.fao.org/3/CA2127ES/CA2127ES.pdf>.
- ¹³ La FLPC desea expresar su agradecimiento al Banco de Alimentos Perú (BAP) por su contribución a esta Guía Legal, así como a muchas otras ONG, empresas y organismos gubernamentales que compartieron sus aportaciones con el equipo de la FLPC.
- ¹⁴La FLPC y la GFN reconocen que el panorama legal y político pertinente para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y promover la donación de alimentos está cambiando rápidamente. Por lo tanto, el contenido de esta Guía Legal refleja el estado del panorama al momento de su redacción (enero a agosto de 2020).
- ¹⁵FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., ET AL., nota 11 *arriba* en 6.
- ¹⁶Se define como una tasa de gasto inferior al costo de una canasta básica que incluye artículos alimentarios y no alimentarios. INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática), *Perú: Perfil de la Pobreza por Dominios Geográficos, 2008-2018* 11 (2019), https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1699/libro.pdf.
- ¹⁷John Quigley, *Peru Leads Global Economic Crash With 30.2% Quarterly Drop*, BLOOMBERG (20 de Ag. de 2020), <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-08-20/peru-leads-regional-economic-crash-with-30-2-quarterly-drop>.
- ¹⁸*Action Against Hunger warns of rising hunger in Latin America due to COVID-19 pandemic*, ACTION AGAINST HUNGER (17 de julio de 2020), <https://www.actionagainsthunger.org/story/action-against-hunger-warns-rising-hunger-latin-america-due-covid-19-pandemic>.
- ¹⁹Mitra Taj and Anatoly Kurmanav, *Virus Exposes Weak Links in Peru's Success Story*, THE NEW YORK TIMES (June 12, 2020), <https://www.nytimes.com/2020/06/12/world/americas/coronavirus-peru-inequality-corruption.html>.
- ²⁰Este organismo gubernamental fue creado en 2002 con la participación de los gobiernos regionales y municipales y las partes interesadas pertinentes para hacer frente a la inseguridad alimentaria “como resultado de una falla en el sistema de provisión.” Decreto Supremo N.º 118-2002-PCM, Decreto Supremo Crean la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria, 13 de nov. de 2002, http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/07C6C04AADB0A8EA05257EEA006CE638/%24FILE/DS_118_2002.pdf.
- ²¹MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO [MINAGRI], ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA 2013-2021, <https://www.minagri.gob.pe/portal/download/pdf/seguridad-alimentaria/estrategia-nacional-2013-2021.pdf>.
- ²²Ver MNAGRI, *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021*, DS 008-2015-MINAGRI 23 (2015) (“Línea de acción 1.4.1: Promover mecanismos para la reducción de pérdidas postcosecha y merma en la cadena de valor de productos agropecuarios e hidrobiológicos.”). <https://www.minagri.gob.pe/portal/download/pdf/seguridad-alimentaria/plan-acional-seguridad-2015-2021.pdf>.
- ²³Los autores de esta Guía Legal reconocen que la pandemia del COVID-19 ha modificado significativamente la narrativa del hambre mundial, la inseguridad alimentaria y la pérdida y el desperdicio de alimentos. Sin embargo, los programas específicos adoptados a nivel nacional y municipal, y el apoyo de los actores privados para mitigar estos problemas durante las crisis, están generalmente fuera del alcance de esta Guía Legal. Para obtener más información sobre cómo los gobiernos pueden apoyar las operaciones de donación de alimentos durante la pandemia mundial, consulte la publicación de la FLPC y la GFN, HARV. L. SCH. FOOD L. & POL'Y CLINIC & THE GLOBAL FOODBANKING NET., *STRENGTHENING FOOD DONATION OPERATIONS DURING COVID-19: KEY ISSUES AND BEST PRACTICES FOR GOVERNMENTS AROUND THE GLOBE*(2020), <https://www.foodbanking.org/wp-content/uploads/2020/06/Global-Food-Donation-Policy-Atlas-COVID19-Issue-Brief.pdf>.
- ²⁴Asia Sherman, *Peru to regulate food loss and waste along supply chain*, FOOD NAVIGATOR-LATAM.COM (2 de dic. de 2019), <http://foodnavigator-latam.com/Article/2019/12/02/Peru-to-regulate-food-loss-and-waste-along-supply-chain#>.
- ²⁵Selene Rosales, *Pérdida de alimentos: supera el 40% en tomate y banano en Perú, según la FAO*, GESTIÓN (5 de sept. de 2019), <https://gestion.pe/peru/perdida-de-alimentos-supera-el-40-en-tomate-y-banano-desde-el-cultivo-hasta-distribucion-noticia>.
- ²⁶FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., ET AL., *The State of Food and Agriculture 2019. Moving forward on food loss and waste reduction*, 35 (2019), <http://www.fao.org/3/ca6030en/ca6030en.pdf>.
- ²⁷*Id.* en 28, 31.
- ²⁸Ver, por ejemplo, Empresa Municipal de Mercados S.A. (EMMSA), *Reporte estadístico semanal – EMMSA. Semana del 30 de Noviembre al 06 de Diciembre* (2019), <http://www.emmsa.com.pe>; ver también Selene Rosales, *Pérdida de alimentos: supera el 40% en tomate y banano en Perú, según la FAO*, GESTIÓN, (5 de sept. de 2019), <https://gestion.pe/peru/perdida-de-alimentos-supera-el-40-en-tomate-y-banano-desde-el-cultivo-hasta-distribucion-noticia>.
- ²⁹Ley N.º 30498, Ley Que Promueve La Donación de Alimentos y Facilita el Transporte de Donaciones en Situaciones de Desastres Naturales, 8 de agosto de 2016, EL PERUANO [en adelante “Ley de Donación de Alimentos”], <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30498.pdf>.

- ³⁰Al momento de elaborar este informe, en medio de una pandemia mundial, el gobierno peruano no había invocado la aplicación de la Ley de Donación de Alimentos en su declaración de “estado de emergencia”. Como se discute en las recomendaciones de políticas complementarias, esto puede deberse a la incertidumbre que rodea a las situaciones de emergencia en las que se aplica la Ley o a una interpretación estrecha de “desastre natural”. Aunque el gobierno no invocó la aplicación de la Ley de Donación de Alimentos, la Autoridad Tributaria peruana sí ayudó con los procedimientos aduaneros relacionados con las donaciones de alimentos. Ver *Sunat agilizo importación de más de 795 toneladas de donaciones en cuarentena*, ANDINA (18 de junio de 2020), <https://andina.pe/agencia/noticia-sunat-agilizo-importacion-mas-795-toneladas-donaciones-cuarentena-802136.aspx>.
- ³¹Ley N.º 30988, Ley que Promueve la Reducción y Prevención de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos, 23 de julio de 2019, EL PERUANO (Perú) [en adelante “Ley contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos”], <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-promueve-la-reduccion-y-prevencion-de-perdidas-y-des-ley-n-30988-1791312-3>.
- ³²Ley contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos, art. 1.
- ³³Ver Decreto Supremo N.º 003-2020-MINAGRI, Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento de la Ley que promueve la reducción y prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos, Primera. Disposiciones Complementarias Finales, 13 de marzo de 2020, EL PERUANO [E.P.], <https://busquedas.elperuano.pe/download/full/4ns4FMzrKENAIaL7M38Q6W>.
- ³⁴FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., MARCO DE PROGRAMACIÓN POR PAÍS [FAO-Peruvian government program framework], http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/faoweb/peru/docs/MPP_2018-2021_Firmado.pdf.
- ³⁵*Programas en Perú*, FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., <http://www.fao.org/peru/programas-y-proyectos/programa/es> (última visita 17 de dic. de 2020).
- ³⁶Información que consta en el BAP.
- ³⁷*Banco de Alimentos del Perú, una iniciativa que triplicó sus donaciones por el Covid-19* (15 de mayo de 2020) COCA COLA JOURNEY, <https://www.cocacoladeperu.com.pe/historias/comunidad-banco-de-alimentos-del-peru--una-iniciativa-que-triplico-sus-don>.
- ³⁸CONSTITUCION POLÍTICA DEL PERÚ [C.P.].
- ³⁹Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización, 26 de junio de 2002 (Perú).
- ⁴⁰Decreto Supremo N.º 019-2003-PCM, Reglamento de la Ley N.º 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, 24 de feb. de 2003 (Perú).
- ⁴¹Ley N.º 278667, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, 18 de nov. de 2002 (Perú).
- ⁴²Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, 26 de mayo de 2003 (Perú).
- ⁴³Ley de Donación de Alimentos, Cap. II, art. 2(b).
- ⁴⁴Ley de Donación de Alimentos, Cap. II, art. 2(c).
- ⁴⁵*Id.* Cuarta Disposición Complementaria Final.
- ⁴⁶*Id.* Cap. II, art. 6.
- ⁴⁷*Id.* arts. 4 y 5.
- ⁴⁸*Id.* Quinta Disposición Complementaria Final.
- ⁴⁹Ver Resolución Ministerial N.º 179-2019-MIDIS del proyecto de Disposiciones sobre la donación de alimentos regulada por la Ley N.º 30498, 9 de agosto de 2019, <https://www.gob.pe/institucion/midis/normas-legales/288093-179-2019-midis>. (Proyecto de Reglamento de la Ley de Donación de Alimentos) [En adelante, “Proyecto de Reglamento de la Ley de Donación de Alimentos del MIDIS”].
- ⁵⁰Ley de Donación de Alimentos, Cap. II, art. 2(b).
- ⁵¹Decreto Supremo N.º 055-2017-EF, Decreto Supremo Aprueban Normas Reglamentarias de la Ley N.º 30498, Ley Que Promueve La Donación de Alimentos y Facilita el Transporte de Donaciones en Situaciones de Desastres Naturales, 18 de marzo de 2017, EL PERUANO [E.P.], <https://www.mef.gob.pe/en/por-instrumento/decreto-supremo/15696-decreto-supremo-n-055-2017-ef/file> [En adelante, “Reglamento del MEF sobre la Ley de Donación de Alimentos”].
- ⁵²Ley de Donación de Alimentos, Cap. III, art. 11.
- ⁵³Decreto Supremo N.º 146-2020-PCM, Decreto Supremo que modifica el Decreto Supremo N.º 116-2020-PCM, Decreto Supremo que establece las medidas que debe seguir la ciudadanía en la nueva convivencia social y Prorroga el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del COVID-19, modificado por los Decretos Supremos N.º 129-2020-PCM, N.º 135-2020-PCM y N.º 139-2020-PCM, 28 de agosto de 2020, EL PERUANO [E.P.], <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-modifica-el-decreto-supremo-n-116-2020-decreto-supremo-n-146-2020-pcm-1880528-1>.
- ⁵⁴Ley contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos, art. 1.
- ⁵⁵*Id.* art. 3.
- ⁵⁶*Id.*
- ⁵⁷Decreto Supremo N.º 003-2020-MINAGRI, Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento de la Ley que promueve la reducción y prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos, art. 9, 13 de marzo de 2020, EL PERUANO [E.P.], <https://busquedas.elperuano.pe/download/full/4ns4FMzrKENAIaL7M38Q6W>.
- ⁵⁸En septiembre de 2019, el MINAGRI, en colaboración con la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la FAO, expertos profesionales y miembros de la sociedad civil, contribuyó a la elaboración del proyecto de reglamento. El MINAGRI continuó solicitando comentarios públicos y recibiendo aportaciones de las principales partes interesadas, incluido el BAP.
- ⁵⁹Decreto Supremo N.º 003-2020-MINAGRI, Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento de la Ley que promueve la reducción y prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos, Primera. Disposiciones Complementarias Finales, 13 de marzo de 2020, EL PERUANO [E.P.], <https://busquedas.elperuano.pe/download/full/4ns4FMzrKENAIaL7M38Q6W>.
- ⁶⁰Decreto Legislativo 1062, Decreto Legislativo Que Aprueba la Ley de Inocuidad de los Alimentos, 16 diciembre de 2008, EL PERUANO [E.P.] (Perú), <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01062.pdf> [en adelante “Ley de Inocuidad Alimentaria”].
- ⁶¹Decreto Supremo N.º 034-2008-AG, Decreto Supremo Aprueben Reglamento de la Ley de Inocuidad de los Alimentos, 17 de diciembre de 2008 (Perú), <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/per158710.pdf> [En adelante, “Reglamento de la Ley de Inocuidad Alimentaria”].
- ⁶²*Id.*
- ⁶³Ley de Inocuidad Alimentaria, art. 4.
- ⁶⁴*Id.* art. 1.4.
- ⁶⁵La Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) tiene autoridad de supervisión con respecto a los alimentos procesados; El Instituto Tecnológico Pesquero del Perú (ITP), dentro del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES), supervisa las operaciones de pesca y acuicultura que producen alimentos para el consumo humano y animal; y El Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), es responsable de los aspectos técnicos, normativos y de seguridad de los alimentos agrícolas.
- ⁶⁶Ley de Inocuidad Alimentaria, art. 13.
- ⁶⁷Ley N.º 26842, Ley General de Salud, 15 de julio de 1997, EL PERUANO [E.P.] (Perú), <https://www.gob.pe/institucion/minsa/normas-legales/256661-26842> [en adelante “Ley General de Salud”].

- ⁶⁸Decreto Supremo N.° 007-98-SA, Decreto Supremo Aprueban el Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas Viernes, artículo 58, 25 de setiembre de 1998, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/284610/256394_DS007-1998.pdf; Decreto Supremo N.° 004-2014-SA, Decreto Supremo Modifican e incorporan algunos artículos del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, Aprobado por Decreto Supremo N.° 007-98-SA, 29 de marzo de 2014.
- ⁶⁹Resolución Ministerial N.° 066-2015-MINSA, Resolución Ministerial Aprueban Norma Sanitaria para Almacenamiento de Alimentos Terminados destinados al Consumo Humano, artículo 3, 10 de febrero de 2015.
- ⁷⁰Ver Bertha Muñoz Veneros, “Normativa Sanitaria de Alimentos,” Ministerio de Salud, Dirección General de Salud Ambiental, 48, [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9F11388EA0C3C78705257C4500638608/\\$FILE/DIGESA-Normativasanitariadealimentos.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9F11388EA0C3C78705257C4500638608/$FILE/DIGESA-Normativasanitariadealimentos.pdf).
- ⁷¹DIRECCIÓN DE HIGIENE ALIMENTARIA Y ZOOZOSIS (DHAZ), <http://www.digesa.minsa.gob.pe/DHAZ/DHAZ.asp>.
- ⁷²Decreto Legislativo N.° 1304, que aprueba la Ley de Etiquetado y Verificación de los Reglamentos Técnicos de los Productos Industriales Manufacturados, 30 de diciembre de 2016, El Peruano [E.P.], <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-legislativo-que-aprueba-la-ley-de-etiquetado-y-verif-decreto-legislativo-n-1304-1468963-4>.
- ⁷³Norma Técnica Peruana, NTP 209.038 2009, Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias – INDECOPI, Alimentos Envasados. Etiquetado, pg.11, 12 de diciembre de 2009 (9° ed.) [en adelante “Norma Técnica N.° 209.038”].
- ⁷⁴Ley N.° 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR [C.P.D.C.], 2 de setiembre de 2010, EL PERUANO [E.P.], <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/codigo-de-proteccion-y-defensa-del-consumidor-ley-n-29571-538113-1>.
- ⁷⁵Decreto Supremo N.° 179-2004-EF, Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, 8 de diciembre de 2004, <http://www.sunat.gob.pe/legislacion/renta/ley/fdetalle.pdf> [en adelante “Ley del Impuesto a la Renta”].
- ⁷⁶Decreto Supremo N.° 055-99-EF, Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, 15 de abril de 1999, <http://www.sunat.gob.pe/legislacion/igv/ley> [en adelante “Ley IGV”].
- ⁷⁷Ley de Inocuidad de los Alimentos, art. 20.
- ⁷⁸Ciudades del Perú avanzando hacia sistemas alimentarios sostenibles, FAO (14 de mayo de 2019), <http://www.fao.org/peru/noticias/detail-events/ru/c/1196527>.
- ⁷⁹Destacan gestión de Midis Qali Warma en encuentro de la Red de Municipalidades en Temas Alimentarios desarrollado en Huancayo, MIDIS (23 de julio de 2019), <https://www.gob.pe/institucion/midis/noticias/46015-destacan-gestion-de-midis-qali-warma-en-encuentro-de-la-red-de-municipalidades-en-temas-alimentarios-desarrollado-en-huancayo>.
- ⁸⁰MILAN URBAN FOOD POLICY PACT (2015), <http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/text>.
- ⁸¹Carta Metropolitana de Lima, FAO y MUNICIPALIDAD DE LIMA (9 de mayo de 2018), <http://www.fao.org/3/BU650es/bu650es.pdf>.
- ⁸²Verónica Calderón, *Se inauguró primera planta de Compostaje del Cercado de Lima*, LA REPÚBLICA (22 de abril de 2019), <https://larepublica.pe/sociedad/1454803-alcalde-lima-inauguro-primera-planta-compostaje-cercado-fotos>.
- ⁸³Decreto Legislativo N.° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, 23 de diciembre de 2016, EL PERUANO [E.P.], <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-legislativo-que-aprueba-la-ley-de-gestion-integral-d-decreto-legislativo-n-1278-1466666-4>.
- ⁸⁴FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., *Enable Inclusive and Efficient Agricultural and Food Systems* (2019), <http://www.fao.org/3/ca3921en/ca3921en.pdf>.
- ⁸⁵Ver FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., *Sistemas alimentarios sostenibles en zonas urbanas en Perú*, <http://www.fao.org/peru/programas-y-proyectos/lista-de-proyectos/sistemas-alimentarios-sostenibles-en-zonas-urbanas-en-peru/es>.
- ⁸⁶Ley de Inocuidad de los Alimentos, art. 4.
- ⁸⁷*Id.* art. 5, cap. II.
- ⁸⁸Ley General de Salud, art. 90.
- ⁸⁹*Id.* art. 92.
- ⁹⁰Decreto Supremo N.° 007-98-SA, Decreto Supremo Aprueban el Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas Viernes, artículo 58, 25 de sept. de 1998, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/284610/256394_DS007-1998.pdf.
- ⁹¹Resolución Ministerial N.° 066-2015-MINSA, Resolución Ministerial Aprueban Norma Sanitaria para Almacenamiento de Alimentos Terminados destinados al Consumo Humano, artículo 3, 10 de febrero de 2015. Ver BERTHA MUÑOZ VENEROS, “NORMATIVA SANITARIA DE ALIMENTOS,” MINISTERIO DE SALUD, DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD AMBIENTAL, 48, [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9F11388EA0C3C78705257C4500638608/\\$FILE/DIGESA-Normativasanitariadealimentos.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9F11388EA0C3C78705257C4500638608/$FILE/DIGESA-Normativasanitariadealimentos.pdf).
- ⁹²Ver Ley de Inocuidad de los Alimentos, art. 4.4 (que establece que los consumidores reciben protección frente a la producción, importación, comercialización o libre transferencia de alimentos alterados, contaminados, adulterados o falsificados, o declarados no aptos para el consumo humano); ver también Ley General de Salud, art. 90 (que prohíbe el libre transporte o distribución de alimentos y bebidas alterados, contaminados o adulterados).
- ⁹³Reglamento de la Ley de Inocuidad de los Alimentos, art. 15-16.
- ⁹⁴Ley de Donación de Alimentos, Cuarta Disposición Complementaria Final.
- ⁹⁵*Indecopi: Solo el 55% de las personas leen las etiquetas de los productos que consumen*, PERÚ21 (25 de agosto de 2018), <https://peru21.pe/peru/indecopi-55-personas-leen-etiquetas-productos-consumen-423531-noticia>.
- ⁹⁶Decreto Legislativo N.° 1304, que aprueba la Ley de Etiquetado y Verificación de los Reglamentos Técnicos de los Productos Industriales Manufacturados, art. 3(c).
- ⁹⁷Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias – INDECOPI, “Alimentos Envasados. Etiquetado” NTP 209.038 2009, art. 6.1.7. La “fecha de vencimiento” debe colocarse en la mayoría de los alimentos envasados, con la excepción de las frutas y verduras frescas, las bebidas alcohólicas, los productos de panadería y los condimentos.
- ⁹⁸FAO y WHO, CODEX ALIMENTARIUS INTERNATIONAL FOOD STANDARDS: GENERAL STANDARD FOR THE LABELING OF PREPACKAGED FOODS, CXS 1-1985 (Rev. 2018), http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXS%2B1-1985%252FCXS_001e.pdf.
- ⁹⁹*Id.* en 2.
- ¹⁰⁰Normativa Técnica 209.038, art. 4.4.4.
- ¹⁰¹*Id.*
- ¹⁰²FAO y WHO, nota 97 arriba en 2.
- ¹⁰³Norma Técnica N.° 209.038, art. 4.4.5.
- ¹⁰⁴Ley de Donación de Alimentos, art. 2(a).
- ¹⁰⁵Reglamento de la Ley de Donación de Alimentos del MEF, que modifica la Disposición Complementaria N.° 3.3.
- ¹⁰⁶Proyecto de Reglamento de la Ley de Donación de Alimentos del MIDIS, art. 4.
- ¹⁰⁷*Id.* arts. 13, 15, 16, 24 y 27.
- ¹⁰⁸Ley N.° 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR [C.P.D.C.], 2 de setiembre de 2010 EL PERUANO [E.P.], <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/codigo-de-proteccion-y-defensa-del-consumidor-ley-n-29571-538113-1>.
- ¹⁰⁹C.P.D.C., subcapítulo 11, art. 30.
- ¹¹⁰Ley de Inocuidad de los Alimentos, art. 4, 5.

¹¹¹Ley de Inocuidad de los Alimentos, art. 6.

¹¹²*Id.* art. 2(b).

¹¹³Ingresos totales calculados después de la compensación de pérdidas.

¹¹⁴Ley de Donación de Alimentos, art. 7.

¹¹⁵Informe N.º 140-2019-SUNAT/7T0000, 4 de octubre de 2019, <http://www.sunat.gob.pe/legislacion/oficios/2019/informe-oficios/i140-2019-7T0000.pdf>.

¹¹⁶*Id.*

¹¹⁷Reglamento de la Ley de Donación de Alimentos del MEF, que modifica la disposición complementaria; *ver también*, Ley del Impuesto a la Renta, art. 18, <http://www.sunat.gob.pe/legislacion/renta/ley/capiv.pdf>.

¹¹⁸*Id.* art. 2.1(ii).

¹¹⁹*Id.*

¹²⁰*Id.* art. 4.

¹²¹*Id.* Modifica la disposición complementaria 3.3.

¹²²Ley de Donación de Alimentos, art. 10.

¹²³*Id.* art. 7.

¹²⁴*Ver* Ley del IGV. Los artículos que incluyen el agua embotellada y las bebidas deportivas o energéticas están gravados entre el 17% y el 25% en virtud del *Impuesto Selectivo al Consumo*. *Ver* SUNAT, <http://orientacion.sunat.gob.pe/index.php/empresas-menu/impuesto-general-a-las-ventas-y-selectivo-al-consumo/impuesto-selectivo-al-consumo-empresas/3119-05-calculo-del-impuesto-isc>.

¹²⁵Ley de Donación de Alimentos, art. 12.

¹²⁶*Ver* Ley del IGV. Los artículos que incluyen el agua embotellada y las bebidas deportivas o energéticas están gravados con un 17 a 25% en virtud del *Impuesto Selectivo al Consumo*. *Ver* SUNAT, <http://orientacion.sunat.gob.pe/index.php/empresas-menu/impuesto-general-a-las-ventas-y-selectivo-al-consumo/impuesto-selectivo-al-consumo-empresas/3119-05-calculo-del-impuesto-isc>.

¹²⁷Ley de Donación de Alimentos, art. 8.

¹²⁸Ley del IGV, art. 2.

¹²⁹Ley de Donación de Alimentos, Quinta Disposición Complementaria Final.

¹³⁰*Id.*

¹³¹Proyecto de Reglamento de la Ley de Donación de Alimentos del MIDIS.

¹³²Decreto Supremo N.º 008-2020-MINAGRI, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 29676, Ley de Promoción del Desarrollo de los Mercados de Productores Agropecuarios, 8 de setiembre de 2020, EL PERUANO [E.P.], <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-la-ley-n-29676-decreto-supremo-n-008-2020-minagri-1883034-1>.

© FEBRERO DE 2021



**THE GLOBAL
FOOD DONATION
POLICY ATLAS**

