



**El futuro
es de todos**

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

Bogotá D.C., martes, 26 de febrero de 2019

DG



Al responder cite este Nro.
20193100123481

Doctor
ORLANDO ALFONSO CLAVIJO CLAVIJO
Secretario
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Carrera 7 No. 8-68 Ed. Nuevo del Congreso.
Ciudad



Al responder cite radicado: 20193.70041952 Id: 6971
Folios: 4 Fecha: 2019-03-08 13:45:17
Anexos: 0
Remitente: DNP
Destinatario: ORLANDO CLAVIJO

Asunto: Solicitud Concepto Proyecto de Ley 301 de 2018 "*Por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones*" Rad. 20196630094192.

Respetado secretario:

En atención a la solicitud del asunto, mediante la cual requiere concepto al Proyecto de Ley 301 de 2018 "*Por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones*", de manera atenta este Departamento Administrativo se permite adjuntar al presente escrito, el oficio con la respuesta que se remitió en su momento a la Senadora autora del proyecto Dra. Maritza Martínez radicado No. 201731000624341 con los comentarios realizados al mismo, lo anterior teniendo en cuenta que dicha iniciativa legislativa a la fecha no ha tenido cambios.

En los anteriores términos se da respuesta a la solicitud de información del asunto, no sin antes reiterar el compromiso de este Departamento Administrativo en proporcionar toda la información requerida para el ejercicio del control político que le corresponde realizar al Honorable Congreso de la República.

Cordialmente,

GLORIA AMPARO ALONSO MÁSMELA
Directora General

Elaboro: Rafael Isidro Parra-Peña Somoza - Director Desarrollo Rural Sostenible
Revisó: Luis Gabriel Fernández Franco - Jefe Oficina Jurídica
Alvaro Ruiz Castro - Asesor Dirección General

Anexo: lo enunciado en tres (3) folios.



Bogotá D.C., viernes, 20 de octubre de 2017

DG



Al responder cite este Nro.
20173100624341

Doctora

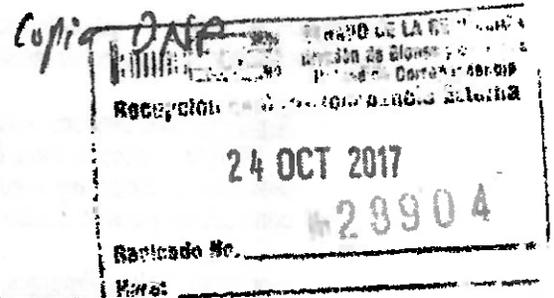
MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL

H. Senadora de la República.

Carrera 7 Nro. 8-68 edificio Nuevo del Congreso, Código Postal 111711

Senado de la República

Ciudad



Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley Nro. 126 de 2017 Senado "Por medio de la cual se crea la política contra la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones".

Rad DNP Nro: 20176630494772.

Respetada Senadora:

En atención al Proyecto de Ley Nro. 126 de 2017 Senado, "Por medio de la cual se crea la política contra la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones", el cual actualmente se encuentra en trámite en la Comisión Séptima del Senado, de manera atenta se remiten las observaciones realizadas por parte del Departamento Nacional de Planeación¹ (DNP), en los siguientes términos:

COMENTARIOS CONCEPTUALES AL PROYECTO DE LEY

En relación con el objeto de la iniciativa dispuesto en el artículo 1², se sugiere respetuosamente que el mismo sea formulado teniendo en cuenta que se debe buscar la creación de la política contra la pérdida y desperdicio de alimentos, a través de mecanismos de sensibilización y formación a los productores, transformadores, distribuidores de productos alimenticios aptos para el consumo humano; y a los consumidores y asociaciones a nivel local, departamental y nacional sobre el manejo adecuado de los alimentos priorizando como destino final el consumo humano.

En este sentido, se propone mejorar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, a través del mejoramiento de las condiciones de vida de la población vulnerable beneficiaria de programas, así como también la inclusión social y la sostenibilidad ambiental.

Por otra parte, se observa que en el artículo 2^o referido al ámbito de aplicación de la norma, se utiliza la expresión "cadena de suministro de alimentos", no obstante; se sugiere utilizar el término "cadena

¹ El presente documento consolida los insumos aportados por la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible

² Artículo 1: El objeto de la presente ley es crear la política contra la pérdida y el desperdicio de alimentos, estableciendo medidas para reducir estos fenómenos, contribuyendo al desarrollo sostenible desde la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico, promoviendo una vida digna para todos los habitantes.

La reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos implica sensibilizar, formar, movilizar y responsabilizar a los productores, transformadores, distribuidores de productos alimenticios, consumidores y asociaciones a nivel local, departamental y nacional para realizar un manejo adecuado de los alimentos priorizando como destino final el consumo humano.



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

agroalimentaria" la cual comprende producción, distribución y retail y consumo, lo cual se considera más acertado conforme al objeto del proyecto de ley.

En lo que se refiere a las definiciones propuestas en el artículo 3º, este Departamento Administrativo respetuosamente sugiere incluir las siguientes definiciones relevantes para el tema:

- **Alimento:** Todo producto natural o artificial, que ingerido aporta al organismo humano los nutrientes y la energía necesaria para el desarrollo de los procesos biológicos. Se entienden incluidas en la presente definición las bebidas no alcohólicas y aquellas sustancias con que se sazonan algunos comestibles y que se conocen con el nombre genérico de especias.
- **Inocuidad de los alimentos:** Es la garantía de que los alimentos no causarán daño al consumidor cuando se preparen y consuman de acuerdo con el uso al que se destina.
- **Fecha de duración mínima:** "Consumir preferentemente antes de", es la fecha fijada por el fabricante, mediante la cual bajo determinadas condiciones de almacenamiento, expira el periodo durante el cual el producto es totalmente comercializable y mantiene las cualidades específicas atribuidas tácita o explícitamente, no obstante, después de esta fecha, el alimento puede ser todavía satisfactorio, pero no se considerará comercializable.
- **Fecha de envasado:** La fecha en que se coloca el alimento en el envase, en el cual se venderá.
- **Fecha límite de utilización:** "Fecha de vencimiento" - "Fecha límite de consumo recomendada" - "Fecha de caducidad", es la fecha fijada por el fabricante, en que termina el periodo después del cual el producto, almacenado en las condiciones indicadas, no tendrá probablemente los atributos de calidad que normalmente esperan los consumidores. Después de esta fecha, no se considerará comercializable el alimento.

Adicionalmente, se considera conveniente evaluar la modificación de los siguientes términos y/o definiciones:

Respecto al término "destrucción de alimentos" se sugiere su revisión, toda vez que esta actividad, de conformidad con la Ley 9 de 1979³, corresponde a una medida sanitaria de seguridad cuyo objetivo es prevenir o impedir que la ocurrencia de un hecho o la existencia de una situación particular atente o pueda significar peligro para la salud individual o colectiva. En este sentido, se debe resaltar que la destrucción o desnaturalización, consiste en la inutilización de un producto o artículo y/o la aplicación de medios físicos, químicos o biológicos tendientes a modificar la forma, las propiedades o las condiciones de un producto o artículo para inutilizarlo, lo cual no se prevé en la definición propuesta en el proyecto de ley. Si bien el objeto perseguido con la disminución de las pérdidas y desperdicios de alimentos es contribuir en la reducción del hambre del país, es importante tener presente la inocuidad de los alimentos, en relación con las implicaciones que en materia de salud pública pudiera ocasionar, debiendo primar dicha prerrogativa, antes que el mismo acto de donación. Igualmente, se sugiere que en lugar de utilizar la expresión seguridad alimentaria se utilice seguridad alimentaria y nutricional, en concordancia con lo previsto en la Ley 1355 de 2009⁴. La misma anotación se realiza frente a la definición de "alimentación adecuada" prevista en el proyecto de ley y se sugiere utilizar el término "alimentación balanceada y saludable".

³ LEY 9 DE 1979 "Por la cual se dictan Medidas Sanitarias"

⁴ Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención.



De igual manera, frente a la definición de "alimento" señalada en la propuesta, respetuosamente se sugiere que se revisen las implicaciones jurídicas de señalar que es un bien de utilidad pública y de interés común, ya que generaría inconsistencias con lo dispuesto en el artículo 58⁵ de la Constitución Política en lo relacionado con el concepto de propiedad privada⁶.

En torno a la definición sobre alimentos para animales, se sugiere revisarla en el entendido de lograr una mejor articulación entre el concepto de vida digna asociado al de vida animal dentro del objeto⁷ del proyecto de ley.

Respecto de la definición sobre pérdida de alimentos, respetuosamente se sugiere que se utilice la siguiente definición: "Es la disminución de la masa disponible de alimentos para consumo humano debido al funcionamiento ineficiente de las cadenas de suministro".

Frente a la definición de desperdicio de alimentos, este Departamento Administrativo considera pertinente que se señale que se refiere a la disminución de alimentos en las etapas de distribución, retail y consumo. Lo anterior en concordancia con las disposiciones relacionadas con el desperdicio de alimentos, en que se entiende relacionado con el comportamiento, los hábitos de compra y consumo, y la manipulación de alimentos (FAO, 2011).

En cuanto a lo previsto en el artículo 7^o del proyecto de ley, en el cual se plantean los objetivos de la política contra la pérdida y el desperdicio de alimentos, se sugiere tener en cuenta lo definido en el documento CONPES 113 de 2008⁸. Así mismo, de conformidad con lo previsto en el Decreto 2055 de 2009 "Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN", ésta última es considerada como la instancia de coordinación de la política pública de seguridad alimentaria y deberá tenerse en cuenta que los objetivos previstos en el proyecto de Ley no se crucen con los previamente asignados a la CISAN.

Finalmente, el párrafo del mencionado artículo 7^o impone la obligación a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CISAN, de invitar a sus sesiones de trabajo a las personas naturales o jurídicas, instituciones académicas y/o gremios económicos que considere necesarios para el desarrollo integral y apropiado de los mismos. Teniendo en cuenta que la CISAN fue creada a través del Decreto 2055 de 2009⁹, en el cual se detalla en el artículo 2¹⁰ los funcionarios que la integran, respetuosamente se recomienda replantear dicha obligatoriedad.

⁵ Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contencioso-administrativa, incluso respecto del precio.

⁶ Sentencia C-227 de 2011.

⁷ Al respecto, vale la pena señalar que los animales en el ordenamiento jurídico colombiano a partir de la Ley 1774 de 2016, pueden ser sujetos de derecho, valga la pena recordar lo dicho en el fallo por la Corte Suprema de Justicia resolviendo un habeas corpus en defensa de los animales:

"Los animales son sujetos de derechos sintientes no humanos que como tales tienen prerrogativas en su condición de fauna protegida a la salvaguarda por virtud de la biodiversidad y del equilibrio natural de las especies, y especialmente la de naturaleza silvestre. Como tales, deben ser objeto de conservación y protección frente al padecimiento, maltrato y crueldad injustificada"

"se debe cumplir con la ley 1774 de 2016, que cita como estándares mínimos que los animales no sufran de hambre ni sed, que no sufran injustificadamente malestar físico ni dolor, que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido, que no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés y que puedan manifestar su comportamiento natural".

⁸ Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)

⁹ "Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN"

¹⁰ Decreto 2055 de 2009, Artículo 2 "(...)"

1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su viceministro como su delegado.



En lo relativo al párrafo 1º del artículo 9º, que se refiere a las sanciones impuestas a las personas jurídicas o naturales que incumplan con las obligaciones previstas en el articulado, se sugiere revisar la competencia sancionatoria de carácter administrativo que se está asignando en este proyecto de ley y sobre todo en cabeza de quien radicará la función de inspección y vigilancia de estas conductas sancionables.

Particularmente en lo relacionado con las personas beneficiarias de las que trata el artículo 10º, se sugiere que las mismas sean descritas de manera taxativa y con orden de prelación según la urgencia o condición, de vulnerabilidad y se señale algún mecanismo de control del Estado sobre estos alimentos que se entregaran por los privados, para poder tener el registro del verdadero impacto sobre esta política pública.

Así mismo, se sugiere que dentro de las medidas contra el desperdicio de alimentos destinados al consumo animal a las que se refiere el artículo 11º, se incluyan a los productores de alimentos para el consumo animal tal y como se hizo en la misma medida para consumo humano, y no sólo a los comercializadores como se encuentra planteado.

Por otra parte, teniendo en cuenta que no es adecuado que en el marco de una ley existan funciones o competencias indeterminadas, se considera pertinente revisar las competencias de las autoridades administrativas que puedan hacer decomisos de alimentos y en cabeza de qué autoridad propiamente dicha radicará la función de certificar el recibo del alimento a estas organizaciones sin ánimo de lucro de carácter privado.

De igual manera, se sugiere que la competencia de revisar los alimentos antes de entregarlos no sólo sea de tipo fitosanitario sino también sanitario. Sobre el particular, resulta importante indicar que no se considera correcto el uso del término "revisión fitosanitaria", toda vez que podría asignar competencias que desbordarían las funciones del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), por cuanto esa entidad realiza de manera general actividades de inspección, vigilancia y control, tendientes a garantizar la salud pública a través de la inocuidad de los alimentos.

Con relación a los artículos 16, 17 y 18 del proyecto de ley, este Departamento Administrativo considera que se requiere de un estudio especial orientado a tres aspectos fundamentales. Por un lado, un análisis jurídico de constitucionalidad respecto del procedimiento legislativo al que están sujetas las normas tributarias y, por otro lado, un análisis técnico – jurídico sobre la viabilidad y pertinencia del articulado y finalmente unas recomendaciones a nivel de impacto fiscal.

Respecto del procedimiento legislativo, es de indicar que estos artículos contienen disposiciones que modifican normativa tributaria y respecto de los cuales se sugiere una revisión a mayor profundidad, por cuanto podrían contrariar el procedimiento estipulado para estas materias dispuesto en el artículo 154¹¹ de la Constitución

2. *El Ministro de la Protección Social o su Viceministro o su delegado.*
3. *El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o sus viceministros como su delegado.*
4. *El Ministro de Educación Nacional o sus viceministros como su delegado.*
5. *El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o sus viceministros como su delegado.*
6. *El Ato Consejero para la Acción Social y la Cooperación Internacional, o su delegado.*
7. *El Director General del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado.*
8. *El Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, o su delegado.*
9. *El Gerente General del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, o su delegado."*

¹¹ Constitución Política. Art. 154: (...) Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado



Política y en igual sentido contravenir disposiciones relacionadas con materias privativas del ejecutivo enunciadas en los numerales 7¹² y 14¹³ del artículo 142 de la Ley 5 de 1992.

Si bien la Corte Constitucional mediante sentencia C-930 de 2007¹⁴ ha manifestado que el mandato constitucional del artículo 154 debe interpretarse "Conforme al principio de razonabilidad, teniendo en cuenta el sentido y finalidad de la reserva de trámite en materias tributarias (...) analizándola sistemáticamente con las demás disposiciones constitucionales relevantes", en el caso del proyecto de ley en estudio no se encuentra disposición constitucional alguna ni justificación de otra índole que permita limitar el mandato constitucional del artículo 154 y del artículo 142 de la ley 5ta de 1992, aun cuando estas disposiciones sean marginales a la materia del proyecto en debate¹⁵.

Se considera relevante mencionar que la exención del IVA en la donación de alimentos para consumo humano a favor de las organizaciones sin ánimo de lucro, ya se encuentra regulado en artículo 424¹⁶ del Estatuto Tributario, por lo que en virtud de esto esta disposición podría ser omitida.

Así mismo, desde el punto de vista presupuestal se recomienda tener en cuenta lo establecido en el artículo 7¹⁷ de la Ley 819 de 2003, en el sentido de hacer explícito, en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios. Así las cosas, se observa que, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, debe rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el artículo 7 de la mencionada Ley, por lo cual se recomienda respetuosamente solicitar concepto del citado proyecto de ley a la Cartera de Hacienda.

En cuanto a la obligación de reportar datos dispuesta en el artículo 20⁹, se propone revisar el uso del término "sectores", puesto que, en la forma planteada no es claro a qué sectores se refiere. Por otro lado, se recomienda evaluar la competencia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sobre esta materia, a la luz de lo dispuesto en la Ley 142 de 1994¹⁸.

¹² Ley 5 de 1992. Artículo 142. Iniciativa privativa del Gobierno: Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias: (...) 7. Fijación de las rentas nacionales y gastos de la administración (Presupuesto Nacional).

¹³ Ley 5 de 1992. Artículo 142. Iniciativa privativa del Gobierno: Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias: (...) 14. Exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

¹⁴ M.P. Rodrigo Escobar Gil

¹⁵ Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-930 de 2007 declaró que "ya se trate de disposiciones organizadas de manera integral o completa en leyes tributarias o de preceptos de índole tributaria incorporados en leyes que regulen otras materias, el respectivo proyecto debe comenzar su trámite en la Cámara de Representantes por cuanto la marginalidad de las regulaciones tributarias dentro de un Estatuto no exige al Congreso de acatar la regla prevista en el artículo 154 de la Constitución", en el mismo sentido se manifestó en sentencia C-878 de 2013.

¹⁶ Estatuto Tributario. Artículo 424: Bienes que no causan el impuesto: Los siguientes bienes se hallan excluidos del impuesto y por consiguiente su venta o importación no causa el impuesto sobre las ventas. Para tal efecto se utiliza la nomenclatura arancelaria Andina vigente:
(...) 9. Los alimentos de consumo humano donados a favor de los bancos de alimentos legalmente constituidos, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

¹⁷ Ley 819 de 2003: Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

¹⁸ Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Adicionalmente, es importante mencionar que los artículos 19º y 20º generan obligaciones que pueden requerir recursos adicionales a los ya contemplados para el presupuesto de las instituciones involucradas, por lo cual se reitera la necesidad del pronunciamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la viabilidad fiscal de las apropiaciones estimadas en el proyecto de ley.

Sobre la publicación del reporte de datos relacionada con las pérdidas y desperdicios alimentarios, se sugiere que esta competencia no esté en cabeza de la CISAN, organismo intersectorial que no tiene ni presupuesto ni logística institucional; sino que la misma sea asignada a un sector o ministerio en específico.

Teniendo en cuenta que la competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, se encuentra referida a asuntos tributarios y de fiscalización aduanera, se sugiere revisar lo atinente a la imposición de sanciones establecidas en el artículo 22º radicadas en cabeza de dicha Entidad. Al respecto, este Departamento Administrativo considera que la inspección, vigilancia y control de los infractores debería ser asumido por alguna superintendencia afín al objeto del proyecto de ley.

Finalmente, en lo relacionado con la limitación de la responsabilidad civil se sugiere revisar la redacción del articulado, puesto que ya ese encuentra contemplado dentro del mismo proyecto de ley un mecanismo de certificación sanitaria y fitosanitaria, con lo cual no se debe entender como irresponsabilidad del donante, sino que la responsabilidad se traslada a una entidad gubernamental.

En los anteriores términos se remiten los comentarios al respectivo proyecto de ley, no sin antes reiterar la disposición del Departamento Nacional de Planeación para atender cualquier inquietud o sugerencia, así como para brindar el apoyo requerido para el cumplimiento de las funciones del H. Congreso de la República.

Cordial saludo,

LUIS FERNANDO MEJÍA ALZATE
Director General

Elaboró: Diego Andrés Mora García, Director Desarrollo Rural Sostenible (E)
Consolidó: David Arenas, Oficina Asesora Jurídica
Revisó: Geovanny Rodríguez L, Jefe Oficina Asesora Jurídica
Andrés Orlegón Ocampo, Asesor Dirección General