



El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda

## 1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C

Respetado Congresista  
**JAIRO GIOVANY CRISTANCHO TARACHE**  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Senado  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Bogotá D. C.

**Asunto:** Comentarios al texto aprobado en segundo debate del Proyecto de Ley No. 301 de 2018 Cámara, 127 de 2017 Senado "Por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones."

Respetado Presidente,

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate del Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene como objeto crear una política contra la pérdida y desperdicio de alimentos para (...) *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 (...)*<sup>1</sup>, la cual estará a cargo de la Comisión de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN). Igualmente, crea diferentes medidas y un sistema de medición y control contra la pérdida y desperdicio de alimentos.

Al respecto, los artículos 8 y 10 del Proyecto señalan que las personas naturales o jurídicas privadas, públicas, nacionales o extranjeras, que se dediquen a la producción agropecuaria o industrial o la comercialización de alimentos aptos para el consumo humano o animal estarán obligadas a no destruir, desnaturalizar o afectar la aptitud de alimentos que estén en sus inventarios o bajo su administración. Dicha obligación se concreta en: (i) realizar acciones necesarias para reducir las pérdidas, reducir y prevenir los desperdicios de alimentos; (ii) entregar a título gratuito, antes de la fecha de vencimiento, los excedentes de producción o comercialización de alimentos aptos para el consumo humano a organizaciones sin ánimo de lucro, cuyo objeto social contemple la función de recolectar alimentos con destino al cubrimiento de las necesidades de la población en general; y, (iii) donar los alimentos para el consumo animal próximos a vencer a centros de zoonosis u organizaciones sin ánimo de lucro que tengan por objeto social la provisión de alimentos y/o refugio a título gratuito de animales en estado de abandono.

Sobre el particular, este Ministerio encuentra que la obligación de entregar los excedentes de alimentos no comercializables puede ocasionar efectos macroeconómicos negativos sobre el precio de los alimentos al aumentar su oferta, es decir, la medida produciría una reducción en el precio de los alimentos lo que afectaría

<sup>1</sup> Gaceta del Congreso de la República No. 1075 de 2017.



la rentabilidad de los productores o comercializadores y crea incentivos para que se modifiquen las cantidades ofertadas de los productos (reducción o aumento de productos). En ese sentido, los aumentos y disminuciones de los precios generan una volatilidad indeseada susceptible de afectar la inversión en el sector.

Frente a este impacto negativo, es necesario tener en cuenta que el peso de los alimentos dentro de la economía colombiana es alrededor de 13,3% del Producto Interno Bruto (PIB), lo cual es resultado de que los alimentos estén presentes en diferentes sectores de la economía, tales como: el agrícola (6,2% del PIB), siete subsectores del sector industrial (alrededor del 2,6% del PIB), una proporción del subsector de comercio (1,7% del PIB) y el de hoteles, bares y restaurantes (2,9 % del PIB).

Por otro lado, el artículo 11 del Proyecto de Ley estipula que la mercancía aprehendida, decomisada o abandonada a favor de la Nación de la que se pueda disponer de conformidad con el artículo 526 del Estatuto Aduanero y sea apta para el consumo humano o animal, se entregará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 a 11 del proyecto de ley.

Así mismo, se debe revisar el artículo 526 al que remite el proyecto de ley, dado que ese artículo, correspondiente al Decreto 390 de 2016<sup>2</sup>, refiere a infracciones que dan lugar a la sanción de cancelación de la autorización o habilitación de un operador de comercio exterior, asunto ajeno al de la iniciativa.

Respecto a la posibilidad de establecer un procedimiento frente a la mercancía aprehendida, decomisada o abandonada a favor de la Nación, se recuerda que los artículos 637 al 646 del Decreto 390 de 2016 reglamentan la forma en que la DIAN puede disponer de mercancías decomisadas, abandonadas o aprehendidas en favor de la Nación y su disposición o donación, estableciendo los eventos y forma de hacerlo. Labor que según la Circular Externa 04 de 2016<sup>3</sup> de la DIAN requiere de la implementación de un nuevo sistema de información, el cual a la fecha se encuentra en proceso de adecuación y adquisición por parte de esa Entidad.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la propuesta legislativa pretende regular algunos aspectos de la disposición de mercancías por parte de la autoridad aduanera, es preciso recordar que el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política establece que le corresponde al Presidente de la República "(...) *modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas (...)*" con sujeción a la regulación que el Congreso de la República haya expedido para el asunto en leyes marco, de conformidad con el literal c), numeral 19, artículo 150 superior y que para el caso en particular se concretan en las leyes 1609 de 2013<sup>4</sup> y 7<sup>a</sup> de 1991<sup>5</sup>.

Sobre el particular, la Corte Constitucional establece que "(...) *una ley marco o cuadro es aquella que implica una nueva relación entre el Legislativo y el Ejecutivo, en la medida en que éste último colabora activamente con el primero en la regulación de la materia correspondiente, de forma tal que el Congreso fija las pautas*

<sup>2</sup> "Por el cual se establece la regulación aduanera"

<sup>3</sup> "La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales informa a sus usuarios internos y externos sobre la vigencia de los artículos 644, 645, 646 y 649 del decreto 390 de 2016, los cuales requieren para su aplicación de la implementación de un nuevo sistema de información para la subdirección de gestión comercial, que incluye entre otras funcionalidades la gestión de disposición de las mercancías aprehendidas, a través de las modalidades de donación y asignación".

<sup>4</sup> "Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas".

<sup>5</sup> "Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el Ministerio de Comercio Exterior, se determina la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, se crean el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica, se confieren unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones".



generales y directrices que habrán de guiar la regulación, mientras que el Ejecutivo completa, precisa y determina la reglamentación específica del asunto de que se trate (...)”<sup>6</sup>. Igualmente, señala que el “(...) El legislador debe circunscribir su actuación a fijar la política, los criterios y los principios que guiarán la acción del ejecutivo al desarrollar la materia que constituye su objeto (...)”, de tal suerte que, el legislador no puede regular concretamente las materias que deben ser reglamentadas por el Gobierno, es este caso, el régimen aduanero, so pena de incurrir en un vicio de constitucionalidad.

De esta manera, se precisa que inmiscuirse en una competencia privativa de otra autoridad quebranta el principio constitucional de separación de poderes y funciones, consagrado en el artículo 113 de la Carta Política, el cual busca “(...) evitar la concentración excesiva o una distribución arbitraria del poder público, por considerarse que esto propicia el abuso, el irrespeto de los derechos y las libertades constitucionales e interfiere en la eficacia de la función del Estado (...)”<sup>7</sup> así como lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 136 de la Constitución Política que señala: “(...) Se prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras: (...) 1. Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades. (...)”.

De otra parte, el artículo 13 de la iniciativa consigna que “(...) Se celebrará la Semana de la Reducción de Pérdidas o Desperdicios de Alimentos, en contra de la pérdida y desperdicio de alimentos, con el fin de sensibilizar y formar a la población colombiana sobre el impacto de este problema, así como de las posibles soluciones para fomentar su práctica social. Se autoriza al Gobierno nacional, acorde a sus funciones, a destinar las partidas presupuestales necesarias con el fin de cumplir con los objetivos de esta ley. (...)” (Subrayas fuera del texto)

Frente a la autorización resaltada, es pertinente señalar que la realización de la *Semana de la Reducción de Pérdidas o Desperdicios de Alimentos* debe someterse a lo estipulado en el artículo 110 del Decreto 111 de 1996<sup>8</sup>, el cual establece que cada órgano que forma parte del Presupuesto General de la Nación (PGN) tiene capacidad para contratar, comprometer y ordenar gasto en desarrollo del principio de autonomía presupuestal, en tal sentido, la realización de la mencionada *Semana* dependerá de la priorización de recursos que realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el PGN para cada vigencia fiscal.

Por otra parte, se recuerda que la facultad en cabeza del Congreso de la República para autorizar gasto público está limitada, pues el Gobierno nacional es quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Sobre el particular, la Corte Constitucional establece que “(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales. No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno (...)”<sup>9</sup>. En ese contexto, esta Cartera estima necesario que el artículo 13 del Proyecto de Ley se conserve en términos de “*autorícese*”, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

Igualmente, este Ministerio encuentra que en general la propuesta legislativa asigna funciones a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE),

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 579 de 2001. M.P Eduardo Montealegre Lynett

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C699 de 2016. M.P María Victoria Calle Correa

<sup>8</sup> “Por el cual se complian la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”

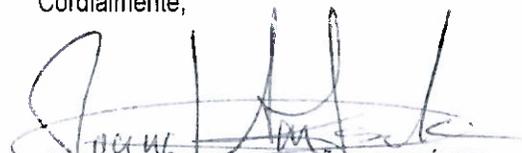
<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 1250 de 2001. M.P Manuel José Cepeda Espinosa



con lo cual se generan nuevos gastos para dichos sectores sin que se prevea en el Proyecto de Ley una fuente de ingreso adicional que los financie, por consiguiente la iniciativa pasa por alto lo estipulado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>10</sup> que señala que todo Proyecto de Ley que ordene gasto debe hacerlo explícito en el articulado o en la exposición de motivos, incluyendo los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para el financiamiento de dicho costo, el cual debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

Por las razones expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de Ley del asunto, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,



JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ  
Viceministro General  
JCPA/APPC/GARC  
DIAN/DGPP/DGPM/OAJ

Con copia:

H.S. Maritza Martínez Aristizábal - Autor  
H.S. Honorio Miguel Henríquez - Autor  
H.S. Eduardo Enrique Pulgar Daza - Autor  
H.R. Nidia Marcela Osorio - Autor  
H.S. Santiago Valencia González. - Autor  
H.R. Faber Alberto Muñoz Cerón - Ponente  
H.R. Fabián Díaz Plata - Ponente



Al responder cite radicado: 20193.10071292 Id: 12104  
Folios: 2 Fecha: 2019-04-12 11:23:36  
Anexos: 0  
Remitente : MINHACIENDA  
Destinatario: FELIPE ANDRES MUÑOZ DELGADO (Otros)

Dr. Orlando Clavijo. Secretario Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

UJ-590-19

<sup>10</sup> "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"