



Bogotá D.C., miércoles, 26 de octubre de 2022

20223100747371

DG

Al responder cite este Nro.
20223100747371

Honorable Representante

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS

Representante a la Cámara por Bogotá D.C

Carrera 7 No. 8 – 68. Edificio Nuevo del Congreso. Código Postal 111711

Congreso de la República

Correo electrónico: juan.lozada@camara.gov.co

Bogotá D.C

Asunto. Comentarios al Proyecto de Ley No. 013 de 2022 - Cámara “*Por medio del cual se modifica la Ley 1990 de 2019, referente a la perdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones*”. Radicado DNP No. 20223100137973.

Cordial saludo,

De manera atenta, por medio del presente se remiten los comentarios y consideraciones tanto técnicas como jurídicas del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el marco de las competencias establecidas en el Decreto 1893 de 2021¹, frente al Proyecto de Ley (PL) 013 de 2022 - Cámara “*Por medio del cual se modifica la Ley 1990 de 2019, referente a la perdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones*”, en los siguientes términos:

I. Antecedentes del Proyecto de Ley

El autor del PL menciona que Colombia cuenta aproximadamente con una oferta nacional disponible de alimentos de 28,5 millones de toneladas, perdiéndose y desperdiciándose un total de 9,76 millones de toneladas, lo cual equivale al 34% del total. Es decir, por cada 3 toneladas de producción, se pierde o se desperdicia una tonelada.²

Del mismo modo, en el país, más del 60% (5,88 millones de toneladas) de la pérdida y el desperdicio de alimentos se generan en las dos primeras etapas de la cadena alimentaria, que son la producción - manejo y almacenamiento, mientras que en el mundo la mayor participación de desperdicio se da en la etapa de consumo.

Bajo este panorama, y de conformidad con lo señalado en el PL, la presente iniciativa legislativa busca garantizar ciertos derechos que están establecidos en la Constitución Política de Colombia y en el bloque de constitucionalidad como lo son el derecho a la alimentación, a un medio ambiente sano y la especial protección del Estado a la producción de alimentos.

A consideración del autor, el objeto principal del PL es modificar la Ley 1990 de 2019, la cual creó la Política de Prevención de la Perdida y el Desperdicio de Alimentos, con el objetivo de fortalecer las medidas que allí se adoptan y hacerlas compatibles con la protección del medio ambiente, la reducción del hambre y la protección estatal frente a la producción de alimentos.

Del mismo modo, el autor menciona que a través de la referenciada ley se creó el Sistema de Medición y Reporte de las Pérdidas y Desperdicios de Alimentos, donde se responsabilizó al Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE de su gestión.

¹ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

² DNP. 2016. Estudio de pérdida y desperdicio de alimentos en Colombia.



Igualmente, manifiesta el autor que la precitada ley se limitó a promover la recuperación y donación de alimentos, dejando de lado la prohibición y sanción por el desperdicio de estos. Además, se responsabilizó a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN de la creación de la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos, política que debió decretarse en febrero de 2020 y a la fecha no ha sido publicada, lo cual genera que el país aún no ejecute acciones concretas en relación con la reducción de la pérdida y desperdicio de alimentos.

Así, en desarrollo de lo anterior, el autor considera que la reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos es una apuesta para combatir el hambre donde se debe reconocer el reto de involucrar a todos los actores que hacen parte de la cadena alimentaria. Es decir, se debe trabajar en un sistema alimentario productivo y sostenible y al mismo tiempo, se deben promover y exigir buenos hábitos de consumo. Para esto, se necesita de coordinación entre el Estado, los privados y los consumidores de forma que el país pueda garantizar seguridad alimentaria a toda su población.

II. Comentarios Generales

Si bien el presente PL incluye conceptos adicionales y detalla algunos artículos de la Ley 1990 de 2019 que se encontraban redactados de forma general, se sugiere respetuosamente evaluar la pertinencia de los artículos adicionales propuestos, toda vez que el Gobierno nacional con el fin de reglamentar la referenciada ley, expidió el Decreto 375 de 2022³, que ya responde a las estrategias planteadas en esta iniciativa legislativa.

El precitado decreto busca establecer medidas que permitan evitar y extender en el tiempo los fenómenos de pérdida cuantitativa y cualitativa de alimentos destinados al consumo humano, así como el desperdicio de estos a lo largo de la cadena de suministro en el territorio nacional, en concordancia con lo establecido en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -PNSAN-.

La normativa plantea estrategias encaminadas al desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de los productores, de los procesos de ordenamiento productivo, el aumento del financiamiento y la gestión de riesgos, al igual que procesos que favorezcan la sanidad de productos agropecuarios, a través de la formalización de tierras, el uso de tecnologías en los procesos de producción agropecuaria y la articulación del Plan Integral de Gestión de Cambio Climático del Sector Agropecuario (PIGCCS), con el fin de reducir las pérdidas de alimentos en la producción primaria.

Finalmente, el referenciado decreto, provee alternativas de aprovechamiento de alimentos, a través de las donaciones de estos, en el marco de los programas sociales que ofrece el gobierno, previendo que estos alimentos donados garanticen estándares alimentarios, nutricionales y de inocuidad.

De conformidad con lo anterior, vale la pena poner de presente que el artículo 7° de la Ley 1990 de 2019, el cual señala:

“Artículo 7°. Medidas contra la ineficiencia en la cadena de suministro de alimentos. El Gobierno nacional contará con un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para diseñar e implementar una política pública integral que permita disminuir las pérdidas y desperdicios de alimentos en la cadena de suministro de alimentos y que coadyuve las disposiciones contempladas en la presente ley”.

Conforme con lo dispuesto en el precitado artículo, resulta más idóneo, a consideración de este Departamento Administrativo, actualizar la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible, para incluir dentro de su alcance la eficiencia del consumo y aprovechamiento de los alimentos.

³ Por el cual se adiciona la Parte 22 al Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la disminución de las pérdidas y los desperdicios de alimentos



Del mismo modo, por la conexidad del tema con la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONPES Social 113 de 2008), se podría actualizar dicha política para asegurar la disponibilidad, acceso y consumo de alimentos de manera permanente, oportuna y eficiente; en suficiente cantidad, variedad, calidad, inocuidad y con mínimas pérdidas y cero desperdicios.

Sin perjuicio de lo anterior, a continuación, se presentan por este Departamento Administrativo los comentarios específicos al articulado:

III. Comentarios al articulado

➤ **Artículo 6°. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:**

Artículo 9A°. Registro Nacional de Donación de Alimentos RNDA. Créese el Registro Nacional de Donación de Alimentos RNDA, como un sistema de información desarrollado para facilitar la entrega de alimentos a título gratuito. Adicionalmente, el RNDA se constituirá como una herramienta de lucha para reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos.

La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan) será responsable de crear y administrar el Registro Nacional de Donación de Alimentos RNDA.

Al RNDA se deberán inscribir todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia, a los cuales se les asignará la calidad de donantes.

Las organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, en cuyo objeto social y en sus estatutos, señalen de manera expresa la función de recolectar alimentos para ser distribuidos de manera gratuita con destino al cubrimiento de las necesidades de la población se deberán inscribir al RNDA como Bancos de Alimentos.

Parágrafo 1°. La inscripción en el RNDA no constituye ningún costo para los donantes ni los bancos de alimentos.

Artículo 7°. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:

Artículo 9B°. Reporte. Es obligación de todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia presentar a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - Cisan un reporte de los resultados logrados a partir de las actividades definidas en el Artículo 3° donde se definen las acciones de lucha contra el desperdicio de alimentos.

Parágrafo 1°. Este reporte deberá ser presentado anualmente a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - Cisan para seguimiento y verificación del cumplimiento de la presente ley.

Parágrafo 2°. El incumplimiento en materia de reporte de las medidas en contra de la pérdida y desperdicio de alimentos acarreará multas y sanciones administrativas de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 17 de la presente ley.



El precitado artículo 6° propone la creación de un Registro Nacional de Donación de Alimentos - RNDA, el cual será administrado por la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la CISAN no es una entidad ejecutora, sino que es una comisión que por disposición del artículo 15 de la Ley 1355 de 2009⁴, es la instancia estatal de dirección, coordinación y seguimiento interinstitucional, de articulación de políticas y programas y de seguimiento a los compromisos de cada uno de los actores de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

En ese orden se sugiere que esta responsabilidad sea asignada a una de las entidades que integran la CISAN, teniendo en cuenta que su misionalidad sea relevante en las fases de la cadena agroalimentaria.

De igual manera, y con el fin de no generar una duplicidad en los asuntos propuestos en el presente PL, se recomienda respetuosamente tener en cuenta lo establecido en el Decreto 375 de 2022, el cual contó con la participación de las entidades de la CISAN y en el cual se desarrolla la definición de lineamientos para la donación de alimentos.

Ahora bien, respecto a lo contemplado en el artículo 7° del presente PL, el cual establece la presentación anual ante la CISAN de un reporte de los resultados logrados a partir de las actividades definidas en el artículo 3° de la Ley 1990 de 2019, es pertinente mencionar que respecto de esta actividad ocurre la misma situación previamente descrita, por tal razón, se recomienda tener en cuenta que la CISAN no es una entidad ejecutora, sino una comisión, razón por la cual, no es conveniente que ostente dicha competencia a su cargo.

➤ **Artículo 10°. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:**

Artículo 13A°. Prohibición del desperdicio y la pérdida de alimentos aptos para consumo. Todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia, que deliberadamente desperdicien alimentos aptos para consumo humano acarrearán multas y sanciones administrativas de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 17 de la presente ley.

Respecto a la obligatoriedad de que los actores no pierdan o desperdicien alimentos deliberadamente a lo largo de la cadena agroalimentaria, se sugiere revisar esta propuesta toda vez que actualmente el Gobierno nacional no cuenta con la capacidad institucional requerida para las actividades de verificación y control de la disposición de los alimentos que se tienen como pérdidas y desperdicios, y cuyo uso prioritario debe ser el consumo humano. En este sentido, al no contar con la capacidad institucional para la verificación de las pérdidas y desperdicios de alimentos en establecimientos y hogares, se considera inconveniente proponer un reporte por parte de los actores, en caso de que se encuentren sujetos a sanciones, ya que siempre existirá un riesgo moral a reportar menos para no ser objeto de una sanción.

Ahora bien, en lo que respecta a las sanciones, se sugiere que se revise la competencia sancionatoria de carácter administrativo que se está creando en el presente PL, y, sobre todo, en cabeza de quien está la función de vigilancia y control de estas conductas sancionables, así como considerar los recursos adicionales que se requieren para la inspección, vigilancia y control.

➤ **Artículo 13°. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:**

Artículo 13E°. Territorialización de las políticas de pérdida y desperdicio de alimento. El Departamento Nacional de Planeación concurrirá con los municipios del país para la formulación de políticas públicas municipales para evitar la pérdida y el desperdicio de alimentos. Para este propósito, el Departamento

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.



Nacional de Planeación deberá crear un banco de buenas prácticas de política pública municipal para evitar la pérdida y el desperdicio de comida, el cual deberá servir como instrumento para formular y evaluar los resultados de las políticas en los territorios.

Respecto a la territorialización de las políticas de pérdida y desperdicio de alimentos, en la cual se indica que el Departamento Nacional de Planeación concurrirá con los municipios del país para la formulación de políticas públicas municipales para evitar la pérdida y el desperdicio de alimentos, es pertinente mencionar que en el marco del Decreto 1893 de 2021 el DNP tiene entre sus principales funciones las siguientes:

“Artículo 3. Funciones del Departamento Nacional de Planeación. Son funciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP), además de las que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y el artículo 9 de la Ley 2056 de 2020, las siguientes:

(...)

4. Brindar asesoría y asistencia técnica a las entidades públicas del orden nacional y territorial para el desarrollo de sus funciones en los asuntos de competencia del Departamento Nacional de Planeación.

(...)

6. Coordinar y acompañar la formulación, preparación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en desarrollo regional, ordenamiento territorial, descentralización y articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios, en el marco de competencias del Departamento Nacional de Planeación (...).”

Bajo este marco legal, se sugiere revisar la pertinencia de mantener a este Departamento Administrativo como cabeza de esta estrategia, en el entendido que esta entidad no cuenta con la capacidad técnica, ni administrativa para asumir estas funciones.

De igual manera, y debido a que las estrategias para la reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos se deben articular con los planes departamentales y municipales de Seguridad Alimentaria y Nutricional – SAN, y dado que la construcción de estos planes es de autonomía de los entes territoriales, se sugiere que tal como se planteó en comentarios anteriores, esta responsabilidad sea asignada a una de las entidades que integran la CISAN, teniendo en cuenta su misionalidad en relación con este tema, su cobertura territorial y que cumpla un papel relevante en las fases de la cadena agroalimentaria.

De esta manera, la definición de estas estrategias se deben realizar a partir de la institucionalidad SAN a nivel territorial como los comités y coordinadores de SAN, en los que participan representantes de los estamentos sociales, que conozcan y discutan las realidades de su respectivo entorno y puedan formular sus propios objetivos, estrategias, líneas de acción y acciones posibles, así como para que hagan acuerdos de compromisos y metas deseables y la definición de las instancias de control y participación social, para el desarrollo, seguimiento y evaluación del respectivo plan, junto con sus programas y proyectos concretos.

En este sentido, se recomienda que esta estrategia se oriente a la inclusión del capítulo de reducción de pérdida y desperdicio de alimentos en los planes de SAN territoriales, en el cual este Departamento Administrativo, puede apoyar la revisión técnica de insumos en el marco de la institucionalidad de la CISAN.

De acuerdo con lo anterior, y de forma general, se considera necesario la definición de una entidad que sea responsable de la formulación e implementación de la política de pérdida y desperdicio de alimentos, con la capacidad técnica, administrativa y financiera para cumplir con las funciones previstas en el proyecto de ley, teniendo en consideración en que su misionalidad y funciones estén estrechamente relacionadas con las fases de la cadena agroalimentaria. Lo anterior, sin perjuicio de los mecanismos de articulación y coordinación propios de la CISAN.



Ahora bien, respecto a la formulación de políticas públicas municipales para evitar la pérdida y el desperdicio de alimento, se recomienda tener en cuenta el Documento CONPES 3938 de 2018, a través del cual se estableció la Política de Crecimiento Verde, teniendo como objetivo general, impulsar a 2030 el aumento de la productividad y la competitividad económica del país, al tiempo que se asegura el uso sostenible del capital natural y la inclusión social, de manera compatible con el clima.

De igual manera, la referenciada política plantea la necesidad de actualizar la Política de Producción y Consumo Sostenible con enfoque en economía circular, entendida como un modelo que busca que el valor de los productos, los materiales y los recursos se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, y que se reduzca al mínimo la generación de residuos. Los alimentos podrían verse en esta política como un flujo, en donde se identifiquen acciones para: reducir sus pérdidas y el desperdicio, y aumentar el aprovechamiento de los residuos como biomasa residual.

En efecto, si bien por parte del Departamento Nacional de Planeación se considera que con el presente PL se estaría realizando algunos ajustes necesarios a algunas disposiciones de la Ley 1990 que se encontraban redactados de forma general, se recomienda tener en cuenta que actualmente existe un marco legal y de políticas públicas en ejecución, razón por la cual las acciones propuestas en el presente PL podrían ser socializadas con el Gobierno nacional para que, desde sus competencias, se mejoren, actualicen y retroalimenten las políticas que ya están en desarrollo.

Finalmente, se considera necesario que la iniciativa legislativa sea analizada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que, en el marco de sus competencias, verifique el impacto fiscal de la propuesta tomando en consideración lo señalado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁵ el cual establece de manera clara en cabeza de la referida Cartera, la obligación de rendir concepto frente a los Proyectos de Ley que incluyan disposiciones con implicaciones fiscales al establecer que *“(...) 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. (...) 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”*

Al respecto, la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones se ha pronunciado respecto de la potestad que recae en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para realizar los estudios pertinentes que den cuenta del impacto fiscal de los Proyectos de Ley. En este sentido, mediante Sentencia C 502 de 2007⁶ manifestó lo siguiente:

“(...) La Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio

de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal,

⁵ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C 502/07, M.P.: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.



DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio”.

Así las cosas, en caso de emitirse dicho concepto, el mismo vincula y obliga al Congreso de la República a realizar un estudio pormenorizado de las razones ahí descritas, so pena de que el Proyecto en cuestión devenga en inconstitucional. Asimismo, la Sentencia C 866 de 2010 establece explícitamente que “(...) *cumplida la carga que consagra el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, referida a la rendición del concepto sobre el impacto fiscal a mediano plazo, surge para el Congreso la correlativa obligación de estudiar y discutir las razones presentadas por el ejecutivo. De tal manera que, una omisión en el análisis de las razones aducidas por el Ministro implica un incumplimiento de la Ley Orgánica 819 de 2003, y, por tanto, deviene en su inconstitucionalidad*”⁷.

De igual manera, la Corte Constitucional en la Sentencia C 1197 de 2008 señaló que “(...) *si el Congreso no concurre al cumplimiento de esa exigencia explicitando el impacto fiscal de la propuesta de gasto público y la fuente de financiación, en la forma indicada en la mencionada disposición, haciendo caso omiso del dictamen técnico que realice el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se genera un vicio de procedimiento en el trámite del proyecto de ley que eventualmente puede acarrear su inconstitucionalidad, toda vez que se estaría ante la inobservancia de una norma orgánica, condicionante de la actividad legislativa en los términos señalados en el artículo 151 superior*”⁸.

Por último, se recomienda someter la presente iniciativa a conocimiento de los Ministerio de Salud y Protección Social, Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para que en el marco de sus competencias se pronuncien frente al particular.

En los anteriores se emite concepto sobre el asunto, no sin antes reiterar el compromiso de este Departamento Administrativo como entidad de carácter técnico, para apoyar y fortalecer las iniciativas del Honorable Congreso de la República en ejercicio de la función legislativa.

Cordialmente,

JUAN MIGUEL GALLEGO ACEVEDO
Subdirector General de Prospectiva y Desarrollo Nacional

Elaboró: María Olga Peña Mariño, Directora (e) Desarrollo Rural Sostenible.
Laura Pabón Alvarado, Directora de Desarrollo Social.
Carolina Díaz Giraldo, Directora de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Consolidó: Germán Felipe Correa Castellanos, Abogado Oficina Asesora Jurídica.

Revisó: David D. Arenas, Abogado Oficina Asesora Jurídica.

Aprobó: Leonel Edgardo Riveros Díaz, Jefe Oficina Asesora Jurídica (e)
Melisa Paola Pacheco Florez, Asesora Subdirección General de Prospectiva y Desarrollo Nacional
Sebastián Ramírez Flechas, Asesor Dirección General.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C 866/10, M.P.: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C 1197/08, M.P.: Dr. Nilson Pinilla Pinilla.