



**ALIMENTOS**

**COLOMBIA**  
**RECOMENDACIONES**  
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 al apoyo de nuestros socios locales en Colombia, con quienes discutimos las ideas aquí expuestas, incluyendo la Asociación de Bancos de Alimentos de Colombia (ABACO), así como 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](http://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](http://www.chlpi.org/FLPC).



## **Acerca de la Red Mundial de Bancos de Alimentos**

La Red Mundial de Bancos de Alimentos 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 de los alimentos y ayuden a los bancos de alimentos a llegar a más personas que padecen hambre. Para más información, visite [www.foodbanking.org](http://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.



Diseño del informe: Najeema Holas-Huggins.

# ÍNDICE

- Acerca de estas recomendaciones.....1**
- Resumen de las recomendaciones.....2**
- Introducción.....3**
- Desafíos legales y recomendaciones de políticas.....4**
  - Seguridad alimentaria para donaciones.....4
    - Resumen de la situación.....4
    - Recomendaciones de políticas.....4
  - Etiquetado de fechas.....6
    - Resumen de la situación.....6
    - Recomendaciones de políticas.....7
  - Protección frente a la responsabilidad civil para donaciones de alimentos.....8
    - Resumen de la situación.....8
    - Recomendaciones de políticas.....9
  - Incentivos fiscales y barreras impositivas.....10
    - Resumen de la situación.....10
    - Recomendaciones de políticas.....11
  - Requisitos de donación o sanciones por desperdicio de alimentos.....12
    - Resumen de la situación.....12
    - Recomendaciones de políticas.....12
- Conclusión.....13**

# ACERCA DE ESTAS RECOMENDACIONES

Este documento es fruto del proyecto *Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos* (Global Food Donation Policy Atlas), una alianza entre la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias (FLPC) de la Facultad de Derecho de Harvard y la Red Mundial de Bancos de Alimentos (GFN).<sup>1</sup> El proyecto Atlas es una alianza innovadora concebida para trazar el mapa de las leyes y políticas que afectan la donación de alimentos en 15 países durante dos años y para proporcionar un análisis jurídico comparativo basado en estas conclusiones. Para cada uno de esos países, el proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos elaborará una Guía Legal para identificar las leyes relativas a la donación de alimentos en ese país. Si bien el panorama difiere a través de las fronteras geopolíticas, las Guías Legales reconocen cuestiones universales que repercuten en los esfuerzos por reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos y aumentar su recuperación. Estos temas incluyen la seguridad alimentaria, el etiquetado de fechas, la responsabilidad civil, los impuestos y las subvenciones o programas de financiación del gobierno.

Las entrevistas realizadas en los países en cuestión con las partes interesadas pertinentes, incluidos los bancos de alimentos y otras organizaciones de recuperación de alimentos, los donantes de alimentos, los funcionarios gubernamentales y los expertos jurídicos, sirvieron para precisar el contenido de la Guía Legal y pusieron de manifiesto las medidas prioritarias para la modificación de las leyes y las políticas. Sobre la base de estas conclusiones, la FLPC ha elaborado recomendaciones específicas para cada país. Estas recomendaciones tienen por objeto servir de complemento a las Guías Legales, aunque ambos documentos pueden ser independientes. El propósito de estas recomendaciones es destacar acciones específicas para mejorar las leyes, políticas y programas relevantes a la pérdida, desperdicio y donación de alimentos.

En el presente documento se formulan recomendaciones centradas en Colombia, donde 9.76 millones de toneladas de alimentos<sup>2</sup> se pierden o desperdician cada año<sup>3</sup> y se estima que el 54.2% de la población padecía de inseguridad alimentaria antes de la pandemia del nuevo coronavirus (COVID-19).<sup>4</sup> En el análisis que sigue a continuación, se ofrece una breve reseña de las cuestiones jurídicas más relevantes para la donación de alimentos, que están explicadas más en detalle en la Guía Legal de Colombia. Las recomendaciones incluidas en el presente informe no son exhaustivas, pero ofrecen una selección de mejores prácticas y soluciones normativas para reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos y combatir la inseguridad alimentaria mediante leyes y políticas más estrictas de donación de alimentos en Colombia.



# RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que figuran en el presente documento tienen por objeto proporcionar un punto de partida a las partes interesadas de Colombia para fortalecer el marco jurídico y normativo pertinente a la donación de alimentos. Los bancos de alimentos y otras organizaciones cuya misión es reducir el desperdicio de alimentos y aumentar las donaciones de alimentos (denominadas colectivamente "organizaciones de recuperación de alimentos"), los donantes y los encargados de la formulación de políticas deberían considerar oportunidades adicionales para promover la donación de alimentos y reducir su desperdicio.

Para garantizar que los alimentos se donen de forma segura y no supongan un riesgo para quienes los reciben, y para ofrecer más claridad para alentar a los donantes de alimentos, el gobierno debería:

- **Modificar la Ley 9/1979 y la normativa sobre seguridad alimentaria para incluir una sección específica sobre donaciones.**
- **Redactar la normativa de la Ley 1990/2019 que explica en detalle la seguridad alimentaria para las donaciones.**
- **Elaborar y difundir orientación aclaratoria sobre los requisitos de seguridad alimentaria que se aplican a las donaciones.**

Para garantizar que las etiquetas de fechas basadas en la calidad no conduzcan al desperdicio de alimentos que de otro modo serían seguros para su consumo o donación, el gobierno debería:

- **Actualizar la normativa sobre el etiquetado de los alimentos preenvasados, distinguiendo entre las etiquetas de fechas basadas en la seguridad y aquellas basadas en la calidad.**
- **Modificar la Ley 1990/2019 para permitir la donación de alimentos dentro de los cinco días de la fecha basada en la seguridad y después de la fecha basada en la calidad.**
- **Publicar orientación que anime a los actores de la cadena de suministro a donar en lugar de desechar los alimentos después de la fecha basada en la calidad.**
- **Promover la educación de los consumidores y el conocimiento del significado de las etiquetas de fechas.**

Para garantizar que la preocupación por la responsabilidad civil relacionada con la donación de alimentos no desanime a los posibles donantes, el gobierno debería:

- **Modificar la Ley 1990/2019 para ofrecer una amplia protección de la responsabilidad civil para los donantes de alimentos y los intermediarios que cumplan con los requisitos.**
- **Suprimir el requisito de "gratuidad" impuesto a las instituciones receptoras en la Ley 1990/2019.**
- **Extender la protección de la responsabilidad civil a los donantes que donan directamente a los destinatarios finales.**
- **Proteger la donación de alimentos vencidos si la etiqueta se refiere a la calidad y no a la seguridad.**

Para garantizar que los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos tengan suficiente incentivo para participar en la donación de alimentos, en lugar de descartar alimentos aptos para el consumo humano, el gobierno debería:

- **Proporcionar un beneficio mejorado para la donación de alimentos o beneficios fiscales escalonados en consonancia con la jerarquía de recuperación de alimentos.**
- **Elaborar y difundir orientación para ayudar a las organizaciones de recuperación de alimentos a solicitar la exención del IVA.**

Para garantizar que los donantes de alimentos formen alianzas con las organizaciones de recuperación de alimentos para promover una mayor donación, el gobierno debería:

- **Asegurar que la Ley 1990 cree un requisito de donación claro, adaptado y razonable.**

# INTRODUCCIÓN

La pérdida y el desperdicio de alimentos representan un gran desafío ambiental, económico y social en Colombia. Mientras que el 22% de los colombianos sufría inseguridad alimentaria de moderada a grave antes de la pandemia de COVID-19,<sup>5</sup> un tercio de los alimentos producidos se pierde o se desperdicia cada año.<sup>6</sup> Un estudio de 2016 publicado por el *Departamento Nacional de Planeación* del gobierno de Colombia reveló que se pierden más de 6 millones de toneladas de alimentos en las etapas de producción, procesamiento y distribución, aproximadamente un 40% de los cuales son frutas y verduras.<sup>7</sup> Otros 3.54 millones de toneladas de alimentos se desperdician en el comercio minorista y entre los consumidores.<sup>8</sup> Al igual que en otros países de América Latina, la mayor parte de esta pérdida y desperdicio de alimentos del flujo ascendente (upstream) en Colombia se produce debido a la falta de certificación, normas de control de calidad, infraestructura adecuada y capacitación del personal; sistemas de gestión, transporte, distribución y almacenamiento ineficientes o inadecuados; y materiales y prácticas de envasado inapropiados.<sup>9</sup>

Aunque todavía no se conoce el impacto total de la pandemia de COVID-19, la crisis ha interrumpido considerablemente las cadenas de suministro en Colombia y en todo el mundo. Los informes de Colombia advierten sobre nuevos obstáculos al acceso a los alimentos y un aumento de la pobreza y el hambre extrema, especialmente entre las comunidades más rurales y aisladas.<sup>10</sup> El gobierno federal ha adoptado necesariamente medidas de emergencia para paliar temporalmente estos problemas. Sin embargo, incluso antes de la pandemia, el gobierno federal demostró interés en promover iniciativas legislativas y normativas progresivas que combatan la pérdida y el desperdicio de alimentos y, a la vez, aborden los problemas de la inseguridad alimentaria y del hambre.<sup>11</sup> En agosto de 2019, Colombia adoptó la Ley 1990, que estableció una *Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos*.<sup>12</sup> La Ley 1990 promueve la donación de alimentos como una solución importante para la seguridad alimentaria y nutricional e introduce medidas para reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos en todos los niveles de la cadena de suministro.<sup>13</sup> La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)<sup>14</sup> era la encargada de desarrollar normativa habilitante y establecer el diseño y la implementación de la Política para fines de 2020, pero al momento de redactar el presente informe todavía no lo había hecho.<sup>15</sup>

## LA LEY 1990 PROMUEVE LA DONACIÓN DE ALIMENTOS COMO UNA SOLUCIÓN IMPORTANTE PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL E INTRODUCE MEDIDAS PARA REDUCIR LA PÉRDIDA Y EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS EN TODOS LOS NIVELES DE LA CADENA DE SUMINISTRO.

Este desarrollo legislativo tiene el potencial de promover los esfuerzos actuales de los actores del sector privado y las alianzas público-privadas existentes que han asumido el compromiso de lograr una mayor recuperación de alimentos. La *Asociación de Bancos de Alimentos de Colombia* (ABACO), por ejemplo, ha rescatado aproximadamente 25,089 toneladas de alimentos para 650,054 beneficiarios de todo el país.<sup>16</sup> La ABACO trabaja con más de 3,000 donantes y organizaciones, creando alianzas entre los sectores público y agrícola, industrial, minorista y gastronómico para mejorar la seguridad alimentaria y nacional en Colombia.<sup>17</sup> Si bien los esfuerzos de la ABACO contribuyen a reducir el desperdicio de alimentos y la inseguridad alimentaria, el fortalecimiento de las leyes y políticas relativas a la donación de alimentos puede garantizar que esta solución sostenible se utilice siempre que sea posible.

Las siguientes secciones resumen algunas de las cuestiones jurídicas más comunes y complejas relacionadas con la donación de alimentos, como se identifican y describen con más detalle en la Guía Legal. Este documento también ofrece recomendaciones de políticas para abordar esos desafíos.

# DESAFÍOS LEGALES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

## Seguridad alimentaria para donaciones

### Resumen de la situación

En muchos países, un obstáculo fundamental para la donación de alimentos es la falta de conocimiento o de orientación de fácil acceso acerca de 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.

Las leyes de seguridad alimentaria en Colombia están incluidas en su mayoría en la Ley 9/1979, que establece requisitos relacionados con la salud humana, la seguridad alimentaria, la acuicultura y el medio ambiente.<sup>18</sup> El Título V de la Ley 9 establece específicamente normas para el transporte, la fabricación, la venta, el etiquetado y el envasado de todos los alimentos.<sup>19</sup> Con el fin de promover la seguridad alimentaria, la Ley 9 establece que los alimentos alterados, adulterados y contaminados, así como los alimentos con otras "características anormales que puedan afectar la salud del consumidor", no se consideran "aptos para el consumo humano".<sup>20</sup>

La Ley también confiere autoridad normativa al *Ministerio de Salud y Protección Social* (MSPS), encargando al *Instituto Nacional de Medicamentos y Alimentos* (INVIMA) las tareas de supervisión y cumplimiento.<sup>21</sup> El MSPS adoptó la Resolución 2674 en 2013, que explica en detalle los requisitos sanitarios aplicables a las personas y entidades dedicadas al almacenamiento, distribución, transporte, comercialización y manipulación de alimentos.<sup>22</sup> La normativa ofrece orientación específica para evitar la adulteración y la contaminación, y procesos para garantizar que todos los alimentos vendidos sean seguros para el consumo humano.<sup>23</sup>

Aunque ni la Ley 9 ni su normativa habilitante hacen referencia explícita a la donación de alimentos, la Ley 1990 exige el cumplimiento de estos marcos para garantizar que todos los alimentos donados sean "aptos para el consumo humano".<sup>24</sup> Sin embargo, la Ley 1990 no especifica cuáles son las disposiciones de la Ley 9 o la Resolución 2674 que se aplican a los alimentos donados, o si los alimentos pueden donarse aunque no se cumplan todos los requisitos. Esta falta de especificación puede generar cierta incertidumbre para los donantes o las organizaciones de recuperación de alimentos, sobre todo si el requisito no implica claramente la seguridad alimentaria (por ejemplo, disposiciones que abordan los daños en el embalaje que no necesariamente afectan la integridad de los alimentos).<sup>25</sup> Sin una descripción clara de las disposiciones de seguridad alimentaria aplicables a los alimentos donados, los donantes de alimentos pueden abstenerse de donarlos aunque sean seguros para el consumo humano.

### Recomendaciones de políticas

#### 1. MODIFICAR LA LEY 9/1979 Y LA NORMATIVA SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA PARA INCLUIR UNA SECCIÓN ESPECÍFICA SOBRE DONACIONES.

A fin de eliminar la incertidumbre respecto de qué requisitos de seguridad alimentaria se aplican a los alimentos donados, el gobierno debería actualizar el marco actual de seguridad alimentaria. La legislatura de Colombia podría proponer una modificación a la Ley 9, definiendo qué disposiciones del Título V se refieren a la seguridad alimentaria y cuáles se aplican a las operaciones de donación de alimentos. Dicha modificación requeriría tomar medidas en el más alto nivel del gobierno, con el liderazgo del Congreso y la aprobación del Presidente.

El MSPS también podría utilizar su autoridad delegada para promulgar normas aclaratorias, de acuerdo con la actual supervisión del INVIMA de las operaciones de donación de alimentos.<sup>26</sup> Esto puede implicar una actualización de la Resolución 2674 para interpretar mejor los requisitos de seguridad alimentaria de la Ley 9 en el contexto de la donación de alimentos.<sup>27</sup> El MSPS también podría emitir una resolución actualizada que se centre exclusivamente en las operaciones de donación de alimentos, enumerando qué disposiciones de la Ley 9 se relacionan con la seguridad alimentaria y se aplican a los donantes de alimentos y a las organizaciones de recuperación de alimentos.

## **2. REDACTAR LA NORMATIVA DE LA LEY 1990/2019 QUE EXPLICA EN DETALLE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA PARA LAS DONACIONES.**

La Ley 1990, recientemente adoptada, alude a la Ley 9 al exigir que todos los alimentos donados sean "aptos para el consumo humano".<sup>28</sup> Sin embargo, la Ley 1990 no explica cuáles son las salvaguardias sanitarias de la Ley 9 u otros requisitos normativos que permitirán a los donantes de alimentos y a las organizaciones de recuperación de alimentos cumplir con esta norma general de seguridad. En consecuencia, el gobierno debería incorporar una sección de seguridad alimentaria en las normas de la Ley 1990, que todavía estaban en fase de redacción al momento de preparar este informe.

Como se señaló anteriormente, la CISAN se encarga de elaborar normas que establezcan el diseño y la implementación de la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos.<sup>29</sup> La CISAN tiene flexibilidad para redactar normas que definan la Política y que desarrollen en profundidad determinadas disposiciones de la Ley 1990. La CISAN está formada por varios representantes de organismos que pueden ayudar a desarrollar una sección de seguridad alimentaria específica para las donaciones, entre ellos representantes del MSPS, que aplica la Ley 9, y del INVIMA, que supervisa el cumplimiento de las normas de seguridad alimentaria. La inclusión de una sección específica sobre la seguridad alimentaria en las donaciones proporcionará a los donantes de alimentos y a las organizaciones de recuperación de alimentos una claridad muy necesaria sobre las disposiciones de la Ley 9 que se aplican al donar alimentos.

La elaboración de normas que aborden la seguridad alimentaria en las donaciones también ayudará a reforzar la jerarquía de recuperación de alimentos de la Ley 1990.<sup>30</sup> El artículo 3 de la Ley 1990 sitúa la recuperación de alimentos para el consumo humano por encima de otros usos alternativos, como el abono y la alimentación animal; sin embargo, como se señaló anteriormente, la Ley deja en claro que solo pueden donarse los alimentos "aptos" o seguros para el consumo humano.<sup>31</sup> La CISAN puede utilizar su mandato normativo para garantizar que los donantes y las organizaciones de recuperación de alimentos donen con confianza y seguridad el excedente de alimentos, de acuerdo con la jerarquía.

## **3. ELABORAR Y DIFUNDIR ORIENTACIÓN ACLARATORIA SOBRE LOS REQUISITOS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA QUE SE APLICAN A LAS DONACIONES.**

Diferenciar qué normas de seguridad alimentaria se aplican específicamente a los alimentos donados puede resultar confuso y oneroso para los donantes de alimentos y otras partes interesadas. Una orientación clara por parte de los organismos de supervisión y aplicación sobre los requisitos de seguridad alimentaria que se aplican a los alimentos donados aliviaría las preocupaciones de los donantes de alimentos y de las organizaciones de recuperación de alimentos y ayudaría a incrementar las donaciones y que éstas sean más seguras. Por ejemplo, el INVIMA podría emitir orientación que explique en qué medida las organizaciones que facilitan la "donación gratuita de alimentos", según se define en la Ley 1990, están sujetas a las normas de registro, autorización y verificación que se aplican a otros establecimientos de alimentos.<sup>32</sup>

La elaboración de este tipo de orientación no es algo inédito. En junio de 2020, el MSPS publicó orientación provisoria sobre la seguridad alimentaria en las donaciones durante la pandemia de COVID-19.<sup>33</sup> La orientación ofrece recomendaciones nutricionales y de seguridad para las autoridades administrativas y sanitarias, y para otros actores implicados en la logística de la donación de alimentos durante la pandemia. De acuerdo con la orientación, que hace referencia tanto a la Ley 9 como a la Ley 1990, los alimentos no pueden ser donados cuando hay pruebas visuales de alteración o contaminación, entre otros factores. El MSPS y el INVIMA deberían considerar el desarrollo de una orientación de seguridad alimentaria más amplia que se aplique no solo durante la pandemia, sino a todas las instancias de donación.



# Etiquetado de fechas

## Resumen de la situación

Una de las principales causas del desperdicio de alimentos y un obstáculo para la donación de alimentos es la idea errónea generalizada sobre las etiquetas de fechas tales como "vender antes de", "consumir antes de" o "consumir preferentemente antes de" en los productos alimenticios. Muchos donantes y consumidores interpretan estas etiquetas de fechas como indicadores de seguridad alimentaria. Sin embargo, en la gran mayoría de los alimentos, las etiquetas de fechas indican la frescura o calidad más que la seguridad alimentaria, y son pocos los alimentos que tienen más probabilidades de transmitir enfermedades a lo largo del tiempo. Sin embargo, los donantes y organizaciones de recuperación de alimentos cautelosos pueden descartar los alimentos una vez que haya pasado la fecha, incluso si son perfectamente seguros para donar y consumir.

En otros países que han medido el impacto de las etiquetas de fechas, la investigación muestra que los consumidores generalmente confunden las etiquetas de fechas con indicadores de seguridad y no 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.<sup>34</sup> Del mismo modo, el 84% de los estadounidenses informan que tiran los alimentos después de 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.<sup>35</sup> Esta confusión se produce en los hogares, pero también repercute en la disposición de las empresas de alimentos para donar, así como el estigma contra los alimentos vencidos entre los receptores de las donaciones de alimentos.

El régimen jurídico de etiquetado de fechas en Colombia perpetúa este ciclo de confusión y desperdicio a pesar de los esfuerzos por estandarizar las etiquetas de fechas. El gobierno ha impuesto requisitos de etiquetado de fechas como parte de la participación del país en el bloque comercial de la *Comunidad Andina* (CAN), compuesto por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.<sup>36</sup> En virtud de la Decisión 562, los países miembros de la CAN acordaron desarrollar, adoptar y aplicar Reglamentos Técnicos para el envasado y etiquetado de productos con el fin de promover una mayor uniformidad y apoyar la libre circulación del comercio.<sup>37</sup> En consecuencia, el MSPS adoptó las Resoluciones 2652/2004 y 5109/2005, que establecen los requisitos de etiquetado para los alimentos envasados y las materias primas destinadas al consumo humano.<sup>38</sup> Estas Resoluciones requieren que los fabricantes seleccionen una "*fecha de duración mínima*"<sup>39</sup> o una "*fecha límite de utilización*"<sup>40</sup> (también llamada "fecha de vencimiento" o "fecha de caducidad") para la mayoría de los alimentos envasados.<sup>41</sup>

La opción de elegir entre estas dos etiquetas de fechas se asemeja al sistema de etiquetado de doble fecha adoptado por la Unión Europea y respaldado por el Foro de Bienes de Consumo como modelo eficaz para reducir el desperdicio de alimentos.<sup>42</sup> Sin embargo, en la práctica, el sistema colombiano está por debajo de este modelo, ya que no distingue claramente entre los alimentos que deben tener una etiqueta basada en la seguridad y los que deben llevar una etiqueta basada en la calidad. En el sistema de etiquetado de fechas de Colombia, ni las definiciones normativas de la "fecha de duración mínima" ni la "fecha límite de utilización" transmiten claramente la última fecha en la que el alimento etiquetado es *seguro* para su consumo.

Reconociendo que los alimentos ya no son comercializables después de la "fecha límite de utilización",<sup>43</sup> la Ley 1990 fomenta la donación de alimentos que probablemente no se vendan "preferiblemente cinco días antes" de esta fecha.<sup>44</sup> Sin embargo, muchos minoristas están obligados contractualmente a devolver los productos alimenticios a sus fabricantes una vez que los artículos no se puedan vender, incluso cuando los artículos se acercan a su "fecha límite de utilización". Además, la orientación provisoria emitida por el MSPS sobre la donación de alimentos durante la pandemia de COVID-19 confirma que el gobierno interpreta que la Ley 1990 prohíbe la donación de productos alimenticios dentro de los cinco días de esta fecha.<sup>45</sup>

La Ley 1990 también prohíbe ampliamente la donación de alimentos después de la "fecha de vencimiento".<sup>46</sup> La Ley no aclara si los alimentos pueden donarse después de la "fecha de duración mínima" y no distingue entre las dos etiquetas de fechas. En consecuencia, independientemente de que la fecha fijada se refiera a la calidad o a la seguridad, es poco probable que los donantes de alimentos los donen una vez pasada la fecha. También es poco probable que las organizaciones de recuperación de alimentos acepten alimentos vencidos por precaución.

## Recomendaciones de políticas

### **1. ACTUALIZAR LA NORMATIVA SOBRE EL ETIQUETADO DE LOS ALIMENTOS PREENVASADOS, DISTINGUIENDO ENTRE LAS ETIQUETAS DE FECHAS BASADAS EN LA SEGURIDAD Y AQUELLAS BASADAS EN LA CALIDAD.**

A pesar de estandarizar las etiquetas de fechas a nivel nacional mediante las Resoluciones 2652/2004 y 5109/2005, el sistema de etiquetado existente no garantiza de manera efectiva que todo el excedente de alimentos seguros se done en lugar de desecharse. Para aclarar qué etiqueta transmite la última fecha en la que los alimentos son seguros para el consumo, el MSPS, que es responsable de emitir las normas de envasado y etiquetado, debería publicar normativa actualizada que imponga un sistema adecuado de etiquetado de doble fecha. Este sistema debería indicar que la "fecha de duración mínima" actual es una etiqueta basada en la calidad y que la "fecha límite de utilización" es una etiqueta basada en la seguridad.

Muchos otros países y la industria alimentaria están avanzando hacia un sistema de etiquetado de doble fecha que permite a los fabricantes elegir entre una etiqueta basada en la seguridad y una etiqueta basada en la calidad, de acuerdo con la actualización de 2018 de la Norma General para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados del *Codex Alimentarius*.<sup>47</sup> Por ejemplo, la Unión Europea exige a los fabricantes que seleccionen solo una de las dos etiquetas estándar. La frase "consumir preferentemente antes de" se requiere para los alimentos cuya etiqueta indica calidad, mientras que la frase "consumir antes de" o "fecha de vencimiento" se utiliza si el riesgo de seguridad alimentaria aumenta después de esa fecha.<sup>48</sup> Varios Estados Miembros de la Unión Europea también han emitido orientación aclarando el impacto de estas fechas en la donación de alimentos y otros han introducido leyes que permiten explícitamente la donación después de la fecha indicada en "consumir preferentemente antes de" (pero no después de la fecha indicada en "consumir antes de").<sup>49</sup> El Foro de Bienes de Consumo, una red mundial de 400 empresas de bienes de consumo en 70 países, también ha pedido que se adopte un sistema estandarizado de etiquetado de doble fecha con frases separadas para indicar la fecha de calidad y la fecha de seguridad en las etiquetas.<sup>50</sup>

Colombia debería adoptar este sistema de etiquetado de doble fecha para aclarar los significados previstos de la "fecha de duración mínima" y la "fecha límite de utilización", y explicar en más detalle los parámetros para donar alimentos vencidos.<sup>51</sup> Este sistema de etiquetado proporcionaría una mayor seguridad a los consumidores, los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos en cuanto al significado de las fechas y podría reducir la cantidad de alimentos que se tiran.

### **2. MODIFICAR LA LEY 1990/2019 PARA PERMITIR LA DONACIÓN DE ALIMENTOS DENTRO DE LOS CINCO DÍAS DE LA FECHA BASADA EN LA SEGURIDAD Y DESPUÉS DE LA FECHA BASADA EN LA CALIDAD.**

Reconociendo la ambigüedad del actual régimen de etiquetado de fechas, la legislatura de Colombia debería modificar la Ley 1990 para flexibilizar la prohibición de donar alimentos dentro de los cinco días de la "fecha límite de utilización". Esta amplia prohibición no reconoce que actualmente muchos fabricantes utilizan indebidamente la "fecha límite de utilización" para indicar la calidad y no la seguridad. También impide que se donen alimentos que todavía son seguros para consumir en los días anteriores a la fecha de seguridad fijada. Además, en la actualidad la Ley 1990 no aclara si se pueden donar alimentos después de la "fecha de duración mínima". Esto permite que los donantes asuman que no pueden donar alimentos con seguridad después de esta fecha, aunque indique la calidad y no la seguridad. Como Colombia distingue mejor la "fecha límite de utilización" como fecha basada en la seguridad y la "fecha de duración mínima" como fecha basada en la calidad, el Congreso debería actualizar la Ley 1990 para permitir explícitamente la donación de alimentos después de la fecha basada en la calidad.

### **3. PUBLICAR ORIENTACIÓN QUE ANIME A LOS ACTORES DE LA CADENA DE SUMINISTRO A DONAR EN LUGAR DE DESECHAR LOS ALIMENTOS DESPUÉS DE LA FECHA BASADA EN LA CALIDAD.**

Incluso si Colombia actualiza su régimen normativo de etiquetado de fechas y la Ley 1990 para permitir explícitamente las donaciones de alimentos después de la fecha de calidad, muchos minoristas pueden seguir estando obligados por contrato a devolver los alimentos no comercializables al fabricante. Los minoristas en Colombia informan que tales acuerdos son comunes.<sup>52</sup> Por ejemplo, algunos minoristas pueden acordar una cláusula contractual que los obligue a devolver los productos alimenticios no vendidos al fabricante una semana antes de la fecha fijada. Aunque los minoristas desean donar estos alimentos que pierden rápidamente su valor comercial, tales disposiciones contractuales prohíben esta acción caritativa. Para garantizar que los minoristas de alimentos puedan donar los alimentos que ya no son comercializables pero que siguen siendo aptos para el consumo humano, la CISAN debería emitir orientación que aliente a los actores de la industria alimentaria a promover la donación en lugar de la devolución como parte de sus acuerdos contractuales.

## **4. PROMOVER LA EDUCACIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y EL CONOCIMIENTO DEL SIGNIFICADO DE LAS ETIQUETAS DE FECHAS.**

Dado que la "fecha de duración mínima" y la "fecha límite de utilización" se usan actualmente de forma intercambiable,<sup>53</sup> el gobierno debería facilitar la educación y capacitación de los consumidores sobre su significado previsto y respectivo. La CISAN y el INVIMA deberían desarrollar esta orientación dentro del marco de la Ley 1990 para informar a los donantes, las organizaciones de recuperación de alimentos y los consumidores que no todas las fechas transmiten seguridad, sino que pueden indicar calidad.

Si el MSPS adopta una nueva resolución para crear un sistema de etiquetado de doble fecha, también será necesario educar a los consumidores para aclarar la diferencia entre las etiquetas basadas en la calidad y las etiquetas basadas en la seguridad. Las iniciativas conjuntas de los sectores público y privado pueden ayudar a que las partes interesadas entiendan que las etiquetas de fechas no deberían constituir un obstáculo para las donaciones. Cualquier aclaración o estandarización de este régimen, como la introducción de un requisito de doble etiquetado, también requerirá campañas de educación y concientización para los donantes, las organizaciones de recuperación de alimentos y los consumidores.

# **Protección frente a la responsabilidad civil para donaciones de alimentos**

## **Resumen de la situación**

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. Otros países, incluidos la Argentina y los Estados Unidos, han establecido una amplia protección para los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos.<sup>54</sup> Esta protección limita la probabilidad de que esos actores sean considerados legal o financieramente responsables de cualquier daño resultante, siempre que actúen de conformidad con las leyes pertinentes. Colombia no ha desarrollado tal protección amplia de responsabilidad civil para los donantes y los intermediarios; sin embargo, sí ofrece protección limitada para los donantes en caso de que un beneficiario alegue daños.

En Colombia, el artículo 18 de la Ley 1990 prevé una "limitación de responsabilidad", que establece una obligación extracontractual sobre los alimentos donados en función de su cadena de custodia.<sup>55</sup> El artículo 18 explica que las instituciones receptoras —únicamente instituciones sin ánimo de lucro legalmente registradas cuyo objetivo sea recoger alimentos para distribuirlos gratuitamente a las poblaciones necesitadas<sup>56</sup>— son responsables de la recepción, el almacenamiento y la calidad de los alimentos que se entregarán a los beneficiarios.<sup>57</sup> Designar a las entidades receptoras como responsables de los alimentos donados limita, en última instancia, la responsabilidad impuesta a los donantes una vez que el intermediario toma posesión de la donación. Sin embargo, este traspaso de la carga no excluye explícitamente la posibilidad de que un donante de alimentos pueda ser considerado responsable de actos intencionados, imprudentes o negligentes que conducen al momento de la donación. Por ejemplo, los donantes de alimentos no están protegidos claramente frente a la responsabilidad civil en caso de actos que conduzcan a la contaminación o adulteración de alimentos durante las etapas de fabricación, envasado o transporte.

La Ley 1990 no incluye límites similares para las organizaciones de recuperación de alimentos. A diferencia de la Ley de Donación de Alimentos de la Argentina, que protege a las organizaciones de recuperación de alimentos que actúan de buena fe (y cumplen con las leyes de seguridad alimentaria aplicables y otras condiciones),<sup>58</sup> la Ley 1990 de Colombia no menciona la cuestión de la intención o la buena fe. Por lo tanto, las organizaciones de recuperación de alimentos pueden ser declaradas objetivamente responsables de los daños, independientemente de que hayan actuado con negligencia o no tengan culpa alguna.

## Recomendaciones de políticas

### 1. MODIFICAR LA LEY 1990 PARA OFRECER UNA AMPLIA PROTECCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL PARA LOS DONANTES DE ALIMENTOS Y LOS INTERMEDIARIOS QUE CUMPLAN CON LOS REQUISITOS.

La inclusión de la disposición de responsabilidad civil limitada del artículo 18 en la Ley 1990 indica que Colombia es consciente de las posibles preocupaciones sobre la responsabilidad civil de los donantes de alimentos. Lamentablemente, la disposición, tal como está redactada, no ofrece una protección amplia a los donantes de alimentos que actúan de buena fe y respetan las leyes pertinentes. Para garantizar que la posible responsabilidad civil no desaliente la donación de alimentos, la legislatura de Colombia debería modificar el artículo 18 de la Ley 1990 para ofrecer una protección más sólida, similar a la que se ofrece en la Argentina o los Estados Unidos.<sup>59</sup> La disposición debería proteger a los donantes de alimentos que cumplen con las disposiciones de la Ley 1990 y las normas de seguridad alimentaria aplicables. Colombia debería limitar otras protecciones, de modo que los donantes que violen "intencionalmente" la ley, por ejemplo, puedan seguir siendo responsables de los daños causados a los beneficiarios.

Además de proporcionar una protección más sólida para los donantes de alimentos, el gobierno debería extender la disposición a determinados intermediarios que demuestren de forma similar el cumplimiento de las leyes aplicables. La redacción actual de la Ley 1990 deja a los bancos de alimentos y otras organizaciones de recuperación de alimentos expuestos a la "responsabilidad objetiva" en caso de que un beneficiario reclame daños y perjuicios. Aunque parece que el objetivo del traspaso de responsabilidad es dar garantías a los donantes de alimentos, no tiene en cuenta el cuidado que tienen los intermediarios para recibir, manipular y distribuir los alimentos donados de forma segura.<sup>60</sup> En consecuencia, Colombia debería ampliar la protección frente a la responsabilidad civil para incluir a los bancos de alimentos y a las organizaciones de recuperación de alimentos. Dicha protección puede limitarse a aquellas organizaciones sin ánimo de lucro que se hayan registrado ante el gobierno por tener una finalidad benéfica, lo que incluye la promoción de la salud, la protección del medio ambiente, los derechos humanos, el desarrollo social y la reducción de la pobreza.<sup>61</sup>

### 2. SUPRIMIR EL REQUISITO DE "GRATUIDAD" IMPUESTO A LAS INSTITUCIONES RECEPTORAS EN LA LEY 1990/2019.

Para ampliar la protección de la responsabilidad civil en la Ley 1990, Colombia debería modificar la redacción para permitir expresamente las donaciones de alimentos que se ofrecen a los beneficiarios por una tarifa nominal. Esta modificación requeriría eliminar el requisito de "gratuidad" de la Ley. El artículo 18 explica que traspasar la carga de la responsabilidad del donante a las instituciones receptoras solo se aplica si éstas distribuyen las donaciones "gratuitamente" a las poblaciones necesitadas.<sup>62</sup> En consecuencia, los donantes de alimentos pueden mantener la responsabilidad civil si donan a una organización que cobra una tarifa nominal por la donación. Esta limitación puede disuadir a los donantes de alimentos de trabajar con modelos de recuperación innovadores, como los supermercados sociales (tiendas de comestibles sin ánimo de lucro) u otras operaciones de bajo costo basadas en el mercado.

Eliminar el requisito de "gratuidad" permitiría a la CISAN promover mejor los objetivos relacionados con la pérdida y el desperdicio de alimentos de la Ley 1990. La Ley respalda específicamente los proyectos y soluciones innovadores destinados a reducir la pérdida, el desperdicio y la inseguridad de los alimentos. Las organizaciones que persiguen este tipo de innovación deberían poder cobrar un precio bajo por los alimentos donados para cubrir los costos de puesta en

marcha y mantener las operaciones. El cobro de una tarifa nominal permitiría a las instituciones receptoras (con misiones coherentes con el propósito de la Ley 1990) generar fondos para apoyar su autosuficiencia y, en última instancia, beneficiar a las poblaciones que sufren inseguridad alimentaria en el país. Ampliar la protección de la responsabilidad civil para cubrir las donaciones realizadas a estas organizaciones ayudará a apoyar sus operaciones.

### **3. EXTENDER LA PROTECCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL A LOS DONANTES QUE DONAN DIRECTAMENTE A LOS DESTINATARIOS FINALES.**

El Congreso de Colombia debería modificar la Ley 1990 para proteger no solo a los donantes de alimentos que los entregan a las instituciones receptoras calificadas, sino también a los donantes que entregan alimentos directamente a los necesitados, siempre que cumplan con las leyes pertinentes. La red de bancos de alimentos de Colombia desempeña un papel fundamental para facilitar la donación de alimentos. Sin embargo, la ampliación de las operaciones de donación de alimentos puede requerir soluciones innovadoras que optimicen los esfuerzos de recuperación de alimentos y permitan a los donantes distribuirlos directamente a los beneficiarios. Por ejemplo, Eatcloud, una empresa creada recientemente, y la ABACO desarrollaron una aplicación que se basa en tecnología en la nube para controlar el suministro de alimentos y conectar a los donantes de alimentos con los beneficiarios elegibles.<sup>63</sup> Estas soluciones innovadoras no sustituyen a los intermediarios como la ABACO, pero ofrecen un servicio a los minoristas y productores para entregar más directamente excedentes de alimentos seguros a los beneficiarios. La modificación de la Ley 1990 para permitir y proteger a los actores de la cadena de suministro que utilizan estos recursos a fin de optimizar la donación de alimentos impulsará en última instancia los objetivos de la Ley.

### **4. PROTEGER LA DONACIÓN DE ALIMENTOS VENCIDOS SI LA ETIQUETA SE REFIERE A LA CALIDAD Y NO A LA SEGURIDAD.**

Como se explicó anteriormente, el régimen de etiquetado de fechas existente en Colombia no distingue claramente entre las etiquetas basadas en la seguridad y las etiquetas basadas en la calidad. La prohibición de donar alimentos que estén dentro de los cinco días de la "fecha límite de utilización" también puede conducir a un desperdicio innecesario de excedentes de alimentos seguros. En consecuencia, a medida que el gobierno aclare necesariamente el significado previsto de estas fechas, también debería ampliar la protección de la responsabilidad civil a los donantes de alimentos y a las organizaciones de recuperación de alimentos que distribuyan alimentos después de una fecha basada en la calidad y antes de una fecha basada en la seguridad.

## **Incentivos fiscales y barreras impositivas**

### **Resumen de la situación**

La donación de alimentos ayuda a mitigar los costos del hambre y a estimular la economía, pero también puede ser costosa, ya que los donantes de alimentos deben dedicar tiempo y dinero para recuperar, empaquetar, almacenar y transportar el excedente de alimentos que de otro modo se desecharían, generalmente sin costo alguno. Las leyes tributarias pueden ayudar a compensar estos gastos y generar un incentivo para donar, o pueden crear una barrera adicional para la donación, contribuyendo a una mayor pérdida y desperdicio de alimentos. Es más probable que las empresas donantes donen el excedente de alimentos a los bancos de alimentos si reciben una deducción benéfica para compensar el costo del transporte y la logística.

Colombia ofrece este beneficio en el marco del Estatuto Tributario Nacional. El artículo 257 del Estatuto Tributario establece un crédito fiscal equivalente al 25% del valor de las donaciones en el año o período gravable para las donaciones realizadas a entidades sin ánimo de lucro registradas como organizaciones dedicadas a la promoción de la salud, la protección del medio ambiente, los derechos humanos, el desarrollo social y la reducción de la pobreza.<sup>64</sup> Esto incluye a la ABACO y otras organizaciones de recuperación de alimentos sin ánimo de lucro. Unos años antes de la reforma tributaria de 2016, la *Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales* (DIAN) aprobó una deducción del 125% del valor de las donaciones realizadas a los bancos de alimentos miembros de la ABACO durante el año o período gravable.<sup>65</sup> En 2018, la DIAN indicó que las donaciones que antes eran elegibles para recibir este beneficio mejorado solo podrán recibir el crédito fiscal del 25% establecido en el artículo 257.<sup>66</sup> La aplicabilidad de esta decisión sigue siendo objeto de estudio.<sup>67</sup>

La Ley 1990 reitera que las donaciones de alimentos realizadas a entidades sin ánimo de lucro pueden acogerse a los beneficios establecidos en el Estatuto Tributario, pero no señala los beneficios específicos que reciben los donantes.<sup>68</sup> También requiere la creación de un régimen fiscal que incentive a los actores agrícolas e industriales, así como a los consumidores, para que no destruyan alimentos que pueden recuperarse de acuerdo con la jerarquía de recuperación de la Ley.<sup>69</sup> La Ley no detalla este régimen fiscal ni promueve un beneficio mejorado que incentive a los contribuyentes a priorizar la donación sobre otras formas de recuperación de alimentos.

La Ley tampoco aclara el régimen del impuesto al valor agregado (IVA), del que están exentas la mayoría de las donaciones de alimentos. Colombia impone una tasa de IVA estándar del 19%, pero exime a la mayoría de los alimentos que componen la "canasta familiar".<sup>70</sup> El Estatuto Tributario también contempla una exención para las donaciones de alimentos realizadas a entidades sin ánimo de lucro legalmente reconocidas, siempre que se cumplan determinadas condiciones.<sup>71</sup> Los donantes pueden verse impedidos de reclamar la exención si el MSPS determina que los alimentos no son aptos para el consumo humano o si la donación se realiza a una organización de recuperación de alimentos que no está registrada como entidad sin ánimo de lucro.<sup>72</sup>

## Recomendaciones de políticas

### 1. PROPORCIONAR UN BENEFICIO MEJORADO PARA LA DONACIÓN DE ALIMENTOS O BENEFICIOS FISCALES ESCALONADOS EN CONSONANCIA CON LA JERARQUÍA DE RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS EN LA LEY 1990.

De acuerdo con su autoridad delegada en virtud de la Ley 1990, la CISAN debería coordinar con la DIAN el desarrollo de un marco normativo tributario que promueva efectivamente la recuperación de alimentos de acuerdo con la jerarquía de recuperación de alimentos de la Ley. En concreto, el gobierno debería garantizar que los donantes sean elegibles para recibir un beneficio fiscal mejorado por las donaciones de alimentos, frente a otras formas de rescate y recuperación de alimentos. Colombia ya cuenta con un precedente para este régimen fiscal: como se mencionó anteriormente, en 2013, la DIAN aprobó una deducción de impuestos equivalente al 125% del valor de las donaciones realizadas a la ABACO y otras organizaciones dedicadas a la promoción de los derechos humanos durante el año o período gravable —un beneficio que podría dejar de estar disponible por una decisión de 2018 de la autoridad tributaria. Para incentivar una mayor cantidad de donaciones de acuerdo con Ley 1990, el gobierno debería aclarar la continuidad de esta deducción mejorada o restablecer este beneficio para las donaciones de alimentos que cumplan con los requisitos.

Como alternativa, el Congreso de Colombia puede modificar el Estatuto Tributario para introducir un esquema de beneficios escalonados que refuerce la jerarquía de recuperación de alimentos establecida en la Ley 1990. Por ejemplo, Colombia puede limitar la mayor deducción ofrecida a quienes realicen donaciones monetarias y en especie a la ABACO u organizaciones de asistencia alimentaria registradas. Los alimentos donados para la alimentación animal u otros fines que reduzcan el desperdicio de alimentos seguirán recibiendo beneficios menores. El esquema impositivo escalonado también puede reflejar la orientación nutricional vigente establecida en las *Guías Alimentarias Basadas en Alimentos para la Población Colombiana* (GABAS), ofreciendo un mayor beneficio por la donación de productos perecederos, como frutas, verduras y proteínas saludables.<sup>73</sup> El MSPS aplicó recientemente estas pautas para promover las donaciones nutricionales en el marco de su orientación COVID-19.<sup>74</sup>

Además de estas modificaciones, o en lugar de ellas, la CISAN y la DIAN deberían publicar orientación que aliente a los contribuyentes a priorizar la donación de alimentos cuando busquen obtener un beneficio fiscal por beneficencia. La normativa de la Ley 1990 también debería recordar a los contribuyentes que se pueden deducir las donaciones en especie y monetarias realizadas a la ABACO y otras organizaciones de recuperación de alimentos registradas.

## 2. ELABORAR Y DIFUNDIR ORIENTACIÓN PARA AYUDAR A LAS ORGANIZACIONES DE RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS A SOLICITAR LA EXENCIÓN DEL IVA.

Dado que el IVA no es un impedimento práctico para donar alimentos en Colombia, la DIAN debería asegurarse de que los donantes de alimentos y las operaciones de recuperación de alimentos conozcan las exenciones existentes. Específicamente, la DIAN debería emitir orientación aclaratoria para explicar los beneficios de la exención del IVA a la que pueden acceder las organizaciones sin ánimo de lucro registradas y explicar en detalle los pasos para solicitar esta exención. La orientación debería enumerar la documentación necesaria, las plantillas de los formularios pertinentes, un cronograma estimado para el proceso de revisión y los puntos de contacto dentro de la DIAN. Por último, debería recordar a las entidades exentas de impuestos su obligación de volver a presentar la documentación pertinente cuando venza su condición de autorizadas y ofrecer una explicación de las consecuencias de no hacerlo.

## Requisitos de donación o sanciones por desperdicio de alimentos

### Resumen de la situación

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 1990 de Colombia obliga a los donantes de alimentos a *considerar* la donación del excedente para reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos, pero no llega a imponer la donación ni a prohibir el desperdicio de alimentos.<sup>75</sup> El artículo 17 explica que la DIAN podrá imponer sanciones por el incumplimiento de las medidas contra la pérdida y el desperdicio de alimentos estipuladas en la Ley.<sup>76</sup> Sin embargo, sin un requisito de donación explícito o exigible, es poco probable que la DIAN imponga este tipo de sanciones a quienes desperdician excedentes de alimentos seguros.

### Recomendaciones de políticas

## 1. ASEGURAR QUE LA LEY 1990 CREE UN REQUISITO DE DONACIÓN CLARO, ADAPTADO Y RAZONABLE.

La redacción actual de la Ley 1990 sugiere que los contribuyentes pueden ser sancionados por el incumplimiento de los objetivos de recuperación de alimentos y prevención del desperdicio de alimentos establecidos en la Ley. Sin embargo, tal como está redactada, la Ley no llega a crear un requisito de donación exigible. Aunque este tipo de requisitos no siempre son apoyados por los actores del sector privado, que prefieren las alianzas voluntarias con las organizaciones de recuperación de alimentos, las conversaciones con las partes interesadas de la industria en Colombia revelaron su apoyo a un requisito obligatorio de donación. De hecho, existe la preocupación de que, sin ese requisito, la Ley no tenga éxito.<sup>77</sup> Para garantizar que dicho requisito esté suficientemente adaptado para cumplir con los objetivos de la Ley sin ser demasiado oneroso para los donantes de alimentos, la CISAN debería consultar con los actores del sector privado, como la ANDI (*Asociación Nacional de Empresarios de Colombia*), para elaborar una normativa aclaratoria y equilibrada. Si es necesario, el Congreso debería modificar la Ley para garantizar la supervisión de los organismos, la aplicación y, en última instancia, el cumplimiento de la industria con el requisito de donación.

# CONCLUSIÓN

---

Si bien estas recomendaciones de políticas tienen por objetivo ayudar a fortalecer la donación de alimentos en Colombia, no son exhaustivas. Aquellos comprometidos con reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos y promover su recuperación deberían solicitar el asesoramiento de expertos jurídicos, encargados de la formulación de políticas y otras partes interesadas para determinar las intervenciones normativas más eficaces y viables.



# REFERENCIAS

- <sup>1</sup> El proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos no sería posible sin el apoyo de la Fundación Walmart. La Fundación Walmart no se hace responsable del contenido de este documento ni de las opiniones incluidas en él. El contenido de este documento no debe interpretarse como asesoramiento legal. Las personas que buscan asesoramiento legal deben consultar con un abogado autorizado para ejercer en la jurisdicción y el área de derecho aplicables.
- <sup>2</sup>DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, PÉRDIDA Y DESPERDICIO DE ALIMENTOS EN COLOMBIA: ESTUDIO DE LA DIRECCIÓN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2016), [https://mrv.dnp.gov.co/Documentos%20de%20Interes/Perdida\\_y\\_Desperdicio\\_de\\_Alimentos\\_en\\_colombia.pdf](https://mrv.dnp.gov.co/Documentos%20de%20Interes/Perdida_y_Desperdicio_de_Alimentos_en_colombia.pdf).
- <sup>3</sup>*Id.*
- <sup>4</sup>INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional ENSIN 2015,22* (2015), [https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/ensin\\_2015\\_final.pdf](https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/ensin_2015_final.pdf).
- <sup>5</sup>*Id.* Debido a la pandemia del nuevo coronavirus (COVID-19), probablemente la inseguridad alimentaria ha aumentado en Colombia. Sin embargo, al momento de redactar este informe, todavía se desconocía el impacto a largo plazo de la pandemia.
- <sup>6</sup>DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, nota 2 *arriba*.
- <sup>7</sup>*Id.* en 22.
- <sup>8</sup>*Id.*
- <sup>9</sup>FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., FOOD LOSSES AND WASTE IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (2015), <http://www.fao.org/3/a-i4655e.pdf>.
- <sup>10</sup> Dennis Zevallos, *Action Against Hunger warns of rising hunger in Latin America due to COVID-19 pandemic*, Action Against Hunger, Perú (17 de julio de 2020), <https://www.actionagainsthunger.org/story/action-against-hunger-warns-rising-hunger-latin-america-due-covid-19-pandemic>.
- <sup>11</sup>FAO in Colombia: Programs in Colombia, FOOD AND AGRIC. ORG. OF THE U.N. (2019), <http://www.fao.org/colombia/programas-y-proyectos/programa/en>.
- <sup>12</sup>L. 1990/2019, 2 de agosto de 2019, DIARIO OFICIAL [D.O.] (Colom.) [en adelante “Ley 1990”].
- <sup>13</sup>*Id.* art. 1.
- <sup>14</sup>*Id.*
- <sup>15</sup>*Id.* art. 5.
- <sup>16</sup>Nosotros, ASOCIACIÓN DE BANCOS DE ALIMENTOS DE COLOMBIA (8 de septiembre de 2020, 10:43 AM), <https://www.bancosdealimentosdecolombia.com/about>.
- <sup>17</sup>*Id.*
- <sup>18</sup>L. 09/79, art. 1, 24 de enero de 1979, DIARIO OFICIAL [D.O.] (Colom.) [en adelante “Ley 9”].
- <sup>19</sup>*Id.* art. 243.
- <sup>20</sup>*Id.* art. 304.
- <sup>21</sup>Moises Huerta, U.S. DEP’T OF AGRIC., FOREIGN AGRIC. SERV, *Colombia: Food and Agricultural Import Regulations and Standards (FAIRS) Annual Country Report*, GAIN No. CO1826 (2019).
- <sup>22</sup>R. 2674/2013, 22 de julio de 2004, art. 1, DIARIO OFICIAL [D.O.] (Colom.) [en adelante “Resolución 2674/2013”].
- <sup>23</sup>*Id.* tít. 1.
- <sup>24</sup>Ley 1990, art. 6.
- <sup>25</sup> Resolución 2674/2013, art. 27(c); *ver también* Ley 9, art. 267.
- <sup>26</sup> La ABACO ha confirmado esta interpretación y mantiene a los bancos de alimentos de la red sujetos a los requisitos sanitarios establecidos en la Resolución 2674/2013 y la Ley 9.
- <sup>27</sup>Resolución 2674/2013. Como se señaló anteriormente, la Resolución 2674/2013 no aborda la donación de alimentos o la entrega gratuita de alimentos, ni incluye una sección específica sobre donaciones.
- <sup>28</sup>Ley 1990.
- <sup>29</sup>*Id.* art. 5.
- <sup>30</sup>*Id.* art. 3.
- <sup>31</sup> *Id.* art. 6.
- <sup>32</sup>*Ver, por ejemplo*, Ley 9, art. 143.
- <sup>33</sup>MSPS, LINEAMIENTOS PROVISIONALES PARA LA DONACIÓN DE ALIMENTOS Y BEBIDAS PARA CONSUMO HUMANO EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA POR COVID-19 EN COLOMBIA (Junio de 2020), <https://www.minsalud.gov.co/ministerio/institucional/procesos%20y%20procedimientos/gips40.pdf>.
- <sup>34</sup>U.S. GOV’T ACCOUNTABILITY OFFICE, GAO-19-407, DATE LABELS ON PACKAGED FOODS: USDA AND FDA COULD TAKE ADDITIONAL STEPS TO REDUCE CONSUMER CONFUSION (2019), <https://www.gao.gov/assets/710/701238.pdf>.
- <sup>35</sup>HARV. L. SCH. FOOD L. & POL’Y CLINIC & NAT. RESOURCES DEF. COUNCIL, DON’T WASTE, DONATE: ENHANCING FOOD DONATIONS THROUGH FEDERAL POLICY, 19 (2017), <https://www.nrdc.org/sites/default/files/dont-waste-donate-report.pdf>.
- <sup>36</sup>Anteriormente conocido como Pacto Andino, el bloque comercial incluye a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.
- <sup>37</sup>ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS: SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE COMERCIO, *Decision 562: DIRECTRICES PARA LA ELABORACIÓN Y ADOPCIÓN DE REGLAMENTOS TÉCNICOS EN LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ANDINA Y A NIVEL COMUNITARIO* (25 de junio de 2003), <http://www.sice.oas.org/trade/junac/Decisiones/Dec562s.asp> (que proporciona directrices para la elaboración, adopción y aplicación de Reglamentos Técnicos en los Países Miembros de la Comunidad Andina a nivel comunitario).
- <sup>38</sup>R. 5109/2005, 29 de diciembre de 2005, 46.150, DIARIO OFICIAL [D.O.] (Colom.) (que actualiza la R. 2652/2004, 20 de agosto de 2004, 45.652, DIARIO OFICIAL [D.O.] (Colom.)) [en adelante “Resolución 5109/2005”].
- <sup>39</sup>*Ver* R. 2652/2004, 20 de agosto de 2004, 45.652, art. 5.7, DIARIO OFICIAL [D.O.] (Colom.) (que expresa la “fecha de duración mínima” como “consumir preferentemente antes de/[del final de]...”).
- <sup>40</sup>*Id.* (Que expresa la “fecha límite de utilización” como “fecha de vencimiento” o “fecha de caducidad”, o “fecha límite de consumo recomendada”).
- <sup>41</sup>No es necesario colocar fechas en los siguientes alimentos: frutas y verduras frescas, productos de panadería y pastelería, vinagre, sal y azúcar, entre otros.
- <sup>42</sup>*Ver* COMMISSION FINAL MARKET REPORT ON DATE MARKING AND OTHER INFORMATION PROVIDED ON FOOD LABELS AND FOOD WASTE PREVENTION (Enero de 2018), <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e7be006f-0d55-11e8-966a-01aa75ed71a1/language-en>. La Unión Europea exige “consumir preferentemente antes de” o “best before” para indicar la calidad, mientras que exige “consumir antes de” o “use by” para los alimentos que pueden aumentar el riesgo de seguridad alimentaria después de la fecha; *ver también* RELEASE: Companies Commit to Simplify Food Date Labels Worldwide by 2020, Reducing Food Waste, WORLD RESOURCES INTERNATIONAL (20 de septiembre de 2017), <https://www.wri.org/news/2017/09/release-companies-commit-simplify-food-date-labels-worldwide-2020-reducing-food-waste>.
- <sup>43</sup>Conversaciones de la FLPC con ministerios gubernamentales, socios del sector privado y bancos de alimentos (Enero de 2020).
- <sup>44</sup> Ley 1990, arts. 10, 11.2.
- <sup>45</sup> MSPS, nota 32 *arriba* en FN 5.

<sup>46</sup>Ley 1990, art. 8.2

<sup>47</sup>Ver FAO y WHO, CODEX ALIMENTARIUS INTERNATIONAL FOOD STANDARDS: GENERAL STANDARD FOR THE LABELING OF PREPACKAGED FOODS, CXS 1-1985, 2 (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%252B1-1985%252FCXS\\_001e.pdf](http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXS%252B1-1985%252FCXS_001e.pdf); pero ver notas 38 y 39 para los términos de etiquetado utilizados en Colombia.

<sup>48</sup>Reglamento de la Comisión N.º 1169/2011, 2011 O.J. (L 304) 18 (EC).

<sup>49</sup>Ver EUROPEAN COMMISSION, MARKET STUDY ON DATE MARKING AND OTHER INFORMATION PROVIDED ON FOOD LABELS AND FOOD WASTE PREVENTION: FINAL REPORT (2018), [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw\\_lib\\_srp\\_date-marking.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw_lib_srp_date-marking.pdf).

<sup>50</sup>Release: *Companies Commit to Simplify Food Date Labels Worldwide by 2020, Reducing Food Waste*, WRI (20 de septiembre de 2017), <https://www.wri.org/news/2017/09/release-companies-commit-simplify-food-date-labels-worldwide-2020-reducing-food-waste>.

<sup>51</sup>La Unión Europea ofrece etiquetas de fechas en español que cumplen con el sistema de etiquetado doble: “consumir preferentemente antes del . . .” o “consumir preferentemente antes de finales de . . .” para etiquetas basadas en la calidad; “fecha de caducidad” para indicar seguridad.

<sup>52</sup>Conversaciones con minoristas de la industria alimentaria en Colombia, enero de 2020.

<sup>53</sup>Ver también Ley 1990 (que hace referencia a la “*fecha de vencimiento*” (término usado para indicar la “fecha límite de utilización”), pero no se refiere a la “fecha de duración mínima”).

<sup>54</sup>Ver The Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act, 42 U.S.C.A. § 1791(c)(1) [Estados Unidos]; Ley 25989, 16 de diciembre de 2004 [30564] B.O. 1 [Argentina].

<sup>55</sup>Ley 1990, art. 18.

<sup>56</sup>*Id.* art. 8,2.

<sup>57</sup>*Id.* art. 18.

<sup>58</sup>Ley 25989, 16 de diciembre de 2004, [30564] B.O. 1 [Argentina], <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102664/texact.htm> [<https://perma.cc/ED5J-EE4H>], modificada mediante el Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos (Ley N.º 27454).

<sup>59</sup>Ver Ley 25989, Art. 9, 16 de diciembre de 2004, [30564] B.O. 1 (Arg.), <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102664/texact.htm> [<https://perma.cc/ED5J-EE4H>]; ver también The Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act, 42 U.S.C.A. § 1791(c)(1) [Estados Unidos].

<sup>60</sup>Ley 1990, art. 18 (que exige que los intermediarios cumplan con los requisitos normativos relacionados con la manipulación, conservación y distribución de alimentos aptos para el consumo humano).

<sup>61</sup>ESTATUTO TRIBUTARIO NACIONAL (Colom.), art. 359 [en adelante “Estatuto Tributario”].

<sup>62</sup>Ley 1990, art. 18, 2.

<sup>63</sup>EATCLOUD, <https://www.eatcloud.com/> (última visita el 18 de diciembre de 2020); ver también Juan Carlos Yepes, *Eatcloud fue ganadora en los Premios Latinoamérica Verde*, PORTAFOLIO (1º de septiembre de 2020), <https://blogs.portafolio.co/negocios-e-inspiracion/eatcloud-premios-latinoamerica-verde>.

<sup>64</sup>Estatuto Tributario, art. 359.

<sup>65</sup>Estatuto Tributario, art. 126-2.

<sup>66</sup>Ver DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN, ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO-ESAL - DONACIONES: CONCEPTO UNIFICADO NO. 000481 (27 de abril de 2018), <https://cijuf.org.co/sites/cijuf.org.co/files/normatividad/2018/Concepto%20Unificado%20DIAN%20000481%20de%202018%20-%20Regimen%20Tributario%20Especial.pdf>.

<sup>67</sup>Hay cierta controversia sobre si la DIAN, un organismo administrativo, tiene la autoridad necesaria para rescindir la aplicación del beneficio mejorado y resolver esta cuestión de interpretación.

<sup>68</sup>Ley 1990 art. 8.2, párr. 1.

<sup>69</sup>*Id.* arts. 3, 6, párr. 16.

<sup>70</sup>Estatuto Tributario, art. 424; ver también, DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN, REFORMA TRIBUTARIA ESTRUCTURAL: TABLA IVA CANASTA FAMILIAR (2016), <https://www.dian.gov.co/impuestos/Reforma%20Tributaria%20Estructural/Listado%20completo%20IVA%20Canasta%20Familiar.pdf>.

<sup>71</sup>Decreto 1625/2016, 11 de octubre de 2016, art. 1.3.1.12.13, GESTOR NORMATIVO, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83233> (modificado 21 de agosto de 2020). Según estos artículos, las donaciones realizadas a los bancos de alimentos están exentas del IVA.

<sup>72</sup>*Id.*

<sup>73</sup>INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, LAS GUÍAS ALIMENTARIAS BASADAS EN ALIMENTOS PARA LA POBLACIÓN COLOMBIANA MAYOR DE 2 AÑOS (2018), <https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/nutricion/guias-alimentarias-basadas-en-alimentos-para-la-poblacion>.

<sup>74</sup>MSPS, nota 32 *arriba*.

<sup>75</sup>Ley 1990, art. 17.

<sup>76</sup>*Id.*

<sup>77</sup>Conversaciones de la FLPC con las partes interesadas de la industria (Enero de 2020).



© FEBRERO DE 2021



THE GLOBAL  
FOOD DONATION  
POLICY ATLAS