

# GUÍA LEGAL

LEYES Y  
POLÍTICAS DE  
DONACIÓN DE  
ALIMENTOS EN  
ECUADOR

OCTUBRE 2022



## **Autores**

Este informe fue escrito por los siguientes miembros del personal y estudiantes de la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias (la FLPC) de la Facultad de Derecho de Harvard: Trevor Findley, Emily M. Broad Leib, Joseph Beckmann, Ata Nalbantoğlu y Rhea Saksena.

## **Agradecimientos**

Agradecemos a The Global FoodBanking Network (la GFN), cuyos aportes, ideas y experiencia sirvieron de base para gran parte de nuestra investigación. Este informe también ha sido posible gracias al apoyo de nuestros socios locales de Ecuador, con los que hemos debatido las ideas aquí expuestas, entre ellos el Banco de Alimentos Quito, el Banco de Alimentos Diakonía, las firmas de abogados DLA Piper Global y Pérez Bustamante & Ponce, y muchas otras ONG y empresas.

## **Acerca del proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos**

El proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos es una iniciativa pionera en su tipo para promover mejores leyes sobre la donación de alimentos que ayuden a abordar la pérdida de alimentos y la inseguridad alimentaria. Este proyecto traza el mapa de las leyes que repercuten en la donación de alimentos en países de todo el mundo para ayudar a los profesionales a entender las leyes nacionales relativas a la donación de alimentos, comparar las leyes entre países y regiones, analizar las cuestiones jurídicas y las barreras a la donación, y compartir las mejores prácticas y recomendaciones para superar estas barreras. El proyecto es una iniciativa de colaboración entre la FLPC de la Facultad de Derecho de Harvard y la GFN. 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 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/food-law-and-policy](http://www.chlpi.org/food-law-and-policy).



## **Acerca de The Global FoodBanking Network**

La GFN apoya soluciones impulsadas por las comunidades para paliar el hambre en más de 40 países. Mientras millones de personas luchan por acceder a suficientes alimentos seguros y nutritivos, casi un tercio de todos los alimentos producidos se pierde o se desperdicia. La GFN está consiguiendo un cambio. Cree que los bancos de alimentos dirigidos por líderes locales son la clave para lograr Hambre Cero y construir sistemas alimentarios sólidos. 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 (la FLPC) de la Facultad de Derecho de Harvard y no reflejan necesariamente las opiniones de la Fundación Walmart.



Diseño del informe: Najeema Holas-Huggins.

# TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
OBJETIVO DE ESTA GUÍA.....	1
ESTADO DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA, PÉRDIDA, DESPERDICIO Y RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS EN ECUADOR.....	2
<b>VISIÓN GENERAL DEL MARCO JURÍDICO PERTINENTE DE ECUADOR.....</b>	<b>3</b>
EL MARCO JURÍDICO DE ECUADOR.....	3
LEY PARA PREVENIR Y REDUCIR LA PÉRDIDA Y EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS Y MITIGAR EL HAMBRE DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ALIMENTARIA.....	4
OTRAS LEYES.....	5
LEYES MUNICIPALES/LOCALES/ESTATALES.....	6
<b>CUESTIONES LEGALES RELATIVAS A LA DONACIÓN DE ALIMENTOS.....</b>	<b>6</b>
INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS.....	6
ETIQUETADO DE FECHAS.....	7
PROTECCIÓN FRENTE A LA RESPONSABILIDAD.....	8
IMPUESTOS.....	8
INCENTIVOS.....	9
BARRERAS.....	9
REQUISITOS PARA LAS DONACIONES.....	10
SUBVENCIONES Y PROGRAMAS DE INCENTIVOS.....	10
OTRAS DISPOSICIONES.....	11
<b>CONCLUSIÓN.....</b>	<b>11</b>

# INTRODUCCIÓN

## OBJETIVO DE ESTA GUÍA

La pérdida y el desperdicio de alimentos (en adelante, PDA) es uno de los mayores desafíos del sistema alimentario al que nos enfrentamos hoy en día. Se calcula que un tercio de los alimentos producidos en el mundo se pierde o desperdicia a lo largo de la cadena de suministro.<sup>1</sup> Esto supone aproximadamente 1.300 millones de toneladas de alimentos al año que acaban en los vertederos.<sup>2</sup> La pérdida o el desperdicio de alimentos ocurre en cada etapa del sistema alimentario: los alimentos se pierden durante la cosecha inicial debido a los bajos precios del mercado, también a causa de los altos costos de la mano de obra y la demanda de productos de aspecto perfecto; las tiendas de comestibles y los restaurantes que sobreestiman la demanda de los clientes desperdician los alimentos; y los consumidores que utilizan prácticas ineficientes de compra y de cocina y no comprenden claramente las etiquetas con las fechas también desperdician los alimentos.<sup>3</sup>

Estos comportamientos tienen importantes consecuencias medioambientales, económicas y sociales: los alimentos que acaban perdiéndose o desperdiciándose suponen una enorme huella de carbono de 3,3 gigatoneladas<sup>4</sup>, ya que utilizan aproximadamente el 28% de las tierras agrícolas<sup>5</sup> y son responsables del 8%, es decir, 70.000 millones de toneladas, de las emisiones totales de gases de efecto invernadero a nivel global.<sup>6</sup> En conjunto, estos daños cuestan aproximadamente 940.000 millones de dólares al año.<sup>7</sup> Mientras tanto, más de 820 millones de personas están subalimentadas y una de cada nueve sufre inseguridad alimentaria.<sup>8</sup> La comunidad internacional ha tratado de abordar esta paradoja y movilizar la reducción del desperdicio de alimentos, especialmente en el marco de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 12.3.<sup>9</sup>

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

Sin embargo, existe incertidumbre en torno a las leyes y normativas de mayor relevancia para la donación de alimentos. Para ayudar a abordar las cuestiones más apremiantes, la FLPC de la Facultad de Derecho de Harvard y la GFN se han asociado para crear el Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos.<sup>10</sup> Esta innovadora alianza traza el mapa de las leyes y políticas que tienen impacto sobre las donaciones a lo largo del mundo. El proyecto tiene por objetivo identificar y explicar las leyes nacionales relativas a la donación de alimentos, analizar las barreras jurídicas más comunes para promover mayor donación de alimentos y compartir las mejores prácticas y recomendaciones para superar esas barreras.

**Esta Guía Legal se centra en Ecuador**, un país con altas tasas de desperdicio de alimentos e inseguridad alimentaria al mismo tiempo. El desperdicio de alimentos en Ecuador se estima en más de 900.000 toneladas al año.<sup>11</sup> A pesar de que gran parte de los desperdicios alimenticios de Ecuador siguen siendo aptos para el consumo, este país tiene el segundo nivel más alto de desnutrición infantil crónica de América Latina, con un 23% de los niños menores de 5 años y aproximadamente un 27% de los menores de 2 años que la padecen.<sup>12</sup> La FLPC y la GFN, en colaboración con socios en Ecuador<sup>13</sup>, han desarrollado este recurso para ayudar a los donantes de alimentos, bancos de alimentos y otros intermediarios (en adelante denominados colectivamente “organizaciones de recuperación de alimentos”) a entender los marcos jurídicos pertinentes que tienen alcance sobre los esfuerzos de lucha contra el desperdicio y de donación de alimentos. También sirve como

recurso para personas e instituciones de otros países que buscan informar sobre sus propias leyes y políticas de donación de alimentos.

Después de proporcionar un comentario inicial sobre la pérdida y recuperación de alimentos en Ecuador, esta Guía Legal proporciona una visión general de los marcos jurídicos más relevantes para la donación de alimentos a nivel nacional y local. Las secciones siguientes analizan más detenidamente las leyes generalmente aplicables a la donación de alimentos: leyes y normativas de inocuidad de los alimentos, leyes de etiquetado de fechas, leyes del “buen samaritano” o de protección frente a la responsabilidad, incentivos fiscales para la donación de alimentos y/o desincentivos de políticas fiscales y leyes de desviación de desperdicios que penalizan el desperdicio de alimentos o exigen la recuperación de tales alimentos. El grado de desarrollo y posterior implementación de estos marcos jurídicos por parte de Ecuador puede variar en comparación con otros países.

## ESTADO DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA, PÉRDIDA, DESPERDICIO Y RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS EN ECUADOR

La pandemia de COVID-19 ha aumentado la inseguridad alimentaria en Ecuador, y a su vez la afluencia de personas que huyen de los problemas económicos y políticos en Venezuela y la vecina Colombia ha incrementado aún más el número de personas que padecen hambre.<sup>14</sup> Se estima que el 32,7% de la población sufría inseguridad alimentaria moderada o grave entre 2018 y 2020, lo que supone un aumento de casi el triple respecto a 2014 y 2016.<sup>15</sup>

En respuesta a las crecientes tasas de hambre, el gobierno de Ecuador propuso y finalmente aprobó una ley que exige que los alimentos que son seguros para el consumo humano sean donados o destinados a otros usos benéficos, como se explica más adelante en esta Guía Legal. Dado que las organizaciones benéficas de alimentos se esforzaron por satisfacer el aumento de la demanda de alimentos durante la pandemia, la nueva ley ofrece una oportunidad para reducir tanto la inseguridad alimentaria como la PDA.

### Ecuador en números

Población <b>17,3 millones</b>	Prevalencia de inseguridad alimentaria <b>33%</b>	Clasificación del Banco Mundial <b>Renta media-alta</b>
Edad media <b>27,9 años</b>	Índice de seguridad alimentaria mundial <b>61,8</b>	Índice de Desarrollo Humano <b>0,76</b>
PIB <b>\$98.810 millones</b>	Índice GINI <b>47,3</b>	Estimaciones de PDA <b>900.000 toneladas/año</b>
Índice de Pobreza <b>33%</b>	Índice de sostenibilidad alimentaria <b>NA</b>	

Fuente: The Global FoodBanking Network, agosto de 2022

Como ocurre con cualquier ley nueva, los detalles específicos sobre la forma en que el gobierno la aplica son importantes y ayudan a determinar la magnitud del impacto que la ley puede tener en la sociedad. Aunque sea demasiado pronto para determinar el impacto de esta nueva ley, incluye disposiciones que, aplicadas en otros lugares, han reducido el desperdicio de alimentos y aumentado las donaciones. Esta nueva ley también debería tener un impacto positivo en la reducción del hambre.

Desde los pequeños agricultores hasta las empresas multinacionales, el sector privado de Ecuador participa activamente en los esfuerzos de recuperación de alimentos. Por ejemplo, el Banco de Alimentos Diakonía y el Banco de Alimentos Quito recogen donaciones de agricultores individuales y de reconocidas marcas mundiales y luego las redistribuyen entre los necesitados. Dado que la nueva ley ecuatoriana se aplica ampliamente a todos los integrantes de la cadena de suministro de alimentos, el sector privado seguirá desempeñando un papel importante en reducir la inseguridad alimentaria y minimizar la PDA.

Mientras Ecuador busca reducir la PDA y mitigar la inseguridad alimentaria, es fundamental que estos y otros actores reconozcan y entiendan las leyes que se aplican a la donación de alimentos. Las secciones restantes de esta Guía Legal proporcionan un panorama general del marco jurídico para la donación de alimentos en Ecuador y abordan las cuestiones que muy probablemente surjan para los donantes de alimentos, las organizaciones de recuperación de alimentos, los encargados de la formulación de políticas y otras partes interesadas.

# VISIÓN GENERAL DEL MARCO JURÍDICO PERTINENTE DE ECUADOR

## EL MARCO JURÍDICO DE ECUADOR

El sistema de derecho civil de Ecuador descansa en su Constitución que es su fuente primaria de derecho.<sup>16</sup> El sistema jurídico se basa en las leyes escritas y no en las decisiones judiciales que sientan precedente.<sup>17</sup> Actualmente está en vigor la Constitución de 2008, que sustituyó a la de 1998.<sup>18</sup> La Constitución reconoce formalmente el derecho a una alimentación adecuada y a la soberanía alimentaria. El art. 13 declara: “Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales. El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria”.<sup>19</sup> Además, el art. 281 reconoce la soberanía alimentaria como un objetivo fundamental y declara que el Estado debe “garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente”.<sup>20</sup> Otras disposiciones constitucionales pertinentes se refieren directamente al derecho a la alimentación y a la nutrición. Por ejemplo, el art. 42 garantiza que todas las personas desplazadas tienen derecho a la alimentación,<sup>21</sup> el art. 51 reconoce el derecho de las personas privadas de la libertad a una alimentación adecuada,<sup>22</sup> y el art. 66 garantiza el derecho a la alimentación y a la nutrición como parte del derecho a una vida digna.<sup>23</sup> En conjunto, estas disposiciones ayudan a fundamentar la recientemente aprobada *Ley Para Prevenir y Reducir la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y Mitigar el Hambre de las Personas en Situación de Vulnerabilidad Alimentaria*.<sup>24</sup>

La Constitución de 2008 modificó la distribución del poder gubernamental en la república descentralizada de Ecuador<sup>25</sup> y estableció nuevas entidades para tomar parte en el gobierno de la nación.<sup>26</sup> El poder político está dividido en cinco poderes: ejecutivo, legislativo (asamblea nacional), judicial y justicia indígena, transparencia y control social, y electoral.<sup>27</sup>

Los poderes legislativo y ejecutivo desempeñan un papel fundamental en el proceso legislativo de Ecuador. El poder legislativo está dirigido por una asamblea nacional unicameral y puede “expedir, codificar, reformar y derogar” las leyes.<sup>28</sup> El presidente puede aprobar los proyectos de ley elaborados por la asamblea nacional y promulgarlos en el registro nacional.<sup>29</sup> El poder ejecutivo incluye también la vicepresidencia y las 16 secretarías de Estado, entre ellas el *Ministerio de Agricultura y Ganadería*, que busca “impulsar la agricultura familiar garantizando la soberanía alimentaria”.<sup>30</sup> Otros ministerios y agencias relevantes para el marco regulatorio de los alimentos son el *Ministerio de Inclusión Económica y Social*; el *Ministerio de Salud Pública*; el *Servicio Ecuatoriano de Normalización* (INEN); la *Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria*

(ARCSA); y la *Agencia de Regulación y Control Fito y Zootecnario* (AGROCALIDAD).<sup>31</sup>

Son varios los organismos que supervisan las leyes y normas de inocuidad de los alimentos en Ecuador. Dos actores clave son el INEN y la ARCSA. El INEN elabora y promueve normas técnicas para los productos alimenticios, como el etiquetado, las guías de buenas prácticas y los estándares de identidad.<sup>32</sup> El INEN también crea métodos para analizar, inspeccionar y clasificar diferentes alimentos.<sup>33</sup> Estos métodos de clasificación se basan en el Sistema Internacional de Unidades y establecen una certificación de calidad.<sup>34</sup> El INEN también se mantiene alineado con el *Codex Alimentarius* para garantizar el cumplimiento internacional.<sup>35</sup> Por su parte, la ARCSA depende del Ministerio de Salud Pública y es el organismo técnico que supervisa la seguridad y el cumplimiento de las normas sanitarias de diversos productos.<sup>36</sup> La ARCSA regula los alimentos procesados, los aditivos, los productos higiénicos y los medicamentos, entre otros.<sup>37</sup>

Son varias las leyes que rigen las acciones reguladoras de la ARCSA. Según la Ley de Salud<sup>38</sup>, la agencia es responsable de inspeccionar todos los alimentos y bebidas procesados, incluidos los productos importados. Además, el reglamento de control y notificación sanitaria<sup>39</sup> exige que los productos producidos en el país y los importados se sometan a un proceso de notificación sanitaria para garantizar que los alimentos cumplan un nivel básico de inocuidad de los alimentos.<sup>40</sup> La ARCSA aplica activamente la normativa alimentaria, incluidos los requisitos de envasado, etiquetado, distribución, transporte y fabricación.<sup>41</sup> También es responsable del cumplimiento de diversas normas sanitarias y de higiene.<sup>42</sup> Juntos, el INEN y la ARCSA establecen normas de seguridad y las hacen cumplir de manera rigurosa, respectivamente. Las dos agencias también tendrán un papel activo en la regulación de la inocuidad de los alimentos según la Ley de PDA.

## **LEY PARA PREVENIR Y REDUCIR LA PÉRDIDA Y EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS Y MITIGAR EL HAMBRE DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ALIMENTARIA**

En mayo de 2022, Ecuador aprobó la *Ley Para Prevenir y Reducir la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y Mitigar el Hambre de las Personas en Situación de Vulnerabilidad Alimentaria* (en adelante, “Ley de PDA”).<sup>43</sup> La Ley de PDA supone un cambio radical en el esfuerzo del país por alcanzar la soberanía alimentaria y reducir el desperdicio de alimentos y el hambre. Su objetivo es prevenir y reducir el desperdicio de alimentos en toda la cadena de suministro, y a su vez establecer una “cultura de la donación”.<sup>44</sup> En concreto, la Ley de PDA prohíbe la destrucción de alimentos aptos para el consumo humano e incluye una jerarquía de usos alternativos como la donación a un banco de alimentos, la alimentación de animales, la producción de energía renovable y el compostaje.<sup>45</sup> Supone un amplio abanico de actores, incluidas todas las organizaciones que reciben donaciones, los donantes, los beneficiarios y los que ayudan a facilitar las donaciones.<sup>46</sup> La Ley de PDA incluye mecanismos generales de ejecución, previendo una amplia cooperación entre varios organismos gubernamentales.<sup>47</sup>

La Ley de PDA se enfoca en establecer una obligación general de no destruir alimentos, así como un régimen de sanciones para las infracciones. El art. 12 obliga a toda persona nacional o extranjera, que se dedique a la “producción, procesamiento, distribución, comercialización e importación de productos alimenticios” a no destruirlos.<sup>48</sup> Este deber general no se extiende a los productos “que ya no son aptos para el consumo”.<sup>49</sup> Cualquiera que destruya alimentos porque ya no son aptos para el consumo tiene que justificar la decisión y demostrar que no era factible ninguna alternativa según la jerarquía de recuperación de alimentos.<sup>50</sup> Los que no cumplan con el art. 12 quedarán sujetos a sanciones. La Ley de PDA clasifica las posibles infracciones como leves, graves o muy graves.<sup>51</sup> Por una infracción leve, se impone una multa del 50% del salario de un trabajador estándar, calculado por el gobierno.<sup>52</sup> Si la infracción es grave, la sanción es del 100% del salario.<sup>53</sup> Para las infracciones muy graves, la multa es del 200% del salario. Entre las infracciones menores se encuentran las cometidas por los bancos de alimentos u otras organizaciones que reciben donaciones (por ejemplo, utilizar los alimentos donados para un fin distinto al de paliar el hambre).<sup>54</sup> Las infracciones graves incluyen (1) destruir alimentos “aptos para el consumo humano” o (2) vender o destinar los alimentos donados, directa o

indirectamente, a un fin distinto al que establece la ley.<sup>55</sup> Una infracción muy grave es cometer dos infracciones graves.<sup>56</sup> Los actores de la economía solidaria, que se refiere a los pequeños fabricantes y vendedores de alimentos como los vendedores ambulantes, están exentos del régimen de sanciones.<sup>57</sup>

Las secciones restantes de la Ley de PDA esbozan varios términos clave e incluyen estrategias adicionales para minimizar la PDA. Por ejemplo, el art. 14 explica que los alimentos donados deben cumplir con ciertos requisitos de inocuidad de los alimentos.<sup>58</sup> Además, el cap. 3 establece incentivos para que los agentes den prioridad a la donación en lugar de desechar los alimentos.<sup>59</sup> Por su parte, el art. 15 explica los requisitos de etiquetado de los alimentos donados y permite a los donantes suprimir las marcas de los productos donados.<sup>60</sup>

La Ley de PDA también identifica varios pasos a seguir para las agencias responsables de la ejecución de la ley. Estos organismos deben establecer reglamentos, prácticas y directrices para facilitar el éxito de la ejecución. Por ejemplo, el *Ministerio de Inclusión Económica y Social* se encarga de establecer criterios relacionados con la vulnerabilidad alimentaria.<sup>61</sup> Las determinaciones del ministerio en relación con la vulnerabilidad alimentaria son fundamentales porque la Ley de PDA está destinada a satisfacer las necesidades inmediatas de quienes se enfrentan a la vulnerabilidad alimentaria, y los gobiernos regionales deben dar prioridad a las zonas que presentan mayores índices de vulnerabilidad alimentaria.<sup>62</sup>

## OTRAS LEYES

Las leyes nacionales que regían el sistema alimentario en Ecuador antes de la Ley de PDA establecían un amplio sistema de normas, estándares y requisitos de inocuidad de los alimentos. Diversos organismos como INEN, ARCSA y AGROCALIDAD promulgaron una amplia gama de reglamentos que establecían normas básicas para los productos alimenticios y sus métodos de producción. Las normativas alimentarias de los distintos organismos tienen una jerarquía específica. La *Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria* es la ley general que regula la normativa alimentaria.<sup>63</sup> Después de ella, la *Normativa Técnica Sanitaria para Donación de Alimentos Procesados*<sup>64</sup> y el *Certificado de la Notificación Sanitaria de Alimentos Procesados*<sup>65</sup> aclaran aún más los requisitos de inocuidad de los alimentos. Existen múltiples guías de buenas prácticas para la producción y el procesamiento de alimentos. Estas guías detallan las normas de inocuidad para productos específicos y garantizan que todos los productos de la misma categoría se adhieran a una norma de seguridad básica.<sup>66</sup>

Ecuador también aborda los temas de inocuidad de los alimentos a través del *Reglamento de Alimentos*. El Reglamento de Alimentos regula diversos aspectos de la producción de alimentos para garantizar la salud y la seguridad de los consumidores.<sup>67</sup> Establece explícitamente que los alimentos alterados, adulterados, contaminados, falsificados o con características anormales que puedan perjudicar a los consumidores no son aptos para el consumo y, por lo tanto, no pueden venderse.<sup>68</sup> El Reglamento de Alimentos también contiene disposiciones específicas que establecen normas de seguridad para el transporte, el almacenamiento y la producción de alimentos.<sup>69</sup>

Fuera de la inocuidad de los alimentos, la *Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria* aclara las obligaciones del Estado ecuatoriano de “garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados”.<sup>70</sup>

La *Ley de Simplicidad y Progresividad Tributaria* establece los tipos y exclusiones del *Impuesto al Valor Agregado*. La mayoría de los alimentos están exentos del IVA, y los que no lo están, están gravados con una tasa del 12%.<sup>71</sup>

En conjunto, estas leyes aclaran la normativa que sustenta el sistema alimentario en Ecuador. Antes de la Ley de PDA, ninguna ley explícita regulaba el desperdicio y la donación de alimentos en Ecuador.

## LEYES MUNICIPALES/LOCALES/ESTATALES

Ecuador es un país unitario pero tiene gobiernos descentralizados a nivel regional, provincial, cantonal y parroquial con autonomía administrativa, financiera y política, tal y como se articula en la Constitución de Ecuador. Como país unitario, todo el poder reside en el gobierno nacional, a menos que se delegue explícitamente en niveles inferiores de gobierno, como es el caso de la explotación del suelo, la gestión de las cuencas hidrográficas y la seguridad alimentaria.<sup>72</sup> Ecuador está dividido en cuatro regiones<sup>73</sup> y 24 provincias,<sup>74</sup> que a su vez se subdividen en 221 cantones y 1.500 parroquias.<sup>75</sup> El presidente nombra a los gobernadores de las provincias,<sup>76</sup> y los alcaldes de los cantones son elegidos a nivel local.<sup>77</sup> Según la Constitución, estos gobiernos locales descentralizados tienen autonomía “política, administrativa y financiera”, de acuerdo con las leyes y políticas del gobierno nacional.<sup>78</sup>

La Ley de PDA otorga a los gobiernos provinciales un papel activo en la gestión de las donaciones de alimentos.<sup>79</sup> Los gobiernos provinciales deben trabajar en coordinación con las organizaciones receptoras y zonificar sus respectivas jurisdicciones para identificar las áreas con problemas más importantes de vulnerabilidad alimentaria.<sup>80</sup> La Ley de PDA establece que las provincias deben dar prioridad a las zonas definidas como de mayor vulnerabilidad alimentaria en sus planes de donación de alimentos.<sup>81</sup> Además, las provincias crean puntos de recolección para la donación de alimentos y estudian incentivos fiscales para facilitar más donaciones.<sup>82</sup>

# CUESTIONES LEGALES RELATIVAS A LA DONACIÓN DE ALIMENTOS

## INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS

En muchos países, un obstáculo fundamental para la donación del excedente de alimentos es la falta de conocimiento o de orientaciones fácilmente disponibles en relación con los procedimientos de seguridad para la donación de alimentos. Los posibles donantes suelen tener dudas sobre qué normas de inocuidad de los alimentos se aplican a los alimentos donados, a diferencia de los comprados, así como los pasos necesarios para donar alimentos de forma segura y de acuerdo con la normativa vigente. Como resultado, el excedente de alimentos seguros que podría haberse redirigido a las poblaciones necesitadas se envía en cambio a los vertederos.

En Ecuador, las leyes de inocuidad de los alimentos están contenidas en su mayoría en la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria,<sup>83</sup> la Normativa Técnica Sanitaria para Donación de Alimentos Procesados,<sup>84</sup> el Certificado de la Notificación Sanitaria de Alimentos Procesados,<sup>85</sup> y el Reglamento de Alimentos, como se describió anteriormente.

La Ley de PDA establece una norma básica de inocuidad de los alimentos para los productos alimenticios donados. El art. 14 establece los requisitos para los productos y alimentos sujetos a donación.<sup>86</sup> Declara que los artículos donados deben cumplir con los requisitos de las normas y protocolos existentes.<sup>87</sup> Los requisitos pertinentes incluyen todas las normas y estándares implementados por el INEN y las regulaciones sanitarias promulgadas por la ARCSA. Además, las organizaciones receptoras deben distribuir de inmediato los productos donados para evitar su descomposición.<sup>88</sup> Los donantes y las organizaciones receptoras no pueden donar alimentos clasificados como no aptos para el consumo, según la definición anterior.<sup>89</sup> Además, la Ley de PDA establece que la ARCSA “vigilará y controlará los productos y alimentos destinados al consumo humano” de manera activa e intervendrá para garantizar el cumplimiento de los requisitos de inocuidad de los alimentos.<sup>90</sup> Al margen de la disposición de la Ley de PDA, la *Normativa Técnica Sanitaria para Donación de Alimentos Procesados* establece

que cualquier donación de alimentos procesados procedente de un país extranjero debe obtener la autorización de la ARCSA antes de su importación. Aparte de estos requisitos, no existen requisitos adicionales de inocuidad específicos para los alimentos donados ni orientaciones adicionales sobre los requisitos de inocuidad para los alimentos donados.

## ETIQUETADO DE FECHAS

Las etiquetas con la fecha fijada en los productos alimenticios son una de las principales causas del desperdicio de alimentos, pero también pueden ser un obstáculo para la donación de alimentos. Como se ha explicado en la sección anterior, la mayoría de los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos son debidamente cautelosos a la hora de donar alimentos que cumplan con las normas de seguridad, pero no siempre está claro qué normas se refieren a la seguridad de los alimentos. Y mientras que los productos frescos, como las frutas y las verduras, aparecen visiblemente estropeados cuando ya no son seguros para consumir, esto puede ser más difícil de medir cuando se trata de alimentos envasados. Muchos donantes interpretan las etiquetas con las fechas en estos productos alimenticios como indicadores de seguridad y, por lo tanto, tiran los alimentos una vez pasada la “fecha de vencimiento”. Los intermediarios pueden negarse a aceptar los alimentos donados después de esta fecha, por considerarlos no aptos para el consumo humano.

A pesar de esta interpretación, para la gran mayoría de los alimentos, las etiquetas con las fechas indican la frescura o la calidad y no la seguridad de los alimentos. Los fabricantes utilizan diversos métodos basados en la calidad para determinar el plazo de las fechas de las etiquetas, la mayoría de los cuales reflejan el momento en que el alimento estará en su “máxima calidad”.<sup>91</sup> No obstante, las tendencias mundiales indican que los consumidores suelen confundir las fechas del etiquetado con indicadores de seguridad y no de calidad. En el Reino Unido, por ejemplo, los investigadores descubrieron que los consumidores desechaban alrededor del 22% de los alimentos que podrían haber consumido debido a la confusión sobre el etiquetado de las fechas.<sup>92</sup> Del mismo modo, el 84% de los estadounidenses afirman que tiran los alimentos una vez pasada la fecha de vencimiento por motivos de seguridad, aunque el riesgo de contraer enfermedades alimentarias sea mínimo en ese momento.<sup>93</sup> Estos consumidores descartan antes de tiempo sus productos, pensando que existe un riesgo de seguridad una vez pasada la “fecha de vencimiento”.<sup>94</sup> Del mismo modo, las organizaciones receptoras posiblemente rechacen alimentos que ya hayan excedido la fecha de la etiqueta porque suponen que crearán un peligro para la salud.<sup>95</sup> Así pues, un sistema de etiquetado claro puede ayudar a resolver la ambigüedad y a minimizar el desperdicio de los alimentos excedentes que en verdad serían seguros.

El régimen ecuatoriano de etiquetado de fechas no aclara del todo qué etiquetas se refieren a la seguridad y cuáles a la calidad de los alimentos. Ecuador forma parte de la *Comunidad Andina (CAN)*, integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.<sup>96</sup> Los miembros de la CAN aprobaron la Decisión 562, que establece que los Estados miembros deben comprometerse a adoptar reglamentos técnicos uniformes sobre envasado y etiquetado para facilitar un comercio más sencillo a través de sus fronteras.<sup>97</sup>

El INEN ha promulgado normas técnicas que definen qué información debe incluirse en el etiquetado del producto y cómo declararla. Estas directrices se contemplan en las normas NTE INEN 1334-1, NTE INEN 1334 y NTE INEN 1334-3 (en adelante, el “Reglamento de Rotulado”), en consonancia con la Decisión 562 de la CAN. El Reglamento de Rotulado establece los requisitos de etiquetado de los productos alimenticios.<sup>98</sup> Este reglamento exige un marcado específico de la fecha en los productos, aunque excluye explícitamente las frutas frescas, las verduras, los vinos, las bebidas alcohólicas y los productos de panadería y pastelería.<sup>99</sup> Según el Reglamento de Rotulado, debe declararse una “*fecha máxima de consumo*” o “*fecha de vencimiento*”.<sup>100</sup> Estos dos términos se utilizan indistintamente en el reglamento e indican la fecha a partir de la cual el producto “no tendrá probablemente los atributos de *calidad* que normalmente esperan los consumidores”.<sup>101</sup> El fabricante establece la fecha de vencimiento correspondiente, a menos que exista un estatuto específico para el producto.<sup>102</sup> El fabricante también puede elegir una de las siguientes expresiones para denotar la fecha de vencimiento: fecha de expiración, expira. o exp., vence, tiempo máximo de consumo, consúmase antes de o consumir preferentemente antes de.<sup>103</sup> Si el fabricante opta por utilizar la etiqueta de fecha máxima de

consumo, el envase del producto debe contener también la *fecha de fabricación* o la *fecha de elaboración*.<sup>104</sup> Los alimentos no pueden ser comercializados más allá de esta fecha.

La Ley de PDA se basa en el régimen de etiquetado de fechas vigente. En virtud del art. 14, serán objeto de donación los alimentos y productos que hayan llegado al final de su comercialización, próximos a expirar o expirados.<sup>105</sup> Es decir que los alimentos pueden donarse una vez pasada su fecha de caducidad. El art. 15 permite a las organizaciones receptoras suprimir la “marca distintiva del producto donado”. Sin embargo, la etiqueta del producto debe indicar claramente los ingredientes, la fecha de vencimiento y el fabricante.<sup>106</sup> Por último, la Ley de PDA insta a la Autoridad Sanitaria Nacional y a los organismos afiliados a que implementen directrices sobre el etiquetado de los productos, incluidas posibles actualizaciones que puedan aclarar las diferencias entre las etiquetas con fechas basadas en la calidad y las basadas en la seguridad, para garantizar que los alimentos aptos para el consumo humano (es decir, que hayan excedido una fecha basada en la calidad) puedan seguir siendo donados.<sup>107</sup> Durante la elaboración de estas directrices, la Autoridad Sanitaria Nacional podría recomendar una actualización de la normativa de etiquetado de fechas para exigir un régimen de etiquetado de doble fecha que identifique claramente si las fechas se refieren a la calidad o a la seguridad. Cada vez más países exigen etiquetas diferentes para las fechas basadas en la calidad y en la seguridad.<sup>108</sup>

## PROTECCIÓN FRENTE A LA RESPONSABILIDAD

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

La Ley de PDA ofrece una sólida protección frente a la responsabilidad para los donantes de alimentos, que se definen como cualquiera que distribuya alimentos aptos para el consumo humano.<sup>109</sup>

La protección de los donantes y de las organizaciones de recuperación de alimentos es muy explícita en la Ley de PDA. El art. 11 incluye a las entidades extranjeras y nacionales que se dedican a la producción, transformación, distribución, comercialización o importación de alimentos dentro del ámbito de protección de la responsabilidad. Según el art. 18, estas entidades no serán responsables civil ni penalmente por “los daños, lesiones o perjuicios que pudieran producirse por la naturaleza, antigüedad, empaqueo o condición de los alimentos objeto de donación, salvo en los casos de culpa grave, establecidos en el Código Civil”.<sup>110</sup> El art. correspondiente del Código Civil distingue entre tres tipos de culpa: la *culpa grave*, la *culpa leve* y la *culpa levísima*.<sup>111</sup> En este marco, los donantes de alimentos no tendrán exposición legal a menos que su negligencia se eleve a una infracción grave, que es la desviación extrema del cuidado ordinario.<sup>112</sup> La Ley de PDA incluye el requisito de que el presidente establezca un reglamento general para la aplicación de la ley, así como un glosario de términos que pueda servir de orientación adicional para quienes busquen protección en materia de responsabilidad.<sup>113</sup>

## IMPUESTOS

La reducción de la PDA supone importantes beneficios económicos para la sociedad, ya que minimiza los costos relacionados con la producción y el descarte de alimentos que nunca se consumen. La donación de alimentos también ayuda a mitigar los costos del hambre y estimula la economía: los bancos de alimentos y los intermediarios proporcionan puestos de trabajo o promueven el desarrollo de la comunidad, y los receptores

de los alimentos donados pueden gastar sus limitados recursos financieros en otros bienes y servicios básicos.

Sin embargo, la donación de alimentos puede ser costosa, ya que los donantes deben dedicar tiempo y dinero a recolectar, empaquetar, almacenar y transportar el excedente de alimentos que de otra manera serían desechados sin costo alguno. Por ello, a menudo es más fácil y menos costoso para los agricultores, las empresas y los particulares tirar los alimentos en lugar de donarlos. Algunos países han tratado de resolver este problema ofreciendo incentivos fiscales y eliminando las barreras financieras a la donación de alimentos.

## INCENTIVOS

Los incentivos fiscales pueden suponer un importante apoyo a los esfuerzos de donación de alimentos y a la reducción de la PDA. Por ejemplo, es más probable que las empresas donantes donen el excedente de alimentos para fines de recuperación de alimentos si reciben una deducción benéfica para compensar los costos de transporte y logística.

Ecuador publicó su última ley de reforma tributaria en el Registro Oficial en noviembre de 2021. La ley no ofrece ningún incentivo fiscal que fomente las donaciones de alimentos.<sup>114</sup> Sin embargo, la Ley de PDA incluye una disposición que insta a los gobiernos provinciales a considerar la posibilidad de conceder incentivos a los contribuyentes, incluidas las organizaciones receptoras, los facilitadores y los donantes.<sup>115</sup> Además, la Ley de PDA insta al presidente a que, junto con los organismos correspondientes, determine la viabilidad de los incentivos fiscales para los donantes, por lo que es posible que en el futuro haya incentivos fiscales para donar alimentos.<sup>116</sup>

## BARRERAS

Si bien ciertos regímenes impositivos pueden fomentar las donaciones de alimentos, también pueden ser posibles elementos disuasorios. En muchos países, la *Ley del Impuesto al Valor Agregado* (IVA) crea una barrera financiera para la donación de alimentos. El IVA se aplica a un bien en cada etapa de la cadena de suministro, desde la producción hasta el punto de venta, siempre que se añada valor.

Para sortear el obstáculo del IVA, los países tienen dos opciones principales: La exención del IVA o el tipo cero.<sup>117</sup> En general, si una donación se considera exenta de IVA, el gobierno no grava la transferencia del alimento, pero la empresa alimenticia no puede reclamar el IVA soportado que pagó en las compras de la empresa a lo largo de la cadena de valor para producirlo. Por el contrario, si un bien tiene una tasa cero, el gobierno no grava la transferencia y sigue permitiendo a la empresa alimenticia reclamar el crédito por el IVA soportado por las materias primas que adquirió.

En Ecuador, el IVA se aplica a un tipo estándar del 12% sobre muchos bienes y servicios.<sup>118</sup> Sin embargo, la mayoría de los productos agrícolas y alimenticios que permanecen en su estado natural o no se consideran transformados están gravados con una tasa del 0%, incluidos los productos refrigerados o envasados que no han sido sometidos a ninguna otra transformación, así como la leche, el queso, el yogur, los preparados para lactantes, las carnes, el azúcar, la sal, el pan, la mantequilla y la margarina, la harina y el aceite de cocina.<sup>119</sup> Además, los alimentos que requieren refrigeración, enfriamiento o congelación para su conservación, así como los aceites, no se consideran transformados y, por lo tanto, están sujetos a un tipo de IVA del 0%.<sup>120</sup> Hay otros alimentos que no están cubiertos explícitamente por el tipo de IVA del 0% en la *Guía para Contribuyentes Bienes y Servicios Gravados con Tarifa 0% del IVA* y, por lo tanto, se enfrentan a un tipo de IVA del 12%.

Dada la lista de excepciones, muchos alimentos están exentos del IVA. Cuando no se aplica el IVA, la donación de alimentos es más fácil porque el donante no tiene que pagar ningún IVA soportado al obtener los ingredientes y, por lo tanto, no tiene que recuperar el impuesto pagado por el producto, lo que suele ocurrir cuando el producto se vende al siguiente vendedor de la cadena o al consumidor final. En el caso de todos los alimentos no gravados específicamente con una tasa del 0% (por ejemplo, los alimentos procesados), presumiblemente el IVA se devengaría en el momento de la donación, lo que significa que el banco de alimentos/organización de

recuperación de alimentos o el donante tendría que pagar el IVA correspondiente a los alimentos donados. Esto puede suponer una barrera para la donación, ya que impone un costo al acto de donación.

## REQUISITOS PARA LAS DONACIONES

Algunos países influyen en el comportamiento de las empresas y promueven sistemas alimentarios sostenibles mediante requisitos de donación de alimentos o sanciones monetarias por enviar alimentos a los vertederos (a menudo conocidas como prohibiciones de residuos orgánicos o impuestos sobre los residuos). El art. 12 de la Ley de PDA obliga a cualquier persona de la cadena de suministro, ya sea extranjera o nacional, que trate con alimentos aptos para el consumo humano a no destruirlos.<sup>121</sup> Si una entidad quiere destruir alimentos, debe justificar el motivo de esta decisión y demostrar que sería imposible utilizarlos para el consumo humano o para otros usos beneficiosos especificados (es decir, alimentación animal, energía renovable, compostaje). Por lo tanto, cualquier entidad que quiera destruir alimentos probablemente tendría que determinar que ningún uso beneficioso amparado por la Ley de PDA sería una opción viable, lo que puede resultar difícil. En consecuencia, la obligación de no destruir alimentos podría reducir drásticamente el desperdicio de alimentos una vez que se implemente plenamente y se haga cumplir.

También hay sanciones claras en caso de que los posibles donantes no cumplan con la prohibición, como se ha descrito anteriormente. La destrucción de alimentos sin una razón válida se considera una infracción grave sujeta a multa.<sup>122</sup> La reincidencia se considera una infracción muy grave y la multa se duplica. Aparte de las sanciones, la Ley de PDA no incluye ningún mecanismo o requisito de ejecución adicional. Será importante controlar cómo el gobierno supervisa la cadena de suministro de alimentos para garantizar su cumplimiento.

## SUBVENCIONES Y PROGRAMAS DE INCENTIVOS

Las subvenciones y los programas de incentivos financiados a nivel nacional o local ofrecen otro importante recurso para las iniciativas de donación de alimentos. Esto sucede particularmente en los países donde los donantes consideran que los incentivos fiscales no alcanzan para compensar los costos de las donaciones o la falta de infraestructura limita los esfuerzos de recuperación de alimentos. Por ejemplo, las subvenciones del gobierno pueden ayudar a los donantes de alimentos y a las organizaciones de recuperación de alimentos a adquirir el equipamiento y los recursos necesarios para recuperar, almacenar, procesar y transportar alimentos para su donación. La financiación gubernamental también puede apoyar nuevas innovaciones y tecnologías emergentes que hagan más eficiente y sostenible la donación de alimentos.

En la Ley de PDA, hay incentivos específicos para los donantes. Los incentivos para los donantes incluyen aspectos como:

- acceso a campañas de marketing y comunicación centralizadas para promover las empresas que se adhieren a la Ley de PDA;
- acceso a ferias para promocionar sus productos;<sup>123</sup> y
- programas de capacitación sobre agricultura sostenible, salud y mejora de la producción agrícola.<sup>124</sup>

Esta combinación de incentivos fomenta la participación en toda la cadena de suministro de alimentos. La instrucción agrícola adicional puede incentivar a los agricultores a donar alimentos, mientras que las oportunidades adicionales de marketing y promoción pueden fomentar la donación en el caso de los minoristas y los que están más abajo en la cadena de suministro de alimentos.

En la actualidad, la Ley de PDA no especifica ningún incentivo financiero o subvención para reducir el desperdicio de alimentos o mejorar la donación. Sin embargo, la ley insta al gobierno a considerar la posibilidad de crear incentivos adicionales.<sup>125</sup>

## OTRAS DISPOSICIONES

En virtud de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria el poder legislativo ha declarado a Ecuador nación libre de “cultivos y semillas transgénicas”.<sup>126</sup> Por ello, el país cuenta con una estricta normativa y requisitos de divulgación para los productos que utilicen “biotecnología moderna”.<sup>127</sup> Además de los requisitos de etiquetado mencionados, los alimentos donados con componentes modificados genéticamente deben llevar una etiqueta que lo indique.

Además, en 2014, el INEN introdujo protocolos de etiquetado “semáforo” para advertir a los consumidores del contenido nutricional de los alimentos con alto contenido en sal, azúcar y grasas.<sup>128</sup> El reglamento exige explícitamente a los suplementos alimenticios del sistema de semáforos.<sup>129</sup> Los productos donados deben cumplir con la normativa.<sup>130</sup>

## CONCLUSION

Esta Guía Legal identifica las leyes, políticas y programas actuales de Ecuador que se relacionan con la PDA y la donación de alimentos. Si bien el gobierno de Ecuador es el principal responsable de garantizar la seguridad alimentaria y los sistemas alimentarios sostenibles, las organizaciones de recuperación de alimentos que actúan a título privado pueden proporcionar una red de seguridad social adicional. El gobierno ha aprobado recientemente una ley para promover una mayor donación de alimentos y reducir la PDA. El avance más reciente en este esfuerzo es la adopción de la *Ley Para Prevenir y Reducir la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y Mitigar el Hambre de las Personas en Situación de Vulnerabilidad Alimentaria*. La Ley de PDA crea un marco integral para promover la recuperación de alimentos y exigir las donaciones. Establece un valioso punto de apoyo para los esfuerzos de reducción de la PDA en Ecuador.

La presente Guía Legal constituye un punto de partida para que los encargados de la formulación de políticas, los actores del sector privado y la sociedad civil puedan comprender mejor las leyes y políticas actuales relativas a la donación de alimentos. También ofrece una base para el diálogo sobre la prevención de la PDA y el valor de la recuperación de alimentos para la seguridad alimentaria, la estabilidad económica y la sostenibilidad medioambiental de Ecuador. Para contribuir a este debate, un documento independiente elaborado en el marco del proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos establece recomendaciones de políticas específicas para Ecuador. Mientras tanto, los donantes y las organizaciones de recuperación de alimentos deberían tener en cuenta las leyes, políticas y cuestiones jurídicas analizadas en la presente Guía Legal al donar alimentos o distribuir los alimentos donados a los necesitados. Para entender mejor la normativa sobre donación de alimentos en Ecuador, los donantes, los intermediarios y los encargados de formular políticas deberían investigar las leyes identificadas en esta Guía Legal y buscar asesoramiento jurídico adicional, de ser necesario.

# NOTAS FINALES

- 1 FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., GLOBAL FOOD LOSSES AND FOOD WASTE—EXTENT, CAUSES, AND PREVENTION 4 (2011).
- 2 *Id.*
- 3 HARVARD LAW SCHOOL FOOD LAW AND POLICY CLINIC, KEEPING FOOD OUT OF THE LANDFILL: POLICY IDEAS FOR STATES AND LOCALITIES 1 (2016)
- 4 FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., FOOD WASTAGE FOOTPRINT: IMPACTS ON NATURAL RESOURCES 6 (2011).
- 5 *Id.*
- 6 FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., FOOD WASTAGE FOOTPRINT & CLIMATE CHANGE 1 (2015), <http://www.fao.org/3/a-bb144e.pdf>.
- 7 *Id.*
- 8 FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N, ET AL., THE STATE OF FOOD SECURITY AND NUTRITION IN THE WORLD: SAFEGUARDING AGAINST ECONOMIC SLOWDOWNS AND DOWNTURNS 6 (2019), <http://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf> [https://perma.cc/C6PV-NGJ8].
- 9 G.A. Res. 70/1 en 22. “De aquí a 2030, reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha”.
- 10 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 que en él se exponen. El contenido de este documento no debe interpretarse como un asesoramiento jurídico. Las personas que busquen asesoramiento jurídico deben consultar con un abogado habilitado para ejercer en la jurisdicción y el ámbito jurídico aplicables.
- 11 *Eliminating Food Loss and Waste in Ecuador through Food Banking*, THE GLOBAL FOODBANKING NETWORK (8 de abril de 2021), <https://www.foodbanking.org/eliminating-food-loss-and-waste-in-ecuador-through-food-banking/> [https://perma.cc/V2SM-99KZ].
- 12 *Welcome to the SUN Movement, Ecuador!*, SCALING UP NUTRITION (12 de mayo de 2021) <https://web.archive.org/web/20210815140150/https://scalingupnutrition.org/news/ecuador-welcome-to-the-sun-movement/> [https://perma.cc/T8AF-5VX7].
- 13 La FLPC desea expresar su agradecimiento al Banco de Alimentos Quito y al Banco de Alimentos Diakonía, así como a muchas otras ONG, empresas y organismos gubernamentales que compartieron sus aportaciones con el equipo de la FLPC.
- 14 *Food Assistance Factsheet – Ecuador*, USAID (26 de mayo de 2020), <https://www.usaid.gov/ecuador/food-assistance> [https://perma.cc/7SPC-QFM6].
- 15 *Prevalence of food insecurity in Ecuador between 2014 and 2020, by degree of severity*, STATISTA (22 de sept. de 2021), <https://www.statista.com/statistics/1034328/food-insecurity-prevalence-severity-ecuador/> [https://perma.cc/C9D4-KXH6].
- 16 Ver Juan Andres Fuentes, *The Basic Structure of the Ecuadorian Legal System and Legal Research*, NYU LAW: GLOBALEX (Mar./Abr. de 2021), <https://www.nyulawglobal.org/globalex/Ecuador1.html#:~:text=In%20Ecuador%2C%20the%20judiciary%20branch,of%20the%20lack%20of%20formalities> [https://perma.cc/H7AG-9TUZ]; ver también Angel Torres Machuca et. al., *Ecuador*, GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROGRAM, <https://globalaccesstojustice.com/global-overview-ecuador> [https://perma.cc/S3YV-RTH2] (última visita el 20 de abril 2021).
- 17 Ver Fuentes, nota 16 arriba.
- 18 *Id.*
- 19 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR [CONSTITUTION] 20 de oct. de 2008, art. 13 (Ecuador) [en adelante “Constitución de Ecuador”].
- 20 *Id.* en el art. 281.
- 21 *Id.* en el art. 42.
- 22 *Id.* en el art. 51.
- 23 *Id.* en el art. 66.
- 24 *See en general*, Ley Para Prevenir Y Reducir La Pérdida Y El Desperdicio De Alimentos Y Mitigar El Hambre De Las Personas En Situación De Vulnerabilidad Alimentaria, 30 de mayo de 2022 (Ecuador) [en adelante, “Ley de PDA”].
- 25 Ver Machuca, nota 16 arriba.
- 26 *Ver id.*
- 27 *Ver id.*
- 28 Constitución de Ecuador, nota 19 arriba, en el art. 120.
- 29 *Id.* en el art. 147 (12).
- 30 Ver Fuentes, nota 16 arriba; Ver también El Ministerio, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, <https://www.agricultura.gob.ec/el-ministerio/> [https://perma.cc/55RM-8F2M] (última visita el 20 de abril de 2021).
- 31 Ley de PDA, nota 24 arriba, en el art. 7.
- 32 *INEN Ecuador*, INT’L ORG. FOR STANDARDIZATION (ISO), <https://www.iso.org/member/1711.html> [https://perma.cc/GB89-R3DF]

(última visita el 21 de abril de 2022).

- <sup>33</sup> Ver Kirsten Wisniewski Luxbacher, *Ecuador: Food and Agricultural Import Regulations and Standards (FAIRS) Annual Country Report*, GAIN No: EC2019-0012 U.S. DEP'T OF AGRIC., FOREIGN AGRIC. SERV, (Jan 23, 2020). [https://agriexchange.apeda.gov.in/IR\\_Standards/Import\\_Regulation/FoodandAgriculturalImportRegulationsandStandardsCountryReportQuitoEcuador12312019.pdf](https://agriexchange.apeda.gov.in/IR_Standards/Import_Regulation/FoodandAgriculturalImportRegulationsandStandardsCountryReportQuitoEcuador12312019.pdf) [https://perma.cc/XUX4-8PLV]; see also *Objetivos*, SERVICIO ECUATORIANO DE NORMALIZACIÓN (INEN), <https://www.normalizacion.gob.ec/objetivos/> [https://perma.cc/W5XM-TG3U] (23 de enero de 2020).
- <sup>34</sup> Ver Luxbacher, nota 33 arriba.
- <sup>35</sup> *Ecuador – Codex Alimentarius*, FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., <https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/members/detail/jp/c/15701/> [https://perma.cc/9JJ6-8HTA] (última visita el 21 de abril de 2022).
- <sup>36</sup> Ver National Decree no 1290, 30 de agosto de 2012, RO 788 (Ecuador).
- <sup>37</sup> *Creación y Competencias*, AGENCIA NACIONAL DE REGULACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA SANITARIA, <https://www.controlsanitario.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/06/Creacio%CC%81n-y-competencias-de-Arcsa.pdf> [https://perma.cc/MD5C-F972] (última visita el 21 de abril de 2022).
- <sup>38</sup> See *en general* Ley de Salud, 22 de diciembre de 2006, RO Suplemento 423 (Ecuador).
- <sup>39</sup> La Dirección Ejecutiva De La Agencia Nacional De Regulación, Control Y Vigilancia Sanitaria, Diciembre 2017, ARCSA-DE-067-2015-GGG (Ecuador).
- <sup>40</sup> Ver Luxbacher, nota 33 arriba.
- <sup>41</sup> Ver Luxbacher, nota 33 arriba.
- <sup>42</sup> *Creación y Competencias*, AGENCIA NACIONAL DE REGULACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA SANITARIA, <https://www.controlsanitario.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/06/Creacio%CC%81n-y-competencias-de-Arcsa.pdf> [https://perma.cc/MD5C-F972] (última visita el 21 de abril de 2022).
- <sup>43</sup> Ver *en general* Ley de PDA, nota 24 arriba.
- <sup>44</sup> Ley de PDA, nota 24 *arriba*, en el art. 1.
- <sup>45</sup> Ley de PDA, nota 24 *arriba*, en el art. 13.
- <sup>46</sup> Ley de PDA, nota 24 *arriba*, en el art. 11.
- <sup>47</sup> Ley de PDA, nota 24 *arriba*, en el art. 7.
- <sup>48</sup> Ley de PDA, nota 24 *arriba*, en el art. 12 (La obligación se aplica independientemente de si el producto específico es perecedero o no).
- <sup>49</sup> *Id.*
- <sup>50</sup> *Id.*
- <sup>51</sup> Ley de PDA, nota 24 *arriba*, en los art. 26, 27 y 28.
- <sup>52</sup> Ley de PDA, nota 24 *arriba*, en el art. 26.
- <sup>53</sup> Ley de PDA, nota 24 *arriba*, en el art. 27.
- <sup>54</sup> Ley de PDA, nota 24 *arriba*, en el art. 16.
- <sup>55</sup> Ley de PDA, nota 24 *arriba*, en el art. 26.
- <sup>56</sup> Ley de PDA, nota 24 *arriba*, en el art. 28.
- <sup>57</sup> Ley de PDA, nota 24 *arriba*, en el art. 29.
- <sup>58</sup> Ley de PDA, nota 24 *arriba*, en el art. 14.
- <sup>59</sup> Ley de PDA, nota 24 *arriba*, en cap. 3.
- <sup>60</sup> Ley de PDA, nota 24 *arriba*, en el art. 14.
- <sup>61</sup> Ley de PDA, nota 24 *arriba*, en la Disposición Transitoria N.º 4, 12.
- <sup>62</sup> Ley de PDA, nota 24 *arriba*, en el art. 21.
- <sup>63</sup> Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, Registro Oficial Nº 583/2009, <https://www.soberaniaalimentaria.gob.ec/pacha/wp-content/uploads/2011/04/LORSA.pdf> [https://perma.cc/XN5Y-TQWW] [en adelante “Ley Orgánica”].
- <sup>64</sup> Normativa Técnica Sanitaria Para Donacion de Alimentos Procesados, Registro Oficial (15 de diciembre de 2017) [https://www.controlsanitario.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/04/ARCSA-DE-031-2017-JCGO\\_NORMATIVA-TECNICA-SANITARIA-PARA-DONACION-DE-ALIMENTOS-PROCESADOS.pdf](https://www.controlsanitario.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/04/ARCSA-DE-031-2017-JCGO_NORMATIVA-TECNICA-SANITARIA-PARA-DONACION-DE-ALIMENTOS-PROCESADOS.pdf) [en adelante “Normativa Técnica Sanitaria”].
- <sup>65</sup> Obtaining Sanitary Notification of Processed Foods, AGENCIA NACIONAL DE REGULACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA SANITARIA (21 de diciembre de 2015), <https://www.controlsanitario.gob.ec/inscripcion-de-notificacion-sanitaria-de-alimentos-procesados-fabricacion-nacional/> [https://perma.cc/SK94-S8LK][en adelante “Notificación Sanitaria”].
- <sup>66</sup> Ver, *por ejemplo*, Guía De Buenas, *Prácticas Pecuarias De Producción De Leche*, 30 de noviembre 2012, RO Supplement 842.
- <sup>67</sup> Ver *en general* Reglamento De Alimentos, 22 de julio de 1988, RO 984 (Ecuador).
- <sup>68</sup> *Id.* en el art. 132.
- <sup>69</sup> Ver *Id.*
- <sup>70</sup> Ley Orgánica Del Régimen De La Soberanía Alimentaria, Art. 1, 5 de may de 2009, RO 583 (Ecuador) [en adelante “Ley de Soberanía Alimentaria”].
- <sup>71</sup> *Tax Simplicity and Progressivity Law Enacted*, DELOITTE (10 de enero de 2020), <https://www.taxathand.com/article/12748/>

- [Ecuador/2020/Tax-Simplicity-and-Progressivity-Law-enacted](https://perma.cc/B8FB-7PEM) [https://perma.cc/B8FB-7PEM].
- 72 CONSTITUCIÓN DE ECUADOR, NOTA 19 ARRIBA, EN EL ART. 262(1),(2) Y (7).
- 73 *Ecuador*, URBAN AND CITIES PLATFORM OF LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, <https://plataformaurbana.cepal.org/en/countries/ecuador> [https://perma.cc/KEH4-VBAY] (última visita el 21 de abril de 2022).
- 74 *Ecuador*, CIA WORLD FACTBOOK, <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/ecuador> [https://perma.cc/6XTR-62GV] (última visita el 21 de abril de 2022).
- 75 *Ecuador Country Profile*, OECD, <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Ecuador.pdf> [https://perma.cc/MZQ2-TC23] (última visita el 21 de abril de 2022).
- 76 Ecuador Constitution, nota 19 arriba, en el art. 147(9).
- 77 *Ecuador*, ENCYCLOPEDIA BRITANNICA, <https://www.britannica.com/place/Ecuador/Local-government> [https://perma.cc/Q9QT-SUXA] (última visita el 21 de abril de 2022).
- 78 Ley de PDA, nota 24 arriba, en el art. 238.
- 79 Ley de PDA, nota 24 arriba, en el cap. 4..
- 80 Ley de PDA, nota 24 arriba, en el art. 21.
- 81 Ley de PDA, nota 24 arriba, en el art. 21.
- 82 Ley de PDA, nota 24 arriba, en art. 23, 24.
- 83 Ley Orgánica, nota 63 arriba.
- 84 Normativa Técnica Sanitaria, nota 64 arriba.
- 85 Notificación Sanitaria, nota 65 arriba.
- 86 Ley de PDA, nota 24 arriba, en el art. 14.
- 87 *Id.*
- 88 *Id.*
- 89 *Id.*
- 90 Ley de PDA, nota 24 arriba, en la Disposición Transitoria N.º 9, 12..
- 91 HARVARD LAW SCHOOL FOOD LAW AND POLICY CLINIC AND NATURAL RESOURCES DEFENSE COUNCIL, DON'T WASTE, DONATE: ENHANCING FOOD DONATIONS THROUGH FEDERAL POLICY 19 (2017) [en adelante "Donaciones de alimentos"].
- 92 US GAO. DATE LABELS ON PACKAGED FOODS: USDA AND FDA COULD TAKE ADDITIONAL STEPS TO REDUCE CONSUMER CONFUSION, GAO-19-407 (Sept. de 2019), <https://www.gao.gov/assets/710/701238.pdf> [https://perma.cc/C5FM-LGPM].
- 93 Donaciones de alimentos, nota 91 arriba.
- 94 *Ver* Debasmita Patra et al., *Evaluation of global research trends in the area of food waste due to date labeling using a scientometrics approach*, 115 *Food Control* (sept. de 2020) (donde se discute que la confusión global sobre las etiquetas de fecha conduce al desperdicio de alimentos).
- 95 Emily Broad Leib et al., *Consumer Perceptions of Date Labels: National Survey*, FLPC, NAT'L CONSUMERS INST., & JOHNS HOPKINS CT. FOR LIVABLE FUTURE 1-2 (mayo de 2016), [http://www.chlpi.org/wp-content/uploads/2013/12/Consumer-Perceptions-on-Date-Labels\\_May-2016.pdf](http://www.chlpi.org/wp-content/uploads/2013/12/Consumer-Perceptions-on-Date-Labels_May-2016.pdf) [https://perma.cc/RV35-2A4A].
- 96 Anteriormente denominado Pacto Andino, el bloque comercial incluye a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.
- 97 *Ver* Organización de los Estados Americanos: Sistema de Información sobre Comercio, Decisión 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> [https://perma.cc/N2PF-WYTM] (establece directrices para la elaboración, adopción y aplicación de Reglamentos Técnicos en los Países Miembros de la Comunidad Andina y a nivel comunitario).
- 98 *Ver en general* Rotulado de Productos Alimenticios para Consumo Humano, 30 de septiembre de 2011, NTE INEN 1334-1:2011 (Ecuador) [en adelante "Productos Alimenticios"].
- 99 *Ver* Productos Alimenticios, nota 98 arriba, en el art. 5.1.7.1(f). (se excluyen los productos de panadería y pastelería que se consumen en las 24 horas siguientes a su fabricación).
- 100 *Ver id.* en el art. 5.1.7.1 (a- b).
- 101 *Ver id.* en el art. 3.1.20.
- 102 *Id.*
- 103 *Id.* en el art. 5.1.7.1 (c).
- 104 *Id.*
- 105 Ley de PDA, nota 24 arriba, en el art. 14.
- 106 Ley de PDA, nota 24 arriba, en el art. 15.
- 107 Ley de PDA, nota 24 arriba, en la Disposición Transitoria N.º 7, 12.
- 108 Joseph Beckman, et. al., Promoting Food Donation: Date Labeling Law and Policy, HARVARD L. SCHOOL FOOD L. AND POL'Y CLINIC AND THE GLOBAL FOODBANKING NETWORK (Nov. de 2021), <https://www.foodbanking.org/wp-content/uploads/2021/11/atlas-date-labeling-issue-brief.pdf> [https://perma.cc/3CVH-3EAS].
- 109 Ley de PDA, nota 24 arriba, en el art. 11(b).

- <sup>110</sup> Ley de PDA, nota 24 *arriba*, en el art. 18.
- <sup>111</sup> Código Civil de la República del Ecuador, Art. 29, 24 de junio de 2005, RO Supplement 46 (Jun 24, 2005) (Ecuador).
- <sup>112</sup> *Gross Negligence*, LEGAL INFORMATION INSTITUTE, [https://www.law.cornell.edu/wex/gross\\_negligence](https://www.law.cornell.edu/wex/gross_negligence) [<https://perma.cc/NB7X-XVNV>] (last visited Apr. 22, 2021).
- <sup>113</sup> Ley de PDA, nota 24 *arriba*, en la Disposición Transitoria N.º 1.
- <sup>114</sup> *Ecuador enacts tax reform*, ERNST YOUNG (23 de diciembre de 2021), [https://www.ey.com/en\\_gl/tax-alerts/ecuador-enacts-tax-reform](https://www.ey.com/en_gl/tax-alerts/ecuador-enacts-tax-reform) [<https://perma.cc/SRX3-G8JQ>].
- <sup>115</sup> Ley de PDA, nota 24 *arriba*, en el art. 24.
- <sup>116</sup> Ley de PDA, nota 24 *arriba*, en la disposición N.º 8.
- <sup>117</sup> Regan Plekenpol, et. al., *Promoting Food Donation: Tax Law and Policy*, HARVARD L. SCHOOL FOOD L. AND POL'Y CLINIC AND THE GLOBAL FOODBANKING NETWORK (oct. de 2021), [https://www.foodbanking.org/wp-content/uploads/2021/10/2021\\_Atlas\\_Tax\\_Brief.pdf](https://www.foodbanking.org/wp-content/uploads/2021/10/2021_Atlas_Tax_Brief.pdf) [<https://perma.cc/BL8W-3WV2>].
- <sup>118</sup> *Ecuador Corporate – Other taxes*, PWC (21 de julio de 2022), [https://taxsummaries.pwc.com/ecuador/corporate/other-taxes#:~:text=Value%2Dadded%20tax%20\(VAT\),levied%20with%20a%2012%25%20VAT](https://taxsummaries.pwc.com/ecuador/corporate/other-taxes#:~:text=Value%2Dadded%20tax%20(VAT),levied%20with%20a%2012%25%20VAT) [<https://perma.cc/E3MU-UJ24>].
- <sup>119</sup> *Guía para contribuyentes bienes y servicios gravados con tarifa 0% del IVA*, SERVICIO DE RENTAS INTERNAS <https://www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar/38e837fe-49b1-460c-983e-efd39fd04303/Bienes%20y%20servicios%20gravados%20con%20tarifa%20cero%20porcentaje%20del%20IVA.pdf> [<https://perma.cc/ZU9B-55TL>] (última visita el 17 de agos. de 2022).
- <sup>120</sup> *Id.*
- <sup>121</sup> Ley de PDA, nota 24 *arriba*, en el art. 12.
- <sup>122</sup> Ley de PDA, nota 24 *arriba*, en el art. 26.
- <sup>123</sup> Ley de PDA, nota 24 *arriba*, en el art. 19.
- <sup>124</sup> *Id.*
- <sup>125</sup> Ley de PDA, nota 24 *arriba*, en Disposición Transitoria N.º8.
- <sup>126</sup> Ley de Soberanía Alimentaria, nota 70 *arriba*, en el art. 26.
- <sup>127</sup> *Id.*
- <sup>128</sup> *Ver* Rotulado De Productos Alimenticios Procesados, Envasados Y Empaquetados, RTE INEN 022:2014, 2014, (Ecuador).
- <sup>129</sup> *Ver id.* en el art. 5.5.6.
- <sup>130</sup> *Ver id.*

© OCTUBRE 2022



**THE GLOBAL  
FOOD DONATION  
POLICY ATLAS**

