



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1388

Bogotá, D. C., miércoles, 9 de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 34 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 013 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual se modifica la Ley 1990 de 2019, referente a la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 26 octubre de 2022

Honorable Representante

AGMETH ESCAF TIJERINO

Presidente Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: **Ponencia para Primer Debate del Proyecto de ley número 013 de 2022 Cámara**, *por medio del cual se modifica la Ley 1990 de 2019, referente a la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, por medio del presente escrito nos permitimos rendir Informe de Ponencia positiva para Primer Debate al proyecto de ley de la referencia.

#### TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El pasado 21 de julio de 2022 fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el Proyecto de ley número 013 de 2022, y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 858 de 2022. La iniciativa tiene como único autor al honorable Representante Juan Carlos Lozada Vargas.

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara, se nombraron ponentes para el estudio de esta iniciativa

legislativa a los honorables Representantes Martha Lisbeth Alfonso Jurado (Coordinadora ponente), honorable Representante Juan Camilo Londoño Barrera y a la honorable Representante Leider Alexandra Vásquez Ochoa. Lo anterior mediante nota interna número CSCP 3.7 – 669-22.

#### 1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa modifica la Ley 1990 de 2019, *por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos*, y, según el autor, fortalece las medidas que allí se adoptan aclarando conceptos que contribuyan a una mejor apropiación y aplicación de la ley, fortaleciendo sus mecanismos vinculantes tanto a nivel nacional como territorial con el fin de hacerlos compatibles con la protección del medio ambiente, la reducción del hambre y la protección estatal frente a la producción de alimentos.

#### 2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

##### 2.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

El presente proyecto de ley garantiza derechos que están en la Constitución Política de Colombia y en el bloque de constitucionalidad como lo es el derecho a la alimentación, el derecho a un medio ambiente sano y la especial protección del Estado a la producción de alimentos.

En primer lugar, vemos en el artículo 65 de la Constitución a la producción de alimentos como una actividad de especial protección estatal.

**Artículo 65.** *La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y*

*adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.*

Este artículo señala la especial protección que el Estado debe otorgar a la producción de alimentos como un asunto fundamental para la seguridad humana, siendo la alimentación un elemento básico para la sostenibilidad de la vida y del equilibrio social de las naciones. El artículo por tanto protege el sector agropecuario, los productores agrícolas y la producción de alimentos como una tarea fundamental de Estado que tiene directa relación con las garantías para el acceso a los alimentos, la reducción del hambre, la seguridad y la soberanía alimentarias, y por tanto, su acción para reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos en el país.

En el mismo sentido, la Constitución Política de Colombia a través de su artículo 79 establece el derecho más colectivo de los humanos, el derecho a gozar de un ambiente sano, determinando que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, lo cual tiene conexidad con el artículo 65 porque las actividades agrícolas y particularmente el desperdicio de alimentos que terminan en la basura, tienen un especial efecto sobre el ambiente porque producen gases que contribuyen al calentamiento global como lo explicaremos más adelante.

**Artículo 79.** *Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

Como puede verse, el Estado tiene una responsabilidad en la protección del ambiente que cobra relevancia en el contexto ambiental actual. Según la FAO, el desperdicio de alimentos es responsable del 10% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero<sup>1</sup>. Por un lado, se desperdician los recursos utilizados para su producción: energía, agua, tierra, empaques, trabajo y combustible para el transporte. Por otro, los alimentos que se desechan y llegan a los basureros producen metano, un gas de efecto invernadero más potente que el dióxido de carbono. Además, el cambio climático dificulta la producción agrícola pues aumentan los fenómenos climáticos extremos y se reduce la capacidad de resiliencia de los distintos ecosistemas, afectando el ambiente sano, la salud y la capacidad de los suelos para producir alimentos, lo que ha ido haciendo cada vez más difícil su producción y disponibilidad. En resumen, el desperdicio de alimentos afecta negativamente el cambio climático y el cambio climático perjudica la producción alimentaria, situaciones que obligan

al Estado a intervenir para mitigar las causas y consecuencias de dicho fenómeno global.

Así las cosas, se hace necesario establecer una política que reduzca la pérdida y el desperdicio de alimentos, promoviendo el desarrollo de modelos de consumo y producción responsables y sostenibles y vinculando la corresponsabilidad de todos los actores involucrados en ello.

## **2.2. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS Y CONTEXTO MUNDIAL DEL ACCESO Y APROVECHAMIENTO DE LOS ALIMENTOS**

*“La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”.*

*(FAO, Cumbre Mundial sobre Alimentación en 1996.)*

Según las normas internacionales de derechos humanos, todo ser humano tiene derecho a una alimentación adecuada y tiene el derecho fundamental a no padecer hambre. En este sentido, el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que los Estados tienen la obligación de respetar, proteger, promover, facilitar y materializar el derecho a la alimentación.

### **Artículo 25.**

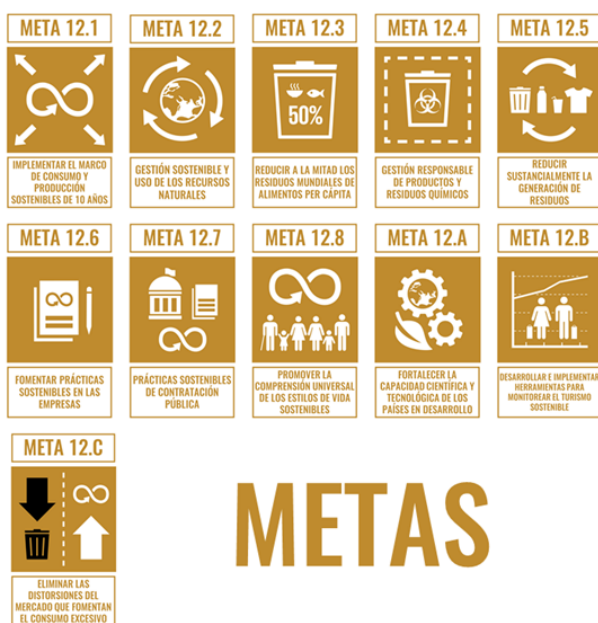
- 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.*

Así las cosas, la reducción del desperdicio y la pérdida de alimentos es una apuesta para cumplir con el derecho a la alimentación de todos los seres humanos y en este sentido, combatir el hambre a nivel global, por lo que se han definido los Objetivos de Desarrollo Sostenible que enmarcan las prioridades de los países en materia de política social, ambiental y económica en todo el mundo y con especial compromiso para los países miembro del Sistema de Naciones Unidas.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible número 12 “Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”, establece como su meta número 12.3 “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”, estableciendo la obligación de los

<sup>1</sup> FAO. 2011. Global food losses and food waste – extent, causes and prevention.

países de contribuir a la reducción de la pérdida de alimentos en el mundo, cuestión que posiciona este tema en la agenda política, ciudadana e institucional, dando lugar a que en nuestro país se definan algunas medidas en tal sentido como se mostrará a continuación.



Fuente: Naciones Unidas.

Con el ODS 2 “Hambre Cero”, el mundo se comprometió a poner fin al hambre. Sin embargo, la subalimentación pasó del 8,0% al 9,8% de 2019 a 2021<sup>2</sup>. Es decir, en 2021 entre 702 y 828 millones de personas padecían hambre. Por otro lado, se prevé que cerca de 670 millones de personas seguirán padeciendo hambre en 2030, lo que equivale al 8% de la población mundial y corresponde al mismo porcentaje de 2015.

Con el actual contexto de cambio climático y el aumento del precio de los insumos agrícolas como efecto secundario de las tensiones entre los países, las guerras comerciales y de manera particular, la guerra entre Rusia y Ucrania, el acceso y disponibilidad de los alimentos se están viendo gravemente afectados.

En Colombia se han sentido los efectos de esta crisis global por la pérdida de muchos cultivos en razón a inundaciones, veranos extensivos, desertificación de suelos, disminución de caudales de ríos, entre otros problemas ambientales que pueden tener efecto en la disminución y disponibilidad de

alimentos en el país. En el mismo sentido, el costo de los agroinsumos ha encarecido y disminuido la producción de alimentos y por tanto, puede estar teniendo un efecto directo sobre el acceso a los mismos, afectando la seguridad alimentaria del país y haciendo, hoy más que nunca, necesario que se disminuya la pérdida y desperdicio de alimentos. Según el informe de la FAO de mayo de 2022, nuestro país es uno de los puntos más críticos de hambre en el mundo. El poder adquisitivo se ha reducido, el precio de los alimentos ha aumentado y el país se sigue recuperando de la pandemia COVID-19<sup>3</sup>. De acuerdo con datos de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, en mayo de 2022, 7,3 millones de colombianos sufrían de inseguridad alimentaria.

Pese a lo anterior y de acuerdo con estimaciones del DNP, los alimentos que se pierden y desperdician en Colombia podrían alimentar a más de 8 millones de personas al año, lo que equivale a alimentar durante 8 años a toda la población de La Guajira. En este orden de ideas, los avances en seguridad alimentaria deben potenciar los resultados positivos en los ámbitos de igualdad, nutrición, salud y cambio climático. Nada hacemos si mejoramos la seguridad alimentaria sin atacar la pérdida y el desperdicio de alimentos.

El apoyo mundial a la alimentación y a la agricultura representó cerca de 630 mil millones de dólares al año entre 2013 y 2018. Las carnes de diversos tipos, el arroz y el azúcar son los productos que más incentivos reciben a nivel mundial. Mientras tanto, a nivel general, las frutas y hortalizas son las que menos apoyo reciben.

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

### 2.3. MARCO LEGAL Y NORMATIVO

El país ha venido desarrollando normativa para reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos. Entre estas normas se destacan las siguientes

- **Ley 9ª de 1979** que contiene normas relacionadas con la seguridad alimentaria y en consecuencia, establece principios de Buenas Prácticas de Fabricación orientadas a las instalaciones, equipos y personal de manipulación de alimentos.
- **Decreto número 2055 de 2009** crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) que se

<sup>2</sup> IPCC. 2019. Informe especial - Calentamiento global de 1,5°C.

<sup>3</sup> IDEAM. 2010. Generación de Escenarios de Cambio Climático Regionales y Locales.

encargaría de la coordinación y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN).

- **Ley 1990 de 2019** en la cual se crea el sistema de medición y reporte de las pérdidas y desperdicios de alimentos, donde se responsabiliza al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) por su gestión. Esta Ley se limita a promover la recuperación y donación de alimentos, no prohíbe ni impone sanciones por el desperdicio de estos. Además, se responsabiliza a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) de la creación de la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos. Política que debió decretarse en febrero de 2020 y aún no ha sido publicada.
- **Decreto número 375 de 2022** el cual adiciona la Parte 22 al libro 2 del Decreto número 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, donde se definen disposiciones generales en materia de pérdidas y desperdicios de alimentos.

Entre 2008 y 2019 se contó con el Conpes 113 de 2008 que estableció la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia; en 2009 el Ministerio de Protección Social emitió el Decreto número 2055 mediante el cual se creó la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) asignándole la tarea de coordinación y seguimiento de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional de Colombia y, el seguimiento al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2008-2017 que se termina adoptando hasta 2013 y caducando en 2019.

En 2019 la Ley 1990 ordena la creación de la política contra la pérdida y el desperdicio de alimentos a cargo de la CISAN, no obstante, hasta el día de hoy no se ha logrado dicho mandato legal. Aunque han existido algunos esfuerzos por avanzar en este propósito e incluso se avanzó en el 2021 en un borrador de decreto por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que hasta el momento no ha sido adoptado, es decir, el país aún no ejecuta acciones concretas en relación con la reducción de la pérdida y desperdicio de alimentos.

#### 2.4. IMPACTOS AMBIENTALES DE LA PÉRDIDA Y DESPERDICIO DE ALIMENTOS EN EL MUNDO

De acuerdo con el Panel Intergubernamental de Expertos para el Cambio Climático – IPCC<sup>4</sup>, las actividades humanas han causado un calentamiento global de aproximadamente 1,0°C con respecto a los niveles preindustriales, temperatura que irá aumentando con el ritmo global de emisiones de gases de efecto invernadero. De hecho, las emisiones

mundiales de dióxido de carbono han aumentado casi un 50% desde 1990 y entre el 2000 y 2010 se produjo un incremento de las emisiones mayor que en las tres décadas anteriores.

A medida que aumenta la temperatura global, los riesgos para los sistemas naturales y humanos son mayores. De hecho, ya se han observado impactos que son irreversibles; derretimiento de los polos y aumento del nivel del mar, fenómenos meteorológicos extremos con mayor frecuencia e intensidad, disminución de los recursos hídricos, olas de calor, incendios forestales y sequías, pérdida de ecosistemas y desertificación, destrucción de ecosistemas marinos, extinción de especies animales y vegetales, acidificación de los océanos, entre otros. Así las cosas, se prevé una elevación media del nivel del mar entre 24 y 30 centímetros para 2065 y entre 40 y 63 centímetros para finales de Siglo XXI.

Colombia ocupa el segundo lugar a nivel mundial en biodiversidad con más de 50.000 especies registradas. Es un país privilegiado por su posición geográfica, la diversidad de sus ecosistemas y sus riquezas naturales. Sin embargo, la crisis climática no es ajena a las problemáticas del país. De hecho, las zonas costeras e insulares colombianas son altamente vulnerables a los impactos del cambio climático<sup>5</sup>.

La ONU, en su búsqueda de mecanismos de cooperación mundial para abordar los problemas más urgentes a los que se enfrenta el mundo hoy en día, gestó la creación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El propósito era crear una agenda global que liderará el marco de acciones para el cuidado del planeta y el bienestar de la humanidad durante los próximos 15 años. En consecuencia, en septiembre de 2015 fue aprobada la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible por los 193 Estados miembros de Naciones Unidas, documento donde se fijan 17 objetivos y 169 metas que integran las esferas ambiental, económica y social.

Este proyecto impacta al menos tres de esos Objetivos de Desarrollo Sostenible: el objetivo 2 “Hambre Cero”; objetivo 12 “Producción y consumo responsables” y objetivo 13 “Acción por el clima”. En tal sentido, el proyecto fortalece las herramientas y mecanismos que ya estaban dispuestos en la Ley 1990 de 2019, con el fin de disminuir la pérdida y desperdicio de alimentos que como se ha dicho, es un imperativo ético en medio de la situación de hambre que vive el mundo y también nuestro país, así como una urgencia en el contexto de crisis global por el cambio climático que puede mitigarse si disminuimos los gases efecto invernadero, es decir, los gases que generan los desperdicios de alimentos o alimentos perdidos.

#### 2.5. PÉRDIDA Y DESPERDICIO DE ALIMENTOS COMO PROBLEMA A RESOLVER

Hoy en día, la pérdida y el desperdicio de alimentos es uno de los desafíos más grandes del sistema

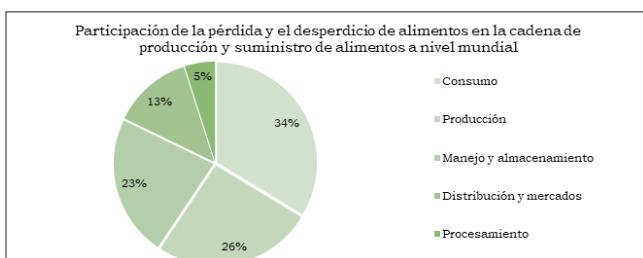
<sup>4</sup> FAO. 2011. Global food losses and food waste – extent, causes and prevention.

<sup>5</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>

alimentario y, en consecuencia, de la humanidad. Según el informe de 2011 de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO, cada año se desperdician cerca de 1/3 de los alimentos producidos a nivel mundial, es decir, más de 13 millones de toneladas.<sup>6</sup> A esto se suma el aumento de la población mundial, la crisis climática, la pérdida de productividad agrícola, la creciente urbanización y los altos niveles de pobreza.

En primer lugar, el drástico aumento poblacional, principalmente en África, Medio Oriente y partes de América Latina, tiene fuertes repercusiones en la seguridad alimentaria mundial. Satisfacer las necesidades alimentarias actuales y futuras exige un cambio en la forma de producción y en los hábitos de consumo. En la misma línea del aumento poblacional, se encuentran los altos niveles de pobreza. Uno de los indicadores que hace parte de la medición de la pobreza es la desnutrición infantil, que se genera por deficiencias en la cantidad y calidad de alimentos que se consumen. En otras palabras, en un mundo donde más de 800 millones de personas viven en pobreza<sup>7</sup> y no hay garantías de seguridad alimentaria, reducir el desperdicio de alimentos se convierte en una oportunidad para combatir estas problemáticas.

Es importante diferenciar los conceptos de pérdida y desperdicio de alimentos, que difieren según la etapa de la cadena productiva en que se desechan. La pérdida de alimentos se presenta en las etapas de producción y poscosecha, y se genera como consecuencia de la calidad o cantidad de la masa alimentaria. En cambio, el desperdicio de alimentos se presenta en las etapas de comercialización y consumo, que son las últimas de la etapa de producción y se generan como consecuencia de las acciones de minoristas y consumidores. Las razones por las cuales se genera pérdida y desperdicio de alimentos son variadas: condiciones climáticas, hábitos de los consumidores, plagas, aspectos logísticos, decisiones de producción, deficiencias en la infraestructura, entre otras<sup>8</sup>.



Fuente: FAO (2014).

La participación en la pérdida y desperdicio de alimentos cambia según la etapa de producción alimentaria. Como lo muestra la gráfica, la etapa en la que se desperdician la mayor cantidad de alimentos

es en la etapa de consumo con el 34% del total de los alimentos desechados. A continuación, sigue la etapa de producción donde se pierde el 26% de los alimentos producidos. A continuación sigue la etapa de manejo y almacenamiento donde se desperdician el 23% de los alimentos que terminan en la basura, seguido de la etapa de distribución y mercadeo donde se desperdicia el 14%. En la etapa de la cadena productiva donde menos se pierden y desperdician alimentos es durante el procesamiento con una participación del 5% dentro de los alimentos desperdiciados.

Entre las causas relevantes de las pérdidas de alimentos que se generan en la producción agrícola se encuentran las siguientes:

- Recolección en el momento inadecuado.
- Condiciones y anomalías climáticas que desconocen los productores (generalmente por falta de información y capacitaciones en esta materia).
- Prácticas inapropiadas en la recolección y manipulación de alimentos.
- Problemas en la comercialización.

Luego, durante la etapa de almacenamiento, las pérdidas se producen principalmente por decisiones en etapas tempranas que acortan la vida útil de los productos y a causa de un inadecuado almacenamiento.

Por otra parte, durante el transporte de alimentos se pueden presentar fallas que generan pérdida de alimentos:

- Elaboración y envasado inadecuados para la conservación de los alimentos.
- Mal funcionamiento técnico o instalaciones obsoletas.
- Errores humanos que generan una logística ineficaz.

En cuarto lugar, los comercios reciben alimentos con una vida útil limitada y tienen la necesidad de que los productos alimenticios que ofrecen cumplan con las normas estéticas en términos de color, tamaño y forma, según la demanda de los consumidores.

Por último, en los hogares el desperdicio de alimentos se debe principalmente a i) una mala planificación de las compras y las comidas, ii) excesos en la compra de alimentos, iii) confusión sobre las etiquetas (como lo son fechas de caducidad) y iv) inapropiado almacenamiento al interior del hogar.

En conclusión, los distintos aspectos mencionados evidencian la necesidad de reducir el desperdicio y la pérdida de alimentos, de forma que esta reducción sea una herramienta integral para i) garantizar la seguridad alimentaria dado el aumento poblacional, ii) acabar con la desnutrición generada por los altos niveles de pobreza y iii) luchar contra la crisis climática.

### 2.6.1 CASO COLOMBIANO

Colombia no es la excepción a esta problemática, de una oferta nacional de alimentos de 28,5 millones

<sup>6</sup> DNP. 2016. Pérdida y desperdicio de alimentos en Colombia.

<sup>7</sup> DNP. 2016. Pérdida y desperdicio de alimentos en Colombia.

<sup>8</sup> FAO, 2022. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*.

de toneladas, se desperdician 9,76 millones de toneladas, es decir el 34% del total disponible de alimentos<sup>9</sup>. Tal y como lo presentó la FAO en su informe de 2011, en Colombia también se desperdicia una tonelada por cada tres toneladas producidas.

En el informe realizado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en 2016 se encuentra lo que sería el primer estudio que consolida la medición de la pérdida y desperdicio de alimentos a lo largo de toda la cadena productiva. Es decir, se cuantifican las pérdidas de la producción agropecuaria, de la poscosecha y almacenamiento, del procesamiento industrial, de la distribución y retail y de la oferta de alimentos destinada a consumo humano. A continuación, se expondrán algunos de los hallazgos más relevantes frente a la materia que ocupa la presente iniciativa.

**2.5.1.1. RESULTADOS POR ETAPAS EN LA CADENA ALIMENTARIA**

Colombia presenta la misma tendencia mundial de desperdicio y pérdida de alimentos, es decir, 1/3 de los alimentos producidos se desperdician. No obstante, en Colombia se evidencia una distribución de la pérdida y el desperdicio de alimentos diferente. En el país, más del 60% (5,88 millones de toneladas) de la pérdida y el desperdicio de alimentos se generan en las dos primeras etapas de la cadena alimentaria, que son la producción y manejo y almacenamiento, mientras que en el mundo la mayor participación de desperdicio se da en la etapa de consumo.

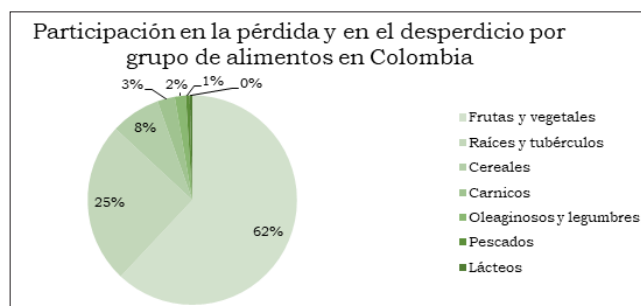


Fuente: DNP (2016).

**2.5.1.2. RESULTADOS POR GRUPOS ALIMENTARIOS**

Este mismo informe revela la distribución de la pérdida y el desperdicio por grupo de alimentos en Colombia, mostrando que la mayor participación la tienen los alimentos con alto valor nutricional como las frutas y las verduras que alcanzan un 62% del total de los alimentos desperdiciados por años, es decir, cerca de 6,1 millones de toneladas, lo cual resulta inadmisibles en un país en el que los niveles de desnutrición y hambre son tan altos.

A continuación el grupo de raíces y tubérculos con una participación del 25% (2,4 millones de toneladas), luego los cereales con un 8% de participación (772.000 toneladas) y el 6% restante corresponde a cárnicos, pescados, lácteos, oleaginosos y legumbres, tal y como lo muestra la siguiente gráfica.



Fuente: DNP (2016).

Resulta fundamental que se trabaje en procesos de asistencia técnica a los productores de alimentos, con énfasis en productores de frutas, verduras y tubérculos, con el fin de mejorar prácticas que contribuyan a disminuir el desperdicio de alimentos. Reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos supone beneficios económicos y sociales, que se pueden evidenciar a lo largo de toda la cadena alimentaria como la disminución de los costos de producción, así como mayor disponibilidad de alimentos para garantizar la seguridad alimentaria. Fortalecer el proceso de producción de alimentos con asistencia técnica, significa a su vez, fortalecer la soberanía alimentaria de nuestro país, pues a mayor autonomía en la producción de los alimentos, mayor capacidad de autogestión, disponibilidad y acceso a los alimentos.

El proyecto también apunta a fortalecer los bancos de alimentos para que en las etapas posteriores de distribución, comercialización y consumo, decrezca la cantidad de alimentos que se desperdician, contribuyendo a mitigar los impactos sociales y económicos del hambre porque facilitan la recepción de alimentos a punto de desperdiciarse y el acceso a esos alimentos que requieren grandes grupos de población empobrecida y con dificultades para garantizar su ingesta básica diaria de alimentos. Esto beneficia también a los productores y comercializadores toda vez que la disminución en el desperdicio de alimentos supone ventajas tributarias y beneficios económicos para quien evita la pérdida y dona alimentos.

Además, es importante resaltar que para los donantes de alimentos hay beneficios fiscales que ya ofrece la normativa colombiana. Con estos incentivos fiscales se busca compensar los costos de las donaciones e incentivar a las empresas a donar alimentos que de lo contrario se desperdiciarían. El artículo 11 del Estatuto Tributario establece un crédito fiscal del 25% del valor de las donaciones efectuadas en el año gravable, para aquellos donantes de alimentos que realicen una donación a entidades sin ánimo de lucro registradas en un régimen especial de impuesto sobre la renta.

**3. AUDIENCIA PÚBLICA**

El 29 de septiembre del año 2022, se cita a audiencia pública “Pérdida y Desperdicio de Alimentos” para debatir el Proyecto de ley número 013 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1990 de 2019, referente a la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan

<sup>9</sup> FAO, 2022. *Hunger Hotspots. FAO-WFP early warnings on acute food insecurity.*

*otras disposiciones.* En el recinto de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes citada por los honorables Representantes Martha Alfonso, Alexandra Vásquez, Juan Camilo Londoño y Juan Carlos Lozada.

Dicha audiencia contó con la participación de los representantes y/o delegados de las siguientes instituciones y carteras del Gobierno nacional:

- Ministerio de Agricultura
- Ministerio de Salud
- DNP, Departamento Nacional De Planeación
- FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación.
- Abaco, Asociación de Bancos de Alimentos
- Universidad de Antioquia.
- FIAN, Organización por el Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuada.

Tras la participación de las entidades surgen las siguientes proposiciones:

### **3.1. ASOCIACIÓN DE BANCOS DE ALIMENTOS DE COLOMBIA (ABACO)**

#### **Modificación del artículo 6° del Proyecto de ley que adiciona el artículo 9°A a la Ley 1990 de 2019.**

El Proyecto de ley número 013/2022C contempla en su artículo 6° la adición a la Ley 1990 de 2019 del artículo 9°A con el siguiente tenor:

En consecuencia, se formula proposición para modificar el inciso cuarto del artículo 9A, adicionado por el artículo 6° del Proyecto de ley, eliminando la expresión “*como Bancos de Alimentos*”. El Artículo 9°A quedará de la siguiente manera:

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

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

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

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

*Las organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, en cuyo objeto social y en sus estatutos, señalen de manera expresa la función de recolectar alimentos para ser distribuidos de manera gratuita*

*con destino al cubrimiento de las necesidades de la población se deberán inscribir al RNDA.*

*Parágrafo 1°. La inscripción en el RNDA no constituye ningún costo para los donantes ni para las organizaciones sin ánimo de lucro.*

#### **Proposición aditiva al Proyecto de ley para la modificación del artículo 11 de la Ley 1990 de 2019**

La Ley 1990 de 2019 dispone actualmente en su artículo 11, lo siguiente:

Se propone el ajuste del artículo 11 de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará en los siguientes términos:

**Artículo 11. Disposición de alimentos para consumo humano o animal producto de la aprehensión, decomiso o abandono a favor de la Nación.** *Las autoridades del orden nacional y territorial que tengan entre sus competencias la destinación de bienes aprehendidos, decomisados o abandonados, dispondrán de los alimentos objeto de aprehensión, decomiso y abandono en favor de la Nación que sean aptos para el consumo humano o animal, de conformidad con lo establecido en los numerales 8.2 y 11.2 de la presente ley.*

*Entre las mencionadas entidades se encuentran, sin limitarse a ellas, la DIAN en virtud de lo consagrado por el Estatuto Aduanero, el artículo 20 de la Ley 383 de 1997 y el artículo 53 de la Ley 1762 de 2015 o las que hagan sus veces; las autoridades ambientales con facultad de prevención de acuerdo con la Ley 1333 de 2009 o la norma que la reemplace; y las autoridades responsables de la implementación y desarrollo del Sistema de Vigilancia de Salud Pública de conformidad con la Ley 9ª de 1979 y el Decreto número 780 de 2016.*

**Parágrafo.** *El Ministerio de Salud y Protección Social definirá en un término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, los lineamientos para la expedición del concepto de aptitud de los alimentos para el consumo humano o animal, entre otros procedentes para aportar al cumplimiento de los objetivos de la política para la prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos.*

#### **Proposición aditiva al Proyecto de ley para la inclusión del artículo 13C a la Ley 1990 de 2019**

Se formula a continuación proposición aditiva al Proyecto de ley para la inclusión del artículo 13C, el cual quedará en los siguientes términos:

**Artículo 13. Etiquetado de los alimentos para reducir su desperdicio.** *El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá, en un término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, en el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado la utilización obligatoria de la “Fecha de consumo preferente” y la “Fecha límite de utilización” en el rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasados y materias primas de alimentos para consumo humano. La regulación deberá propender por aprovechar los días de vida útil que tienen*

*los alimentos después de que no se consideran comercializables, pero sí aptos para el consumo humano, de conformidad con lo establecido para las donaciones en el numeral 8.2 de la presente ley.*

### **Proposición aditiva al Proyecto de ley para la modificación del artículo 18 de la Ley 1990 de 2019**

Así pues, con el fin de incentivar la donación de alimentos aptos para el consumo humano, se formula proposición aditiva al Proyecto de ley para la modificación del artículo 18 de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará de la siguiente forma:

**Artículo 18. Limitación de la responsabilidad.**  
*A partir de la entrega de los alimentos donados en los términos del numeral 8.2 de la presente ley, las personas naturales o jurídicas privadas, públicas, nacionales o extranjeras donatarias estarán exentas de responsabilidad civil o penal, salvo que se pruebe la existencia de dolo o culpa imputable al donante, antes de la entrega de los alimentos donados.*

*Las instituciones receptoras de los alimentos a las que se refiere el numeral 8.2 de esta ley, serán garantes de la inocuidad y calidad de los alimentos a partir de su recepción. Para ello, cumplirán la normativa aplicable en material de almacenamiento, manipulación, conservación y distribución de productos aptos para consumo humano.*

### **3.2. UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA**

En el artículo 2A. Definiciones, es indispensable identificar y describir todas las etapas de la cadena de producción y suministro de alimentos, esto es: la producción agrícola, ganadera, acuícola y pesquera, y las operaciones de cosecha, sacrificio o captura; las operaciones posteriores a la cosecha, el sacrificio o la captura, tales como la limpieza, la selección y la clasificación; el almacenamiento; el transporte; la elaboración; la venta al por mayor y al por menor o detal; el consumo final tanto en los hogares como en los servicios de alimentación a colectividades.

Así mismo, en este artículo “Definiciones” se deben identificar los diferentes actores o agentes que intervienen: en la cadena de suministro de alimentos como los productores primarios (agricultores, pescadores, pastores y silvicultores), elaboradores, distribuidores, mayoristas, minoristas, proveedores de servicios alimentarios y consumidores (FAO, 2022)

En el artículo 11, el alcance de la educación para disminuir la pérdida y desperdicio debe incluir toda la cadena de producción, en el momento solo se hace referencia a bares y restaurantes, de la misma manera, en ninguno de los artículos se habla de controles a la producción, comercialización y desperdicio de alimentos preparados para el día y de consumo inmediato pero que han preservado de forma correcta su cadena de conservación, por ejemplo, ensaladas frescas empacadas, ensaladas de frutas, sándwiches, sushi, entre otros, de distribución frecuente en cafés y cadenas de supermercados.

### **3.3. FIAN COLOMBIA**

Artículo 2°. El Proyecto de ley propone en su artículo 2° adicionar un artículo que desarrolle un apartado de definiciones del que carece la Ley 1990. Si bien reconocemos un valioso esfuerzo en dotar de elementos conceptuales a la ley, sugerimos que se amplíe el marco de comprensión de la problemática de la pérdida y desperdicio de alimentos con un enfoque de derechos humanos, que ubique la alimentación y nutrición adecuadas como un derecho humano, en donde no puede tener cabida la donación de productos comestibles y bebibles ultraprocesados conocidos también como “comida chatarra”, por su relación directa y ampliamente demostrada por la evidencia científica libre de conflicto de interés, con el daño a la salud que se expresa en la epidemia de sobrepeso, obesidad y enfermedades no transmisibles asociadas como la diabetes, hipertensión y enfermedades cardiovasculares 2, 3, 4, 5, 6. Todas estas condiciones adversas constituyen un grave problema de salud pública en nuestro país, donde más de la mitad de la población ya padece exceso de peso que representa una alta carga de sufrimiento, especialmente para las personas y comunidades de menores ingresos que son en su mayoría quienes se benefician de las donaciones contempladas en la destinación de las pérdidas y desperdicios de alimentos.

En este mismo sentido se sugiere incluir la definición de inocuidad que permite superar la mirada exclusiva en la presencia de patógenos o sustancias contaminantes y el daño a la salud que se ocasiona en el corto plazo, dando paso a una definición que contempla el daño a mediano y largo plazo que causa el consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados con exceso de nutrientes críticos como azúcar, sodio, grasas saturadas y el uso de edulcorantes. Adicionalmente se sugiere incluir la definición de alimento o alimento real y la definición de matriz alimentaria, lo que permite hacer una clara distinción entre los alimentos que posibilitan el disfrute de condiciones de salud y nutrición adecuadas que garantizan la alimentación como un derecho humano, de los productos comestibles y bebibles ultraprocesados, por último se recomienda incorporar las definiciones de Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas y Productos Comestibles y Bebibles Ultraprocesados. Las definiciones sugeridas se presentan a continuación:

- **Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas:** es el derecho de las personas, individual o colectivamente, a no padecer hambre o malnutrición, a acceder física y económicamente a una alimentación adecuada en todo momento en términos de calidad y cantidad, y a contar con los bienes y recursos necesarios para asegurarse su propia alimentación. Incluye, pero no se agota allí, el derecho a una alimentación nutritiva y culturalmente aceptable, a través de medios de obtención dignos y sostenibles, que al



mismo tiempo asegure el desarrollo físico, emocional e intelectual de las personas, así como la alimentación de las generaciones futuras y la preservación del planeta.

- Inocuidad: criterios que permiten evaluar el riesgo para la salud pública y el daño a la salud de las personas que representan los alimentos y los comestibles y bebibles con cualquier nivel de procesamiento, en donde se toma en consideración tanto la presencia de patógenos y sustancias tóxicas como la adición de nutrientes e ingredientes críticos que superen los límites establecidos en la normativa vigente. Lo anterior, atendiendo a la contundente evidencia científica sin conflicto de interés, que señala que el daño a la salud relacionado con los patrones de alimentación que puede producirse en el corto, mediano o largo plazo.
- Productos comestibles y bebibles ultraprocesados: formulaciones industriales fabricadas con varios ingredientes. Igual que los productos procesados, los productos ultraprocesados contienen sustancias de la categoría de ingredientes culinarios, como grasas, aceites, sal y azúcar. Los productos ultraprocesados se distinguen de los productos procesados por la presencia de otras sustancias extraídas de alimentos que no tienen ningún uso culinario común (por ejemplo, caseína, suero de leche, hidrolizado de proteína y proteínas aisladas de soja y otros alimentos), de sustancias sintetizadas de constituyentes de alimentos (por ejemplo, aceites hidrogenados o interesterificados, almidones modificados y otras sustancias que modifican el color, el sabor, el gusto o la textura del producto final. Los alimentos sin procesar o mínimamente procesados representan generalmente una proporción muy pequeña de la lista de ingredientes de productos ultraprocesados, que suelen tener 5, 10, 20 o más ingredientes, o están ausentes por completo. En la fabricación de productos ultraprocesados se usan varias técnicas, entre ellas la extrusión, el moldeado y el preprocesamiento, combinadas con la fritura.
- Alimento o alimento real: son aquellos que son resultado de un proceso complejo, derivado de la integración de compuestos producidos y disponibles en la naturaleza, contenidos en una matriz alimentaria natural e inocua, que, al ser consumidos por los seres humanos en condiciones de sostenibilidad, equidad y respeto por los ecosistemas, le aportan a las personas la energía y los nutrientes necesarios para la realización plena de su vida sana a largo plazo. Los alimentos reales corresponden a aquellos en su estado natural y que tienen un solo ingrediente y comprenden: cereales, tubérculos y plátanos; hortalizas, verduras,

leguminosas verdes; frutas; carnes, vísceras, pollo, pescado, huevos y leguminosas secas; frutos secos, leche, agua y la fibra dietaria.

- Matriz alimentaria: se define como la constitución natural de un alimento en el que se conservan de forma íntegra todos sus componentes nutrientes y no nutrientes y sus relaciones moleculares. La matriz alimentaria es producto de la evolución durante millones de años, en los cuales se ha creado una sinergia entre los componentes que forman esta matriz, configurando integraciones complejas que han coexistido benéficamente con los demás seres vivos y el entorno. La ciencia no conoce ni entiende completamente esta sinergia, la cual se rompe al destruir la matriz alimentaria del alimento. Los nutrientes aislados extraídos al destruir la matriz alimentaria o fabricados artificialmente no tienen el mismo efecto benéfico a nivel biológico, que tiene el mismo nutriente, resultado de la evolución y que se encuentra dentro de la matriz alimentaria.

Artículo 6°. Con relación al artículo 6° del Proyecto de ley que plantea la creación del Registro Nacional de Donación de Alimentos (RNDA), consideramos que es una propuesta que puede fortalecer la Ley 1990 ya que permitiría organizar bajo esta figura un registro de información confiable sobre el hasta ahora incierto número de organizaciones sin ánimo de lucro que se encargan de la donación, tanto de alimentos, como de productos procesados y productos comestibles y bebibles ultraprocesados, sin que se tenga además claridad sobre su funcionamiento, financiamiento y el cumplimiento a cabalidad de los objetivos de una adecuada recolección, almacenamiento, disposición y entrega a título gratuito a las personas y poblaciones más vulnerables. Consideramos que este registro puede robustecer sus objetivos si se contempla la inclusión de información sobre las organizaciones sin ánimo de lucro que permita identificar sus fuentes de financiación, las personas que conforman sus equipos directivos, los donantes, las exenciones tributarias que se alcanzan con las donaciones, sus ingresos y todo lo relativo a sus rendimientos financieros.

El párrafo propuesto es el siguiente: Párrafo 2°. En el RNDA se exigirá que las organizaciones sin ánimo de lucro hagan pública la información relativa a sus fuentes de financiación, miembros de la junta directiva, donantes, exenciones tributarias que se alcanzan con las donaciones, ingresos y todo lo relativo a sus rendimientos financieros. De igual forma teniendo en cuenta que gran parte de las pérdidas de alimentos ocurren en la fase de la producción agropecuaria se sugiere que se promueva la constitución de organizaciones sin ánimo de lucro precisamente contando con las organizaciones de base comunitarias de la economía campesina familiar, étnica y comunitaria que habitan en los territorios. De esta forma se promueve que las

comunidades y organizaciones que están cerca geográficamente a la producción de alimentos puedan hacer uso de los mismos como donaciones que se queden en el territorio, lo cual resulta como una vía de utilización de los alimentos, especialmente en temporada de cosecha cuando el margen de ganancia de la comercialización se ve muy reducido. De esta manera también se evitaría el alto impacto ambiental, económico y social del largo recorrido que realizan toneladas de alimentos que no logran comercializarse cuando existe sobreoferta por temporada de cosecha y que probablemente sumen a las pérdidas de alimentos en las centrales de abasto, plazas de mercado entre otros lugares de comercialización de las ciudades. Se propone que esta propuesta se adicione como el siguiente párrafo: **Parágrafo 3.** Tomando en consideración que gran parte de las pérdidas de alimentos ocurren en la fase de la producción agropecuaria, se crearán las condiciones que promuevan la constitución y fortalecimiento de organizaciones locales, sin ánimo de lucro, de base social y comunitaria, integrada por personas campesinas, indígenas y afro, que habitan los territorios, las cuales podrán hacer uso de estas donaciones al interior de las mismas comunidades.

Finalmente consideramos que contar con una política pública que promueva estrategias efectivas para evitar la pérdida y desperdicio de alimentos debe ser una prioridad para la CISAN en cumplimiento del mandato establecido en la Ley 1990 de 2019. Esta política pública debe construirse de forma participativa con la sociedad civil y la academia libre de conflicto de interés, con un enfoque de

derechos humanos que permita la garantía del derecho a la alimentación y nutrición adecuadas, así como el derecho a la salud y al ambiente sano, para lo cual se debe ampliar la participación de actores que representen a estos sectores en la submesa de pérdidas y desperdicios de alimentos de la CISAN. En esta política pública debe dejarse explícito que se prohíbe la donación de productos comestibles y bebidas ultraprocesados, debe incorporar medidas y herramientas efectivas que se centren en la prevención de las pérdidas y el desperdicio de alimentos y que aborden de forma integral la precariedad de las condiciones socioestructurales que limitan los avances en materia de disminución de las pérdidas de alimentos especialmente en el sector agropecuario.

**Artículo 14.** Frente al sistema de medición de la pérdida y desperdicio de alimentos, en el artículo 14, se hace referencia a las medidas de peso por kilogramos y precio de producción, dejando de lado medidas como el contenido calórico y nutricional de la pérdida y desperdicio, siendo este un elemento fundamental a la hora de determinar los elementos nodales de la política pública, para ello, se sugiere la creación de mediciones y registros sistemáticos que posibiliten esta medición. Buscando además avanzar en información de las diferentes regiones del país que posibilite una medición sistemática de toda la cadena productiva, logrando una mirada integral del proceso.

**4. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

El texto propuesto contiene las siguientes modificaciones para la ponencia de primer debate:

Articulado Radicado	Articulado propuesto Primer Debate	Comentarios
<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley modifica la Ley 1990 de 2019, que crea la política de prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos con el objetivo de fortalecer las medidas que allí se adoptan y hacerlas compatibles con la protección del medio ambiente, la reducción del hambre y la protección estatal frente a la producción de alimentos.</p>	<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley modifica la Ley 1990 de 2019, que crea la política de prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos con el objetivo de fortalecer las medidas que allí se adoptan y hacerlas compatibles con la protección del medio ambiente, la reducción del hambre y la protección estatal frente a la producción de alimentos.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>
<p><b>Artículo 2º.</b> Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así: <b>Artículo 2Aº. Definiciones.</b> Para los efectos de la aplicación de la presente ley, se establecen las siguientes definiciones: <b>Cadena de producción y suministro de alimentos.</b> El conjunto de actividades que se articulan técnica y económicamente desde el inicio de la producción y elaboración de los alimentos hasta su consumo. Está conformada por todos los actores que participan en la producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de los alimentos.</p>	<p><b>Artículo 2º.</b> Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así: <b>Artículo 2Aº. Definiciones.</b> Para los efectos de la aplicación de la presente ley, se establecen las siguientes definiciones: <b>Cadena de producción y suministro de alimentos.</b> El conjunto de actividades que se articulan técnica y económicamente desde el inicio de la producción y elaboración de los alimentos hasta su consumo. Está conformada por todos los actores que participan en la producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de los alimentos. <b><u>Derecho humano a la seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y nutricional.</u></b> Es el derecho de las personas, individual o colectivamente, a no padecer hambre o malnutrición, a acceder física y económicamente a una alimentación adecuada en todo momento en términos de calidad y cantidad, y a contar con los bienes y recursos necesarios para asegurarse su propia alimenta-</p>	<p>Se adiciona el concepto de <b>Soberanía alimentaria; Derecho humano a la seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y nutricional.</b></p>

Articulado Radicado	Articulado propuesto Primer Debate	Comentarios
<p><b>Desperdicios de alimentos.</b> Son los alimentos descartados en los últimos eslabones de la cadena alimentaria, es decir, en la distribución minorista y en el consumo.</p> <p><b>Pérdida de alimentos.</b> Es la disminución de alimentos disponibles que ocurre en cualquiera de los eslabones de producción, poscosecha, almacenamiento, procesamiento y distribución al por mayor.</p> <p><b>Pérdida o el desperdicio de la calidad de los alimentos. (PDCA).</b> Corresponde a la disminución de un atributo cualitativo de los alimentos como el nutricional y el aspecto, entre otros, debido a la degradación del producto en todas las fases de la cadena agroalimentaria.</p> <p><b>Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN).</b> Es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.</p> <p><b>Sistemas Alimentarios.</b> Son todos los elementos (medio ambiente, personas, insumos, procesos, infraestructuras, instituciones, etc.) y actividades relacionadas con la producción, elaboración, distribución, preparación y consumo de alimentos, así como los productos de estas actividades, incluidos los resultados socioeconómicos y ambientales.</p> <p><b>Sistemas Alimentarios Sostenibles.</b> Son aquellos que, al hacer uso de los distintos recursos y los sistemas interactuantes, no ponen en riesgo las bases económicas, sociales y ambientales que permiten proporcionar Seguridad Alimentaria y Nutricional a las generaciones actuales y futuras.</p> <p><b>Sistemas productivos sostenibles.</b> Conjunto estructurado de actividades agropecuarias que un grupo humano organiza, dirige y realiza, en un tiempo y espacio determinados mediante prácticas y tecnologías que no degradan la capacidad productiva de los bienes naturales comunes. Tales actividades pueden ser propiamente productivas como cultivos, recolección, aprovechamiento, extracción, pastoreo; o de manejo como prevención, mantenimiento, restauración. Los sistemas productivos sostenibles producen alimentos seguros, saludables y de alta calidad; contribuyen a la mitigación y adaptación de los territorios al cambio climático, garantizan la viabilidad económica, prestan servicios ecosistémicos, gestionan las zonas rurales conservando la biodiversidad y la belleza paisajística, garantizan el bienestar de los animales y contribuyen al bienestar y buen vivir.</p>	<p><u><b><i>ción. Incluye pero no se agota allí, el derecho a una alimentación nutritiva y culturalmente aceptable, a través de medios de obtención dignos y sostenibles, que al mismo tiempo asegure el desarrollo físico, emocional e intelectual de las personas, así como la alimentación de las generaciones futuras y la preservación del planeta.</i></b></u></p> <p><b>Desperdicios de alimentos.</b> Son los alimentos descartados en los últimos eslabones de la cadena alimentaria, es decir, en la distribución minorista y en el consumo.</p> <p><b>Pérdida de alimentos.</b> Es la disminución de alimentos disponibles que ocurre en cualquiera de los eslabones de producción, poscosecha, almacenamiento, procesamiento y distribución al por mayor.</p> <p><b>Pérdida o el desperdicio de la calidad de los alimentos. (PDCA).</b> Corresponde a la disminución de un atributo cualitativo de los alimentos como el nutricional y el aspecto, entre otros, debido a la degradación del producto en todas las fases de la cadena agroalimentaria.</p> <p><b>Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN).</b> Es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.</p> <p><u><b><i>Soberanía Alimentaria (SOBAL).</i></b></u> <u><b><i>Es el derecho de cada Nación a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de los alimentos que garanticen una alimentación sana, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los medios campesinos, pesqueros, étnicos e indígenas de producción, comercialización y gestión de recursos.</i></b></u></p> <p><b>Sistemas Alimentarios.</b> Son todos los elementos (medio ambiente, personas, insumos, procesos, infraestructuras, instituciones, etc.) y actividades relacionadas con la producción, elaboración, distribución, preparación y consumo de alimentos, así como los productos de estas actividades, incluidos los resultados socioeconómicos y ambientales.</p> <p><b>Sistemas Alimentarios Sostenibles.</b> Son aquellos que, al hacer uso de los distintos recursos y los sistemas interactuantes, no ponen en riesgo las bases económicas, sociales y ambientales que permiten proporcionar Seguridad Alimentaria, <b>Soberanía Alimentaria</b> y Nutricional a las generaciones actuales y futuras.</p> <p><b>Sistemas productivos sostenibles.</b> Conjunto estructurado de actividades agropecuarias que un grupo humano organiza, dirige y realiza, en un tiempo y espacio determinados mediante prácticas y tecnologías que no degradan la capacidad productiva de los bienes naturales comunes. Tales actividades pueden ser propiamente productivas como cultivos, recolección, aprovechamiento, extracción, pastoreo; o de manejo como prevención, mantenimiento, restauración. Los sistemas productivos sostenibles producen alimentos seguros, saludables y de alta calidad; contribuyen a la mitigación y adaptación de los territorios al cambio climático, garantizan la viabilidad económica, prestan servicios ecosistémicos, gestionan las zonas rurales conservando la biodiversidad, <b>la soberanía alimentaria</b> y la belleza paisajística, garantizan el bienestar de los animales y contribuyen al bienestar y buen vivir.</p>	

Articulado Radicado	Articulado propuesto Primer Debate	Comentarios
<p><b>Artículo 3º. De la jerarquía de recuperación de alimentos para consumo humano.</b> Modifíquese el artículo 3º de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:</p> <p><i>“Artículo 3º. Priorización de acciones para reducir pérdidas y desperdicios de alimentos para consumo humano. Las acciones tendientes a reducir las pérdidas o desperdicios de alimentos para consumo humano se llevarán a cabo en el siguiente orden de prioridad:</i></p> <p><i>a) Reducción <u>del volumen de excedente alimentario que se genera;</u></i></p> <p><i>b) Consumo humano <u>por medio de bancos de alimentos, comedores sociales y refugios;</u></i></p> <p><i>c) Alimentación animal;</i></p> <p><i>d) Procesos de aprovechamiento de residuos orgánicos y/o energías renovables;</i></p> <p><i>e) <u>Vertederos e incineradores como último recurso de eliminación.</u></i></p> <p><i>f) Alimentación animal.”</i></p>	<p><b>Artículo 3º. De la jerarquía de recuperación de alimentos para consumo humano.</b> Modifíquese el artículo 3º de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:</p> <p><i>“Artículo 3º. Priorización de acciones para <del>reducir</del> <b>prevenir</b> pérdidas y desperdicios de alimentos para consumo humano. Las acciones <del>tendientes</del> <b>para a reducir prevenir</b> las pérdidas o desperdicios de alimentos para consumo humano se llevarán a cabo en el siguiente orden de prioridad:</i></p> <p><i>a) Reducción del volumen de excedente alimentario que se genera;</i></p> <p><i>b) Consumo humano por medio de bancos de alimentos, <u>organizaciones sin ánimo de lucro receptoras de alimentos,</u> comedores sociales y refugios;</i></p> <p><i>c) Alimentación animal;</i></p> <p><i>d) Procesos de aprovechamiento de residuos orgánicos y/o energías renovables;</i></p> <p><i>e) Vertederos e incineradores como último recurso de eliminación.</i></p>	<p>Se ajusta redacción y cambia el término “reducir” por “prevenir”, por tanto el espíritu del proyecto de ley pretende que no se produzca pérdida o desperdicio de alimentos y se considera que el término propuesto se ajusta más a la intención normativa. Adicionalmente, en el texto original de la Ley 1990 prevalece el término “prevenir”.</p> <p>Se adiciona en el numeral b. a las “organizaciones sin ánimo de lucro receptoras de alimentos”, en tanto que no todos los establecimientos receptores de alimentos son bancos de alimentos o no se encuentran registrados como tal.</p>
<p><b>Artículo 4º. De la jerarquía de recuperación de alimentos para consumo animal.</b> Modifíquese el artículo 4º de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:</p> <p><i>“Artículo 4º. Priorización de acciones para reducir pérdidas y desperdicios de alimentos para consumo animal. Las acciones tendientes a reducir las pérdidas o desperdicios de alimentos para consumo animal se llevarán a cabo en el siguiente orden de prioridad:</i></p> <p><i>a) Reducción <u>del volumen de excedente alimentario que se genera;</u></i></p> <p><i>b) Alimentación animal;</i></p> <p><i>c) Procesos de aprovechamiento de residuos orgánicos y/o energías renovables;</i></p> <p><i>d) <u>Vertederos e incineradores como último recurso de eliminación. Destrucción.”</u></i></p>	<p><b>Artículo 4º. De la jerarquía de recuperación de alimentos para consumo animal.</b> Modifíquese el artículo 4º de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:</p> <p><i>“Artículo 4º. Priorización de acciones para <del>reducir</del> <b>prevenir</b> pérdidas y desperdicios de alimentos para consumo animal. Las acciones <del>tendientes a</del> <b>para reducir prevenir</b> las pérdidas o desperdicios de alimentos para consumo animal se llevarán a cabo en el siguiente orden de prioridad:</i></p> <p><i>a) Reducción del volumen de excedente alimentario que se genera;</i></p> <p><i>b) Alimentación animal;</i></p> <p><i>c) Procesos de aprovechamiento de residuos orgánicos y/o energías renovables;</i></p> <p><i>d) Vertederos e incineradores como último recurso de eliminación.”</i></p>	<p>Se ajusta redacción y cambia el término “reducir” por “prevenir”, por tanto el espíritu del proyecto de ley pretende que no se produzca pérdida o desperdicio de alimentos y se considera que el término propuesto se ajusta más a la intención normativa. Adicionalmente, en el texto original de la Ley 1990 prevalece el término “prevenir”.</p>
<p><b>Artículo 5º.</b> Modifíquese el artículo 8º de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 8º. Medidas para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos destinados al consumo humano.</b> Las personas naturales o jurídicas privadas, públicas, nacionales o extranjeras, que se dediquen a la producción agropecuaria, industrial, y comercialización de alimentos aptos para el consumo humano, bien sea al por mayor o al detal, alimentos frescos y/o procesados, estarán obligadas a no destruir, desnaturalizar o afectar la aptitud para el consumo humano de los alimentos que se encuentren en sus inventarios o bajo su administración. Para ello deberán:</p> <p>1. Realizar las acciones necesarias para prevenir las pérdidas, reducir y prevenir los desperdicios generados en el proceso de producción poscosecha, distribución, manipulación, almacenaje, comercialización y consumo.</p> <p>2. En el caso que en el proceso de producción, poscosecha, distribución, manipulación, almacenaje y comercialización hayan quedado alimentos aptos para el consumo humano que no se comercializaron, frescos o preparados, se <u>podrá</u> <b>deberá</b> entregar a título gratuito preferentemente cinco (5) días antes de la fecha de vencimiento a organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, en cuyo objeto social y en sus estatutos, señalen de manera expresa la función de recolectar alimentos para ser distribuidos de manera gratuita con destino al cubrimiento de las necesi-</p>	<p><b>Artículo 5º.</b> Modifíquese el artículo 6º de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 6º. Objetivos de la política <del>contra</del> <b>para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos.</b></b> La Política <del>contra</del> <b>para prevenir</b> la pérdida y el desperdicio de alimentos tendrá los siguientes objetivos específicos:</p> <p>1. Contribuir al derecho humano a la seguridad alimentaria, <b>soberanía alimentaria</b> y nutricional de la población colombiana.</p> <p>2. Aportar, desde su competencia, a la materialización del Objetivo número 1, 2 y 12 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.</p> <p>3. Impulsar medidas que prevengan las pérdidas y desperdicios de alimentos.</p> <p>4. En el marco de <del>la misma está,</del> realizar estudios y emitir recomendaciones que permitan mejorar la planificación de la producción de los alimentos adaptada a las dinámicas de mercado.</p> <p>5. Promover prácticas de producción y procesamiento de alimentos y elaborar estrategias y programas destinados a la promoción de sistemas alimentarios socialmente adecuados y ambientalmente sostenibles, que abarquen a su vez, la configuración de las dietas y el consumo.</p> <p>6. Impulsar estrategias destinadas a garantizar la eficiencia de la cadena de suministro de alimentos.</p> <p>7. Garantizar que todos los actores intervinientes en la cadena de suministro de alimentos, con especial énfasis en los campesinos, las mujeres y</p>	<p>Se adiciona el término “soberanía alimentaria” definido en el artículo 2º de la presente ley.</p> <p>Se ajusta redacción y numeración.</p> <p>Se ajusta redacción y cambia el término “contra” por “prevenir”, por tanto el espíritu del proyecto de ley pretende que no se produzca pérdida o desperdicio de alimentos y se considera que el término propuesto se ajusta más a la intención normativa. Adicionalmente, en el texto original de la Ley 1990 prevalece el término “prevenir”.</p>

Articulado Radicado	Articulado propuesto Primer Debate	Comentarios
<p>sidades de la población en general, buscando de esta manera defender, proteger y promocionar los derechos humanos y que cuenten con la logística requerida para la consecución, recepción, almacenamiento, separación, clasificación, conservación y distribución de los alimentos recibidos en donación, lo cual deberá ser certificado por la autoridad competente. En todo caso, se priorizará a las entidades sin ánimo de lucro que desarrollen el objeto social de referencia en escenarios y ambientes educativos.</p> <p>En ningún caso podrán ser objeto de donación, alimentos procesados y/o preparados vencidos, sin embargo en el caso que se presenten alimentos aptos para el consumo humano con fecha de vencimiento errada o alimentos con fecha de vencimiento borrada, deberán contar con la ficha técnica de respaldo o concepto de estabilidad por parte del área de calidad o quien haga sus veces confirmando el lote, descripción de producto y fecha de vencimiento o caducidad, a fin de proteger la salud de los beneficiarios.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> La entrega de los alimentos de que trata el presente artículo genera la aplicación de los beneficios reconocidos en el estatuto tributario para las donaciones.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Después de agotadas las acciones del numeral 8.1 y 8.2 de manera subsidiaria, los alimentos se podrán destinar para procesos distintos al consumo humano, de lo cual se dejará constancia por el revisor fiscal o contador público según sea el caso, siempre y cuando no supere el tres por ciento (3%) del total de alimentos para consumo humano que se encuentre en la suma del inventario inicial más las compras.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> Se excluyen de las obligaciones definidas en el presente artículo a los campesinos que destinen excedentes de alimentos producidos por ellos, para atender la alimentación de sus propios animales, o para reincorporarlos como nutrientes de los suelos de su propia parcela.</p>	<p>los pequeños productores, sean beneficiarios de la política pública de <del>reducción</del> <b>prevención</b> de pérdidas y desperdicios de alimentos.</p> <p>8. Realizar campañas educativas anuales, de comunicación y publicidad que orienten a la ciudadanía acerca de la importancia de adoptar medidas <del>contra</del> <b>para prevenir</b> la pérdida y el desperdicio de los alimentos. Todo lo anterior a través de programas y alocuciones por medios de comunicación escrita, visual y radiofónica de carácter local, regional y nacional.</p> <p>9. Articular y desarrollar las medidas contempladas en la presente ley, con las que a futuro se implementen en el marco de la Política <del>contra</del> <b>para prevenir</b> el Desperdicio de Alimentos.</p> <p>10. Formular propuestas y comentarios relacionados con el fondo para la distribución de alimentos a las personas pobres y la libre donación de alimentos, bienes y servicios, así como proyectos innovadores destinados a limitar los residuos.</p> <p>11. Formular propuestas para el desarrollo de iniciativas de información y sensibilización para la donación y la recuperación de excedentes de alimentos, así como para la promoción y el conocimiento de las herramientas en relación con las donaciones</p> <p>12. En el marco de <del>la misma está</del>, realizar actividades de vigilancia de los excedentes y residuos de alimentos.</p> <p>13. Promover proyectos y estudios innovadores destinados a limitar el uso de los residuos de alimentos y de los excedentes de alimentos, con especial referencia a su lugar de destino para los más desfavorecidos.</p> <p>14. Formular propuestas para promover el trabajo en red y la agregación de las iniciativas promovidas por entidades públicas y privadas que distribuyen alimentos a los más necesitados sobre una base territorial.</p> <p>15. Contribuir a generar condiciones de seguridad nutricional y de alimentación adecuada que contribuyan a la nutrición de los animales, reconocidos como seres sintientes, de manera tal que se favorezca su desarrollo, mantenimiento, reproducción, productividad y/o adecuación a un mejor estado de salud.</p> <p>16. Gestionar ante los entes correspondientes, un marco normativo tributario eficaz, que estimule a las empresas agropecuarias, industriales, comercializadoras y sector consumo a no destruir alimentos y sancione a aquellas que lo sigan haciendo por fuera de los parámetros de la presente ley y sus desarrollos.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), se encargará de implementar la Política <del>contra</del> <b>para prevenir</b> la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos. Para la implementación de la Política y el desarrollo de los objetivos que se contemplan en la presente ley, deberá invitar a sus sesiones de trabajo a las personas naturales o jurídicas, públicas y privadas, instituciones académicas, asociaciones campesinas y/o gremios económicos que considere necesarios para el desarrollo integral y apropiado de los mismos.</p>	
<p><b>Artículo 6º.</b> Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 9Aº. Registro Nacional de Donación de Alimentos (RNDA).</b> Créese el Registro Nacional de Donación de Alimentos (RNDA), como un sistema de información desarrollado para facilitar la entrega de alimentos a título gratuito. Adicional-</p>	<p><b>Artículo 6º.</b> Modifíquese el artículo 8º de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 8º. Medidas para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos destinados al consumo humano.</b> Las personas naturales o jurídicas privadas, públicas, nacionales o extranjeras, que se dediquen a la producción agropecuaria, indus-</p>	<p>Se adiciona: “en programas sociales con poblaciones vulnerables y/o con animales rescatados o en situación de calle”. Lo anterior para ampliar el espectro de priorización social que atiende a las medidas propuestas en el articulado respecto a medidas para prevenir la pérdida y desperdicio de alimentos. Se ajusta la numeración.</p>

Articulado Radicado	Articulado propuesto Primer Debate	Comentarios
<p>mente, el RNDA se constituirá como una herramienta de lucha para reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos.</p> <p>La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (C) será responsable de crear y administrar el Registro Nacional de Donación de Alimentos (RNDA).</p> <p>Al RNDA se deberán inscribir todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia, a los cuales se les asignará la calidad de donantes.</p> <p>Las organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, en cuyo objeto social y en sus estatutos, señalen de manera expresa la función de recolectar alimentos para ser distribuidos de manera gratuita con destino al cubrimiento de las necesidades de la población se deberán inscribir al RNDA como Bancos de Alimentos.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> La inscripción en el RNDA no constituye ningún costo para los donantes ni los bancos de alimentos.</p>	<p>trial, y comercialización de alimentos aptos para el consumo humano, bien sea al por mayor o al detal, alimentos frescos y/o procesados, estarán obligadas a no destruir, desnaturalizar o afectar la aptitud para el consumo humano de los alimentos que se encuentren en sus inventarios o bajo su administración. Para ello deberán:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realizar las acciones necesarias para prevenir las pérdidas, reducir y prevenir los desperdicios generados en el proceso de producción, poscosecha, distribución, manipulación, almacenaje, comercialización y consumo.</li> <li>2. En el caso que en el proceso de producción, poscosecha, distribución, manipulación, almacenaje y comercialización hayan quedado alimentos aptos para el consumo humano que no se comercializaron, frescos o preparados, se deberá entregar a título gratuito preferentemente cinco (5) días antes de la fecha de vencimiento a organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, en cuyo objeto social y en sus estatutos, señalen de manera expresa la función de recolectar alimentos para ser distribuidos de manera gratuita con destino al cubrimiento de las necesidades de la población en general, buscando de esta manera defender, proteger y promocionar los derechos humanos y que cuenten con la logística requerida para la consecución, recepción, almacenamiento, separación, clasificación, conservación y distribución de los alimentos recibidos en donación, lo cual deberá ser certificado por la autoridad competente. En todo caso, se priorizará a las entidades sin ánimo de lucro que desarrollen el objeto social de referencia en escenarios y ambientes educativos, <b><u>en programas sociales con poblaciones vulnerables y/o con animales rescatados o en situación de calle.</u></b></li> </ol> <p>En ningún caso podrán ser objeto de donación, alimentos procesados y/o preparados vencidos, sin embargo en el caso que se presenten alimentos aptos para el consumo humano con fecha de vencimiento errada o alimentos con fecha de vencimiento borrada, deberán contar con la ficha técnica de respaldo o concepto de estabilidad por parte del área de calidad o quien haga sus veces confirmando el lote, descripción de producto y fecha de vencimiento o caducidad, a fin de proteger la salud de los beneficiarios.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> La entrega de los alimentos de que trata el presente artículo genera la aplicación de los beneficios reconocidos en el estatuto tributario para las donaciones.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Después de agotadas las acciones del numeral 8.1 y 8.2 de manera subsidiaria, los alimentos se podrán destinar para procesos distintos al consumo humano, de lo cual se dejará constancia por el revisor fiscal o contador público según sea el caso, siempre y cuando no supere el tres por ciento (3%) del total de alimentos para consumo humano que se encuentren en la suma del inventario inicial, más las compras.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> Se excluyen de las obligaciones definidas en el presente artículo a los campesinos que destinen excedentes de alimentos producidos por ellos, para atender la alimentación de sus propios animales, o para reincorporarlos como nutrientes de los suelos de su propia parcela.</p>	

Articulado Radicado	Articulado propuesto Primer Debate	Comentarios
<p><b>Artículo 7°.</b> Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 9B°. Reporte.</b> Es obligación de todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia presentar a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan) un reporte de los resultados logrados a partir de las actividades definidas en el artículo 3° donde se definen las acciones de lucha contra el desperdicio de alimentos.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Este reporte deberá ser presentado anualmente a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan) para seguimiento y verificación del cumplimiento de la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El incumplimiento en materia de reporte de las medidas en contra de la pérdida y desperdicio de alimentos acarreará multas y sanciones administrativas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 7°.</b> Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 9A°. Registro Nacional de Donación de Alimentos RND.</b> Créese el Registro Nacional de Donación de Alimentos RND, como un sistema de información desarrollado para facilitar la entrega de alimentos a título gratuito. Adicionalmente, el RND se constituirá como una herramienta de lucha para <u>reducir prevenir</u> la pérdida y el desperdicio de alimentos.</p> <p><u>La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) será responsable de crear y administrar el Registro nacional de Donación de Alimentos RND, así como de resolver controversias presentadas entre donantes y donatarios.</u></p> <p>Al RND se deberán inscribir todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia, a los cuales se les asignará la calidad de donantes.</p> <p><u>Deberán inscribirse al RND las organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, en cuyo objeto social y en sus estatutos, señalen de manera expresa la función de recolectar alimentos para ser distribuidos de manera gratuita con destino al cubrimiento de las necesidades de la población. Se deberán inscribir al RND como bancos de alimentos.</u></p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La inscripción en el RND no constituye ningún costo para los donantes, <u>las organizaciones sin ánimo de lucro receptoras de alimentos ni los bancos de alimentos, para procesos distintos al consumo humano, de lo cual se dejará constancia por el revisor fiscal o contador público según sea el caso, siempre y cuando no supere el tres por ciento (3%) del total de alimentos para consumo humano que se encuentre en la suma del inventario inicial más las compras.</u></p> <p><u>Parágrafo 2°. En el RND se exigirá que las organizaciones sin ánimo de lucro hagan pública la información relativa a sus fuentes de financiación, miembros de la junta directiva, donantes, exenciones tributarias que se alcanzan con las donaciones, ingresos y todo lo relativo a sus rendimientos financieros.</u></p>	<p>Se modifica la entidad sobre la que recae la responsabilidad de crear y administrar el Registro Nacional de Donación de Alimentos. Se propone que sea el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) en vez de la CISAN, puesto que esta última es una instancia y no una entidad que pueda cumplir la función asignada, además de que se encuentra en su misionalidad.</p> <p>Se ajusta la numeración.</p> <p>Se modifica la inscripción al RND como Banco de Alimentos, ya que no todas las organizaciones sin ánimo de lucro receptoras de alimentos se encuentran legalmente reconocidas como tal.</p>
<p><b>Artículo 8°.</b> Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 9C. Convenios.</b> Todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia deberán celebrar convenios con al menos 3 organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, en cuyo objeto social y en sus estatutos, señalen de manera expresa la función de recolectar alimentos para ser distribuidos de manera gratuita con destino al cubrimiento de las necesidades de la población. Esto con el objetivo de facilitar la entrega de alimentos a título gratuito.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> En el convenio se deben especificar las condiciones en las que se realizará la entrega de alimentos a título gratuito.</p>	<p><b>Artículo 8°.</b> Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 9B°. Reporte.</b> Es obligación de todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia presentar a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (cisan) al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) un reporte de los resultados logrados a partir de las actividades definidas en el artículo 3° donde se definen las acciones de lucha contra <u>para prevenir</u> el desperdicio de alimentos.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Este reporte deberá ser presentado anualmente a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan) al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) para seguimiento y verificación del cumplimiento de la presente ley.</p>	<p>se propone que sea el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos Invima en vez de la CISAN, puesto que esta última es una instancia y no una entidad que pueda cumplir la función asignada, además se encuentra en su misionalidad.</p> <p>Se corrige redacción y se ajusta la numeración.</p>

Articulado Radicado	Articulado propuesto Primer Debate	Comentarios
<p><b>Parágrafo 2º.</b> Para la firma de los convenios de que trata el presente artículo, los actores de la cadena de suministro de alimentos tendrán un plazo máximo de 6 meses a partir de la expedición de la presente ley.</p>	<p><b>Parágrafo 2º.</b> El incumplimiento en materia de reporte de las medidas <del>en contra de</del> <b>prevención</b> de la pérdida y desperdicio de alimentos acarreará multas y sanciones administrativas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 de la presente ley.</p>	
<p><b>Artículo 9º.</b> Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:  <b>Artículo 10. Medidas para la aplicación de la política contra la pérdida y desperdicio de alimentos destinados al consumo animal.</b> Quienes se dediquen a la producción y comercialización de alimentos aptos para el consumo animal deberán adelantar las siguientes acciones:                      1. Realizar las acciones necesarias para prevenir y reducir las pérdidas y desperdicios generados en el proceso de producción, distribución, manipulación, almacenaje, comercialización y consumo.                      2. Si al cabo de los procesos referidos en el numeral anterior quedasen alimentos aptos para el consumo animal que no se lograron comercializar, estos se <del>deberán</del> <b>podrán</b> entregar a título gratuito preferentemente cinco (5) días antes de la fecha de vencimiento a los cosos municipales, centros de zoonosis u organizaciones sin ánimo de lucro, legalmente constituidas cuyo objeto social en sus estatutos contemple la provisión de alimentos y/o refugio a título gratuito a animales en estado de abandono.</p>	<p><b>Artículo 9º.</b> Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:  <b>Artículo 9ºC. Convenios.</b> Todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia deberán celebrar convenios con al menos <u>una (1) organización</u> <del>o</del> <b>organizaciones</b> sin ánimo de lucro legalmente constituidas, en cuyo objeto social y en sus estatutos, señalen de manera expresa la función de recolectar alimentos para ser distribuidos de manera gratuita con destino al cubrimiento de las necesidades de la población. Esto con el objetivo de facilitar la entrega de alimentos a título gratuito.  <b>Parágrafo 1º.</b> En el convenio se deben especificar las condiciones en las que se realizará la entrega de alimentos a título gratuito.  <b>Parágrafo 2º.</b> Para la firma del convenio <del>de los</del> <b>convenios</b> de que trata el presente artículo, los actores de la cadena de suministro de alimentos tendrán un plazo máximo de 6 meses a partir de la expedición de la presente ley.</p>	<p>Se ajusta la cantidad de convenio con el fin de facilitar y promover la celebración de convenios con el fin de recolectar alimentos para ser distribuidos de forma gratuita a la población.                      Se ajusta la numeración.</p>
<p><b>Artículo 10.</b> Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:  <b>Artículo 13A. Prohibición del desperdicio y la pérdida de alimentos aptos para consumo.</b> Todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia, que deliberadamente desperdicien alimentos aptos para consumo humano acarrearán multas y sanciones administrativas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 10.</b> Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:  <b>Artículo 10. Medidas para la aplicación de la política <del>contra</del> <u>para la</u> <del>prevención</del> <u>de la</u> pérdida y desperdicio de alimentos destinados al consumo animal.</b> Quienes se dediquen a la producción y comercialización de alimentos aptos para el consumo animal deberán adelantar las siguientes acciones:                      1. Realizar las acciones necesarias para prevenir y reducir las pérdidas y desperdicios generados en el proceso de producción, distribución, manipulación, almacenaje, comercialización y consumo.                      2. Si al cabo de los procesos referidos en el numeral anterior quedasen alimentos aptos para el consumo animal que no se lograron comercializar, estos se deberán entregar a título gratuito preferentemente cinco (5) días antes de la fecha de vencimiento a los cosos municipales, centros de zoonosis u organizaciones sin ánimo de lucro, legalmente constituidas cuyo objeto social en sus estatutos contemple la provisión de alimentos y/o refugio a título gratuito a animales en estado de abandono.</p>	<p>Se ajusta la numeración.</p>
<p><b>Artículo 11.</b> Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:  <b>Artículo 13B. Campañas informativas.</b> Todos los establecimientos gastronómicos, restaurantes, bares y establecimientos similares deberán promover campañas informativas que incentiven la prevención de desperdicios alimentarios y fomenten mejores prácticas donde los consumidores se responsabilicen de los propios desperdicios que generan en estos establecimientos.                      El Instituto Nacional de Medicamentos y Alimentos (Invima) deberá crear una guía de buenas prácticas para bares y restaurantes que ayuden a reducir el desperdicio de alimentos.</p>	<p><b>Artículo 11.</b> Modifíquese el artículo 11 de la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:  <b>Artículo 11. Disposición de alimentos para consumo humano o animal producto de la aprehensión, decomiso o abandono, a favor de la Nación.</b> <u>Las autoridades del orden nacional y territorial que tengan entre sus competencias la destinación de bienes aprehendidos, decomisados o abandonados, dispondrán de los alimentos objeto de aprehensión, decomiso y abandono en favor de la Nación que sean aptos para el consumo humano, de conformidad con lo establecido en los artículos 8 y 10 de la presente ley.</u> <u>Entre las mencionadas entidades se encuentran la DIAN en virtud de lo consagrado por el Estatuto Aduanero, el artículo 20 de la Ley 383 de 1997 y el artículo 53 de la Ley 1762 de 2015 o las</u></p>	<p>Se propone una nueva redacción del artículo con los siguientes fines: i) ajustar la referencia normativa al Estatuto Aduanero y la expresión “o la norma que aplique”, las cuales no guardan relación con la materia de la que trata el artículo, generando una incomprensión del texto normativo que a su vez impacta su acatamiento por parte de los destinatarios de la norma; ii) incluir la mención de las entidades competentes en términos enunciativos, para mayor claridad sobre la exigencia de la obligación legal.                      Se ajusta la numeración.</p>



Articulado Radicado	Articulado propuesto Primer Debate	Comentarios
	<p><u>que hagan sus veces; las autoridades ambientales con facultad de prevención de acuerdo con la Ley 1333 de 2009 o la norma que la reemplace; y las autoridades Responsables de la implementación y desarrollo del Sistema de Vigilancia de Salud Pública de conformidad con la Ley 9ª de 1979 y el Decreto número 780 de 2016.</u></p> <p><u>Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social definirá en un término de 6 meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los lineamientos para la expedición del concepto de aptitud de los alimentos para que el consumo humano o animal, entre otros procedentes, para aportar al cumplimiento de los objetivos de la política para la prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos.</u></p>	
<p><b>Artículo 12.</b> Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 13D. Capacitaciones.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), diseñarán e implementarán programas de capacitación y transferencia tecnológica para el sector agropecuario que fortalezcan la resolución de problemas en materia de control de plagas, adaptación a anomalías climáticas y sanidad e inocuidad de productos agropecuarios, con el fin de reducir las pérdidas de alimentos en las etapas de producción, cosecha y postcosecha.</p>	<p><b>Artículo 12.</b> Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 13A. Prohibición del desperdicio y la pérdida de alimentos aptos para consumo.</b> Todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia, que deliberadamente desperdicien alimentos aptos para consumo humano acarreará multas y sanciones administrativas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 de la presente ley.</p>	Se ajusta la numeración.
<p><b>Artículo 13.</b> Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 13E°. Territorialización de las políticas de pérdida y desperdicio de alimento.</b> El Departamento Nacional de Planeación concurrirá con los municipios del país para la formulación de políticas públicas municipales para evitar la pérdida y el desperdicio de alimentos. Para este propósito, el Departamento Nacional de Planeación deberá crear un banco de buenas prácticas de política pública municipal para evitar la pérdida y el desperdicio de comida, el cual deberá servir como instrumento para formular y evaluar los resultados de las políticas en los territorios.</p>	<p><b>Artículo 13.</b> Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 13B°. Campañas informativas.</b> Todos los establecimientos gastronómicos, restaurantes, bares y establecimientos similares deberán promover campañas informativas que incentiven la prevención de desperdicios alimentarios y fomenten mejores prácticas donde los consumidores se responsabilicen de los propios desperdicios que generan en estos establecimientos.</p> <p>El Instituto Nacional de Medicamentos y Alimentos (Invima) deberá crear una guía de buenas prácticas para bares y restaurantes que ayuden a <b>prevenir</b> y reducir el desperdicio de alimentos.</p>	Se ajusta la numeración.
<p><b>Artículo 14.</b> Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 13F. Divulgación.</b> Con el objetivo de promover las donaciones de alimentos, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) en coordinación con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, divulgarán las disposiciones de la presente ley a todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia.</p>	<p><b>Artículo 14.</b> Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 13C. Capacitaciones.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), diseñarán e implementarán programas de capacitación y transferencia tecnológica para el sector agropecuario que fortalezcan la resolución de problemas en materia de control de plagas, adaptación a anomalías climáticas y sanidad e inocuidad de productos agropecuarios, con el fin de <b>prevenir</b> y reducir las pérdidas de alimentos en las etapas de producción, cosecha y postcosecha.</p>	Se ajusta la numeración.
<p><b>Artículo 15. Vigencia.</b> La presente ley entrará en vigencia seis (6) meses después de su publicación.</p>	<p><b>Artículo 15.</b> Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 13D. Territorialización de las políticas para prevenir la pérdida y desperdicio de alimentos.</b> El Departamento Nacional de Planeación concurrirá con los municipios del país para la formulación de políticas públicas municipales para evitar la pérdida y el desperdicio de alimentos. Para este propósito, el Departamento Nacional de Planeación deberá crear un banco de buenas prácticas de política pública municipal para evitar la pérdida y el desperdicio de comida, el cual deberá servir como instrumento para formular y evaluar los resultados de las políticas en los territorios.</p>	Se ajusta la numeración.

Articulado Radicado	Articulado propuesto Primer Debate	Comentarios
	<p><b>Artículo 16.</b> Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:  <i>Artículo 13E. Divulgación. Con el objetivo de promover las donaciones de alimentos, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) en coordinación con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, divulgarán las disposiciones de la presente ley a todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia.</i></p>	<p>Se ajusta la numeración.</p>
	<p><b>Artículo 17.</b> Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:  <u><i>Artículo 13F. Etiquetado de los alimentos para prevenir su desperdicio. El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá en término de 6 meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley en el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado, la utilización obligatoria de la “Fecha de consumo preferente” y “Fecha límite de utilización” en el rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasados y materias primas de alimentos para consumo humano. La regulación deberá propender porque la información sea clara, visible, legible, de fácil identificación, comprensión para los consumidores y que propenda por la efectiva prevención de las pérdidas y desperdicio de alimentos.</i></u></p>	<p>Se considera necesario implementar las medidas pertinentes para prevenir el desperdicio de alimentos debido a una probable interpretación errónea del consumidor o la forma en que los actores de la cadena productiva y de suministro y los organismos reguladores utilizan las marcas de fecha.                      Se ajusta la numeración.</p>
	<p><b>Artículo 18. Vigencia.</b> La presente ley entrará en vigencia seis (6) meses después de su publicación.</p>	<p>Se ajusta la numeración.</p>

**5. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.**

El presente proyecto de ley consta de 15 artículos, incluida la vigencia y se encuentran distribuidos de la siguiente manera:

Artículo 1°. Objeto del proyecto.

Artículo 2°. Adición de un artículo a la Ley 1990 de 2019. Definiciones de cadena de producción y suministro de alimentos, derecho humano, a la seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y nutricional, desperdicio de alimentos, pérdida de alimentos, pérdida o desperdicio de la calidad de los alimentos (PDCA), seguridad alimentaria nutricional (SAN), soberanía alimentaria (SOBAL) sistemas alimentarios, sistemas alimentarios sostenibles y sistemas productivos sostenibles.

Artículo 3°. Modificación del artículo 3° de la Ley 1990 de 2019 sobre la priorización de acciones para reducir pérdidas y desperdicios de alimentos para consumo humano.

Artículo 4°. Modificación del artículo 4° de la Ley 1990 de 2019 sobre la priorización de acciones para reducir pérdidas y desperdicios de alimentos para consumo animal.

Artículo 5°. Modificación del artículo 6° de la Ley 1990 de 2019 sobre los objetivos de la política contra la pérdida y desperdicio de alimentos.

Artículo 6°. Modificación del artículo 8° de la Ley 1990 de 2019 sobre las medidas para prevenir

la pérdida y el desperdicio de alimentos destinados al consumo humano.

Artículo 7°. Adición de un artículo a la Ley 1990 de 2019 sobre el Registro Nacional de Donación de Alimentos RNDA.

Artículo 8°. Adición de un artículo a la Ley 1990 de 2019 sobre la obligación del reporte de resultado de actividades a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)

Artículo 9°. Adición de un artículo a la Ley 1990 de 2019 sobre los convenios que deben hacer los actores de cadena de suministros de alimentos con organizaciones sin ánimo de lucro que se dediquen a recolectar y distribuir alimentos de manera gratuita.

Artículo 10. Modificación del artículo 10 de la Ley 1990 de 2019 respecto a las medidas para la aplicación de la política contra la pérdida y desperdicio de alimentos destinados al consumo animal.

Artículo 11. Modificación del artículo 11 de la Ley 1990 de 2019 sobre la disposición de alimentos para consumo humano producto de la aprehensión, decomiso o abandono a favor de la Nación.

Artículo 12. Adición de un artículo a la Ley 1990 de 2019 sobre prohibición del desperdicio y la pérdida de alimentos aptos para consumo.

Artículo 13. Adición de un artículo a la Ley 1990 de 2019 sobre las campañas informativas.

Artículo 14. Adición de un artículo a la Ley 1990 de 2019 sobre las capacitaciones que debe impartir el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la CISAN.

Artículo 15. Adición de un artículo a la Ley 1990 de 2019 respecto a la territorialización de las políticas de pérdida de desperdicio de alimentos.

Artículo 16. Adición de un artículo a la Ley 1990 de 2019 sobre la divulgación del proyecto con el fin de promover las donaciones de alimentos.

Artículo 17. Adición de un artículo a la Ley 1990 de 2019 sobre etiquetado de alimentos.

Artículo 18. Vigencia del proyecto de ley sobre el etiquetado de los alimentos para reducir su desperdicio.

### 3. POSIBLES CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 y estableció que: “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

Por tanto, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, que reza:

**“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.** Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista,*

*de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

(...)”

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) **Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.**
- b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- e) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*
- f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

Sobre este asunto, la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento

*en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

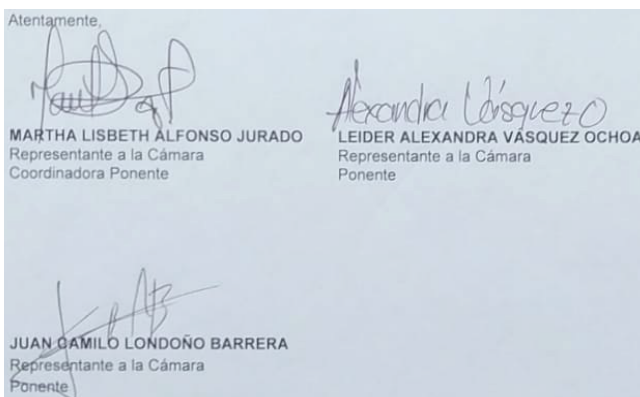
Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, que participen en cualquier parte del proceso de desarrollo, etiquetado, publicidad y cualquier otra forma de marketing alusiva a cualidades, características o atributos ambientales de productos en los términos establecidos en el proyecto de ley.

Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

### Proposición

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y solicitamos a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 013 de 2022 Cámara, *por medio del cual se modifica la Ley 1990 de 2019, referente a la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,



Atentamente,

MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO  
Representante a la Cámara  
Coordinadora Ponente

LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA  
Representante a la Cámara  
Ponente

JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA  
Representante a la Cámara  
Ponente

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 013 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual se modifica la Ley 1990 de 2019, referente a la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso De Colombia  
DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley modifica la Ley 1990 de 2019, que crea la política de prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos con el objetivo de fortalecer las medidas que allí se adoptan y hacerlas compatibles con la protección del medio ambiente, la reducción del hambre y la protección estatal frente a la producción de alimentos.

Artículo 2º. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:

**Artículo 2Aº. Definiciones.** Para los efectos de la aplicación de la presente ley, se establecen las siguientes definiciones:

**Cadena de producción y suministro de alimentos.** El conjunto de actividades que se articulan técnica y económicamente desde el inicio de la producción y elaboración de los alimentos hasta su consumo. Está conformada por todos los actores que participan en la producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de los alimentos.

**Derecho humano a la seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y nutricional.** Es el derecho de las personas, individual o colectivamente, a no padecer hambre o malnutrición, a acceder física y económicamente a una alimentación adecuada en todo momento en términos de calidad y cantidad, y a contar con los bienes y recursos necesarios para asegurar su propia alimentación. Incluye pero no se agota allí, el derecho a una alimentación nutritiva y culturalmente aceptable, a través de medios de obtención dignos y sostenibles, que al mismo tiempo asegure el desarrollo físico, emocional e intelectual de las personas, así como la alimentación de las generaciones futuras y la preservación del planeta.

**Desperdicios de alimentos.** Son los alimentos descartados en los últimos eslabones de la cadena alimentaria, es decir, en la distribución minorista y en el consumo.

**Pérdida de alimentos.** Es la disminución de alimentos disponibles que ocurre en cualquiera de los eslabones de producción, postcosecha, almacenamiento, procesamiento y distribución al por mayor.

**Pérdida o el Desperdicio de la Calidad de los Alimentos (PDCA).** Corresponde a la disminución de un atributo cualitativo de los alimentos como el nutricional y el aspecto, entre otros, debido a la degradación del producto en todas las fases de la cadena agroalimentaria.

**Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN).** Es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.

**Soberanía Alimentaria (SOBAL):** Es el derecho de cada Nación a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de los alimentos que garanticen una alimentación sana, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los medios campesinos, pesqueros, étnicos e indígenas de producción, comercialización y gestión de recursos.

**Sistemas Alimentarios.** Son todos los elementos (medio ambiente, personas, insumos, procesos,

infraestructuras, instituciones, etc.) y actividades relacionadas con la producción, elaboración, distribución, preparación y consumo de alimentos, así como los productos de estas actividades, incluidos los resultados socioeconómicos y ambientales.

**Sistemas Alimentarios Sostenibles.** Son aquellos que, al hacer uso de los distintos recursos y los sistemas interactuantes, no ponen en riesgo las bases económicas, sociales y ambientales que permiten proporcionar Seguridad Alimentaria, Soberanía Alimentaria y Nutricional a las generaciones actuales y futuras.

**Sistemas productivos sostenibles.** Conjunto estructurado de actividades agropecuarias que un grupo humano organiza, dirige y realiza, en un tiempo y espacio determinados mediante prácticas y tecnologías que no degradan la capacidad productiva de los bienes naturales comunes. Tales actividades pueden ser propiamente productivas como cultivos, recolección, aprovechamiento, extracción, pastoreo; o de manejo como prevención, mantenimiento, restauración. Los sistemas productivos sostenibles producen alimentos seguros, saludables y de alta calidad; contribuyen a la mitigación y adaptación de los territorios al cambio climático, garantizan la viabilidad económica, prestan servicios ecosistémicos, gestionan las zonas rurales conservando la biodiversidad, la soberanía alimentaria y la belleza paisajística, garantizan el bienestar de los animales y contribuyen al bienestar y buen vivir.

**Artículo 3°.** *De la jerarquía de recuperación de alimentos para consumo humano.* Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:

**Artículo 3°.** *Priorización de acciones para prevenir pérdidas y desperdicios de alimentos para consumo humano.* Las acciones para prevenir las pérdidas y desperdicios de alimentos para consumo humano se llevarán a cabo en el siguiente orden de prioridad:

- a) Reducción del volumen de excedente alimentario que se genera;
- b) Consumo humano por medio de bancos de alimentos, organizaciones sin ánimo de lucro receptoras de alimentos, comedores sociales y refugios;
- c) Alimentación animal;
- d) Procesos de aprovechamiento de residuos orgánicos y/o energías renovables;
- e) Vertederos e incineradores como último recurso de eliminación.

**Artículo 4°.** *De la jerarquía de recuperación de alimentos para consumo animal.* Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:

**Artículo 4°.** *Priorización de acciones para prevenir pérdidas y desperdicios de alimentos para consumo animal.* Las acciones para prevenir las

pérdidas o desperdicios de alimentos para consumo animal se llevarán a cabo en el siguiente orden de prioridad:

- a) Reducción del volumen de excedente alimentario que se genera;
- b) Alimentación animal;
- c) Procesos de aprovechamiento de residuos orgánicos y/o energías renovables;
- d) Vertederos e incineradores como último recurso de eliminación.

**Artículo 5°.** Modifíquese el artículo 6° de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:

**Artículo 6°.** *Objetivos de la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos.* La Política de prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos tendrá los siguientes objetivos específicos:

1. Contribuir al derecho humano a la seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y nutricional de la población colombiana.
2. Aportar, desde su competencia, a la materialización del objetivo número 1, 2 y 12 de los objetivos de Desarrollo Sostenible.
3. Impulsar medidas que prevengan las pérdidas y desperdicios de alimentos.
4. En el marco de esta, realizar estudios y emitir recomendaciones que permitan mejorar la planificación de la producción de los alimentos adaptada a las dinámicas de mercado.
5. Promover prácticas de producción y procesamiento de alimentos y elaborar estrategias y programas destinados a la promoción de sistemas alimentarios socialmente adecuados y ambientalmente sostenibles, que abarquen a su vez, la configuración de las dietas y el consumo.
6. Impulsar estrategias destinadas a garantizar la eficiencia de la cadena de suministro de alimentos.
7. Garantizar que todos los actores intervinientes en la cadena de suministro de alimentos, con especial énfasis en los campesinos, las mujeres y los pequeños productores, sean beneficiarios de la política pública de prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos.
8. Realizar campañas educativas anuales, de comunicación y publicidad que orienten a la ciudadanía acerca de la importancia de adoptar medidas para prevenir la pérdida y el desperdicio de los alimentos. Todo lo anterior a través de programas y alocuciones por medios de comunicación escrita, visual y radiofónica de carácter local, regional y nacional.
9. Articular y desarrollar las medidas contempladas en la presente ley, con las que a futuro se implementen en el marco de

la política para prevenir el desperdicio de alimentos.

10. Formular propuestas y comentarios relacionados con el fondo para la distribución de alimentos a las personas pobres y la libre donación de alimentos, bienes y servicios, así como proyectos innovadores destinados a limitar los residuos.
11. Formular propuestas para el desarrollo de iniciativas de información y sensibilización para la donación y la recuperación de excedentes de alimentos, así como para la promoción y el conocimiento de las herramientas en relación con las donaciones
12. En el marco de esta, realizar actividades de vigilancia de los excedentes y residuos de alimentos.
13. Promover proyectos y estudios innovadores destinados a limitar el uso de los residuos de alimentos y de los excedentes de alimentos, con especial referencia a su lugar de destino para los más desfavorecidos.
14. Formular propuestas para promover el trabajo en red y la agregación de las iniciativas promovidas por entidades públicas y privadas que distribuyen alimentos a los más necesitados sobre una base territorial.
15. Contribuir a generar condiciones de seguridad nutricional y de alimentación adecuada que contribuyan a la nutrición de los animales, reconocidos como seres sintientes, de manera tal que se favorezca su desarrollo, mantenimiento, reproducción, productividad y/o adecuación a un mejor estado de salud.
16. Gestionar ante los entes correspondientes, un marco normativo tributario eficaz, que estimule a las empresas agropecuarias, industriales, comercializadoras y sector consumo a no destruir alimentos y sancione a aquellas que lo sigan haciendo por fuera de los parámetros de la presente ley y sus desarrollos.

Parágrafo. La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), se encargará de implementar la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos. Para la implementación de la política y el desarrollo de los objetivos que se contemplan en la presente ley, deberá invitar a sus sesiones de trabajo a las personas naturales o jurídicas, públicas y privadas, instituciones académicas, asociaciones campesinas y/o gremios económicos que considere necesarios para el desarrollo integral y apropiado de los mismos.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:

**Artículo 8°. Medidas para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos destinados al consumo humano.** Las personas naturales o jurídicas privadas, públicas, nacionales o extranjeras,

que se dediquen a la producción agropecuaria, industrial, y comercialización de alimentos aptos para el consumo humano, bien sea al por mayor o al detal, alimentos frescos y/o procesados, estarán obligadas a no destruir, desnaturalizar o afectar la aptitud para el consumo humano de los alimentos que se encuentren en sus inventarios o bajo su administración. Para ello deberán:

1. Realizar las acciones necesarias para prevenir las pérdidas, reducir y prevenir los desperdicios generados en el proceso de producción, postcosecha, distribución, manipulación, almacenaje, comercialización y consumo.
2. En el caso que en el proceso de producción, postcosecha, distribución, manipulación, almacenaje y comercialización hayan quedado alimentos aptos para el consumo humano que no se comercializaron, frescos o preparados, se deberá entregar a título gratuito preferentemente cinco (5) días antes de la fecha de vencimiento a organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, en cuyo objeto social y en sus estatutos, señalen de manera expresa la función de recolectar alimentos para ser distribuidos de manera gratuita con destino al cubrimiento de las necesidades de la población en general, buscando de esta manera defender, proteger y promocionar los derechos humanos y que cuenten con la logística requerida para la consecución, recepción, almacenamiento, separación, clasificación, conservación y distribución de los alimentos recibidos en donación, lo cual deberá ser certificado por la autoridad competente. En todo caso, se priorizará a las entidades sin ánimo de lucro que desarrollen el objeto social de referencia en escenarios y ambientes educativos, en programas sociales con poblaciones vulnerables y/o con animales rescatados o en situación de calle.

En ningún caso podrán ser objeto de donación, alimentos procesados y/o preparados vencidos, sin embargo en el caso que se presenten alimentos aptos para el consumo humano con fecha de vencimiento errada o alimentos con fecha de vencimiento borrada, deberán contar con la ficha técnica de respaldo o concepto de estabilidad por parte del área de calidad o quien haga sus veces confirmando el lote, descripción de producto y fecha de vencimiento o caducidad, a fin de proteger la salud de los beneficiarios.

Parágrafo 1°. La entrega de los alimentos de que trata el presente artículo genera la aplicación de los beneficios reconocidos en el estatuto tributario para las donaciones.

Parágrafo 2°. Después de agotadas las acciones del numeral 8.1 y 8.2 de manera subsidiaria, los alimentos se podrán destinar para procesos distintos al consumo humano, de lo cual se dejará constancia

por el revisor fiscal o contador público según sea el caso, siempre y cuando no supere el tres por ciento (3%) del total de alimentos para consumo humano que se encuentren en la suma del inventario inicial, más las compras.

Parágrafo 3°. Se excluyen de las obligaciones definidas en el presente artículo a los campesinos que destinen excedentes de alimentos producidos por ellos, para atender la alimentación de sus propios animales, o para reincorporarlos como nutrientes de los suelos de su propia parcela.

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

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

El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) será responsable de crear y administrar el Registro Nacional de Donación de Alimentos RNDA, así como de resolver controversias presentadas entre donantes y donatarios.

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

Deberán inscribirse al RNDA las organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, en cuyo objeto social y en sus estatutos, señalen de manera expresa la función de recolectar alimentos para ser distribuidos de manera gratuita con destino al cubrimiento de las necesidades de la población.

Parágrafo 1°. La inscripción en el RNDA no constituye ningún costo para los donantes, las organizaciones sin ánimo de lucro receptoras de alimentos ni los bancos de alimentos, para procesos distintos al consumo humano, de lo cual se dejará constancia por el revisor fiscal o contador público según sea el caso, siempre y cuando no supere el tres por ciento (3%) del total de alimentos para consumo humano que se encuentre en la suma del inventario inicial más las compras.

Parágrafo 2°. En el RNDA se exigirá que las organizaciones sin ánimo de lucro hagan pública la información relativa a sus fuentes de financiación, miembros de la junta directiva, donantes, exenciones tributarias que se alcanzan con las donaciones, ingresos y todo lo relativo a sus rendimientos financieros.

Artículo 8°. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:

**Artículo 9B°. Reporte.** Es obligación de todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia presentar al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) un reporte de los resultados logrados a partir de las actividades definidas en el artículo 3° donde se definen las acciones de lucha para prevenir el desperdicio de alimentos.

Parágrafo 1°. Este reporte deberá ser presentado anualmente al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) para seguimiento y verificación del cumplimiento de la presente ley.

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

Artículo 9°. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:

**Artículo 9C°. Convenios.** Todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia deberán celebrar convenios con al menos una (1) organización sin ánimo de lucro legalmente constituidas, en cuyo objeto social y en sus estatutos, señalen de manera expresa la función de recolectar alimentos para ser distribuidos de manera gratuita con destino al cubrimiento de las necesidades de la población. Esto con el objetivo de facilitar la entrega de alimentos a título gratuito.

Parágrafo 1°. En el convenio se deben especificar las condiciones en las que se realizará la entrega de alimentos a título gratuito.

Parágrafo 2°. Para la firma del convenio de que trata el presente artículo, los actores de la cadena de suministro de alimentos tendrán un plazo máximo de 6 meses a partir de la expedición de la presente ley.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:

**Artículo 10. Medidas para la aplicación de la política para la prevención de la pérdida y desperdicio de alimentos destinados al consumo animal.** Quienes se dediquen a la producción y comercialización de alimentos aptos para el consumo animal deberán adelantar las siguientes acciones:

1. Realizar las acciones necesarias para prevenir y reducir las pérdidas y desperdicios generados en el proceso de producción, distribución, manipulación, almacenaje, comercialización y consumo.
2. Si al cabo de los procesos referidos en el numeral anterior quedasen alimentos aptos

para el consumo animal que no se lograron comercializar, estos se deberán entregar a título gratuito preferentemente cinco (5) días antes de la fecha de vencimiento a los cosos municipales, centros de zoonosis u organizaciones sin ánimo de lucro, legalmente constituidas cuyo objeto social en sus estatutos contemple la provisión de alimentos y/o refugio a título gratuito a animales en estado de abandono.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 11 de la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:

**Artículo 11. Disposición de alimentos para consumo humano o animal producto de la aprehensión, decomiso o abandono, a favor de la Nación.**

Las autoridades del orden nacional y territorial que tengan entre sus competencias la destinación de bienes aprehendidos, decomisados o abandonados, dispondrán de los alimentos objeto de aprehensión, decomiso y abandono en favor de la Nación que sean aptos para el consumo humano, de conformidad con lo establecido en los artículos 8 y 10 de la presente ley.

Entre las mencionadas entidades se encuentran la DIAN en virtud de lo consagrado por el Estatuto Aduanero, el artículo 20 de la Ley 383 de 1997 y el artículo 53 de la Ley 1762 de 2015 o las que hagan sus veces; las autoridades ambientales con facultad de prevención de acuerdo con la Ley 1333 de 2009 o la norma que la reemplace; y las autoridades responsables de la implementación y desarrollo del Sistema de Vigilancia de Salud Pública de conformidad con la Ley 9ª de 1979 y el Decreto número 780 de 2016.

Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social definirá en un término de 6 meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los lineamientos para la expedición del concepto de aptitud de los alimentos para que el consumo humano o animal, entre otros procedentes, para aportar al cumplimiento de los objetivos de la política para la prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos.

Artículo 12. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:

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

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

**Artículo 13B. Campañas informativas.** Todos los establecimientos gastronómicos, restaurantes, bares y establecimientos similares deberán promover campañas informativas que incentiven la prevención de desperdicios alimentarios y fomenten mejores prácticas donde los consumidores se responsabilicen de los propios desperdicios que generan en estos establecimientos.

El Instituto Nacional de Medicamentos y Alimentos (Invima) deberá crear una guía de buenas prácticas para bares y restaurantes que ayuden a reducir el desperdicio de alimentos.

Artículo 14. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:

**Artículo 13C. Capacitaciones.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), diseñarán e implementarán programas de capacitación y transferencia tecnológica para el sector agropecuario que fortalezcan la resolución de problemas en materia de control de plagas, adaptación a anomalías climáticas y sanidad e inocuidad de productos agropecuarios, con el fin de prevenir las pérdidas de alimentos en las etapas de producción, cosecha y postcosecha.

Artículo 15. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:

**Artículo 13D. Territorialización de las políticas para prevenir la pérdida y desperdicio de alimentos.** El Departamento Nacional de Planeación concurrirá con los municipios del país para la formulación de políticas públicas municipales para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos. Para este propósito, el Departamento Nacional de Planeación deberá crear un banco de buenas prácticas de política pública municipal para evitar la pérdida y el desperdicio de comida, el cual deberá servir como instrumento para formular y evaluar los resultados de las políticas en los territorios.

Artículo 16. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:

**Artículo 13E. Divulgación.** Con el objetivo de promover las donaciones de alimentos, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) en coordinación con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, divulgarán las disposiciones de la presente ley a todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia.

Artículo 17. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:

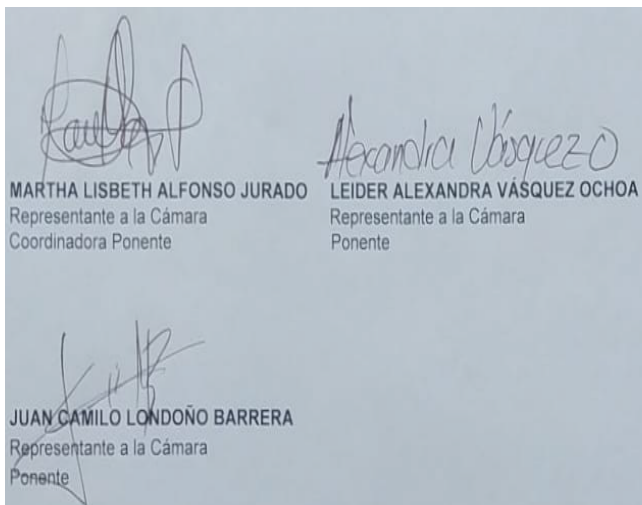
**Artículo 13F. Etiquetado de los alimentos para reducir su desperdicio.** El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá en término de 6 meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley en el reglamento técnico sobre los requisitos de



rotulado o etiquetado, la utilización obligatoria de la “Fecha de consumo preferente” y “Fecha límite de utilización” en el rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasados y materias primas de alimentos para consumo humano. La regulación deberá propender porque la información sea clara, visible, legible, de fácil identificación, comprensión para los consumidores y que propenda por la efectiva disminución de las pérdidas y desperdicio de alimentos.

Artículo 18. *Vigencia.* La presente ley entrará en vigencia seis (6) meses después de su publicación.

Atentamente,



\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 144 DE 2021 CÁMARA

*por la cual se brindan condiciones para facilitar el acceso al Sistema General de Riesgos Laborales a la población de recuperadores ambientales del país.*

Doctor

AGMED JOSE ESCAF TIJERINO

Presidente

Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 144 de 2021 Cámara, por la cual se brindan condiciones para facilitar el acceso al Sistema General de Riesgos Laborales a la población de recuperadores ambientales del país.**

De conformidad con lo dispuesto por la mesa directiva de esta comisión y, con fundamento en el mandato del artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, nos ha correspondido la honrosa designación para rendir ponencia en primer debate al Proyecto de ley número 144 de 2021 Cámara “Por la cual se brindan condiciones para facilitar el acceso al Sistema General de Riesgos Laborales a la población de recuperadores ambientales del país.”

### CONTENIDO

- I. Antecedentes
- II. Objeto y contenido del Proyecto.
- III. Consideraciones jurídicas.
- IV. Justificación del Proyecto.
- V. Consideración de los Ponentes. Conceptos entidades.
- VI. Posibles Conflicto de Intereses.
- VII. Pliego de modificaciones.
- VIII. Proposición.

#### I. ANTECEDENTES

Lo Honorables Congresistas Alejandro Alberto Vega Pérez, Laura Esther Fortich Sánchez, Juan Carlos Lozada Vargas, Julio César Triana Quintero, Julián Peinado Ramírez, Oscar Hernán Sánchez León, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, radicaron el presente proyecto de ley el 18 agosto de 2022 ante la secretaría de la Cámara de Representantes. Publicado en la Gaceta del Congreso número 968 de 2022.

El día 15 de septiembre de 2022, la comisión séptima designa como ponentes a los Representantes Víctor Manuel Salcedo Guerrero como coordinador ponente y a la Representante María Eugenia Lopera Monsalve.

Dentro de los antecedentes expresados por los autores, se señala que el presente proyecto fue presentado en las legislaturas 2020-2021 en su paso por la Cámara de Representantes, con el número 223 de 2020C. Fue aprobado por la Comisión Séptima de dicha Corporación en primer debate el 7 de abril de 2021 y en segundo debate el 18 de mayo de 2021 en la Plenaria de la Cámara de Representantes, con ponencia en ambos debates del Honorable Representante Henry Fernando Correal Herrera. En su trámite por el Senado contó con ponencia positiva para segundo debate, suscrita por la Honorable Senadora y coautora Laura Esther Fortich. Sin embargo, por motivos de agenda no fue posible su discusión en primer debate en la Comisión Séptima del Senado, razón por la cual fue finalmente archivado.

#### II. OBJETIVO

El presente proyecto de ley busca brindar condiciones para facilitar el acceso de la población de recuperadores ambientales del país al Sistema General de Riesgos Laborales a través de las organizaciones que los agrupen que cuenten con registro vigente ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de conformidad con el Decreto 596 de 2016; esto, sin que se constituya ningún tipo de relación laboral, continuando como trabajadores independientes.

#### III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

El proyecto en referencia se encuentra amparado en la normatividad que se expone a continuación:

### Constitución Política:

- Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.
- Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

### Leyes

- **Ley 142 de 1994**, “por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”
- **Ley 511 de 1999**, “Por la cual se establece el Día Nacional del Reciclador y del Reciclador.”
- **Ley 1466 de 2011** “Por medio de la cual se instauró en el territorio nacional la aplicación del Comparendo Ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros, y se dictan otras disposiciones.”
- **Decreto 1077/2015** “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Vivienda, Ciudad y Territorio”
- **Decreto 596/2016** “Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015 en lo relativo con el esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio, y se dictan otras disposiciones”

- **Decreto 4741 de 2005** “Por medio del cual se reglamenta parcialmente la prevención y manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral.”

### Jurisprudencia

En reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha reconocido a la población de recicladores del país como un grupo de especial protección constitucional.

Esta condición ha sido amparada por el Alto Tribunal, entre otras, mediante las Sentencias C-741 de 2003, T 724 de 2003 y T 291 de 2009 y mediante los Autos 268 de 2010 y 275 de 2011, providencias mediante las cuales se reconoce a los recicladores como sujetos de especial protección Constitucional, en virtud de la labor ambiental que cumplen. Mediante las providencias referidas, la Corte Constitucional ha ordenado a diversas instituciones del Estado y autoridades del orden territorial a generar acciones afirmativas a favor de esta población para garantizar su protección y ha exhortado al Gobierno nacional para que revise y defina parámetros generales para la prestación de los servicios de separación, reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos.

### Normatividad Internacional

- Objetivos de Desarrollo Sostenible - Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. Mediante este objetivo se busca lograr una producción y un consumo sostenibles con un enfoque en acciones globales y locales, así como lograr el uso eficiente de los recursos naturales. Incluye el cuidado con residuos sólidos y la reducción de emisiones contaminantes y propone reducir la generación de desechos mediante la prevención, reducción, reciclaje y reutilización, tanto en el consumo como en la producción

### IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Según la exposición de motivos, los autores argumentan la necesidad del proyecto de la siguiente manera:

- De acuerdo con un estudio desarrollado por la Universidad de Antioquia, el 42% de los encuestados se identificaban como recuperadores ambientales y no como recicladores, lo que muestra que valoran su labor no sólo como un impacto individual sino como un desempeño en relación con la sociedad y con el entorno ambiental, lo que les confiere mayor trascendencia.
- En el año 2019, se produjeron en Colombia 12 millones de toneladas de residuos, de los cuales sólo el 17% fueron reciclados. De acuerdo con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en 2018 fueron aprovechadas 767.137 toneladas de residuos, en 25 departamentos.
- Según datos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en 2019 habían registradas 319 asociaciones en el

Sistema Único de Información SUI que agrupan a 30 mil recuperadores ambientales en el territorio nacional. Sin embargo, y aunque han habido avances en materia de organización empresarial, pertenecer a estas asociaciones o corporaciones independientes no les garantiza el acceso al Sistema General de Seguridad Social; la baja remuneración, la estigmatización, la inseguridad, entre otros factores son algunas de las principales dificultades que atraviesan los recuperadores de oficio en Colombia.

- Los departamentos en donde laboran la mayor parte de los recuperadores ambientales son: Bogotá, Antioquia, Meta, Valle del Cauca y Atlántico

Departamento	Prestadores inscritos	Número de recicladores miembros
Bogotá	118	17.296
Antioquia	29	2.337
Valle del Cauca	19	1.590
Cundinamarca	20	860
Santander	17	736
Meta	12	1.603
Boyacá	12	548
Atlántico	13	1.063
Bolívar	8	303
Cesar	8	227

Fuente: Semana Sostenible.

Un estudio de la Universidad de Antioquia<sup>1</sup> encontró que a pesar de los factores de riesgo biológicos a los que están expuestos los recuperadores ambientales<sup>2</sup>, las medidas para protegerlos de dichos factores son usadas por menos del 52% de los recicladores. Adicionalmente, se encontró que sólo el 13,6% de éstos están vacunados, situación que aumenta la probabilidad de adquirir enfermedades.

El Sistema General de Riesgos Laborales en Colombia, conformado por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Trabajo, el Consejo Nacional de Riesgos Laborales, la Superintendencia Nacional de Salud y la Superintendencia Financiera de Colombia; las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), públicas y privadas, los empleadores y los trabajadores, tiene como objetivos atender, prevenir y proteger a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles

con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan<sup>3</sup>.

De acuerdo con la legislación colombiana vigente, la afiliación a este sistema es de carácter obligatorio para:

- 1) Trabajadores dependientes.
  - 2) Jubilados o pensionados que se reincorporen como trabajadores dependientes.
  - 3) Servidores públicos (se incluyen a los concejales y ediles)
  - 4) Personas vinculadas con contrato de prestación de servicios con una duración superior a un mes.
  - 5) Los Estudiantes que deben ejecutar trabajos que signifiquen fuente de ingreso para la respectiva institución o cuyo entrenamiento o actividad formativos son requisito para la culminación de sus estudios.
  - 6) Trabajadores independientes que laboran en actividades de alto riesgo.
  - 7) Miembros de las agremiaciones o asociaciones cuyos trabajos signifiquen fuente de ingreso para la institución.
  - 8) Afiliados a las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado.
  - 9) Miembros activos del Subsistema Nacional de Primera Respuesta (Defensa Civil Colombiana, Cruz Roja Colombiana, Cuerpos de Bomberos).
  - 10) Aprendices del Sena.
- Gracias a la implementación del Sistema General de Riesgos Laborales -SGRL- se han reportado importantes reducciones en las tasas de mortalidad y de incapacidad laboral. Para el período 2010-2016 la tasa de mortalidad disminuyó cerca del 42%, pasando de 10,1 muertes por cada cien mil trabajadores afiliados a 5,83<sup>4</sup>; en el 2010, por cada 100.000 trabajadores que sufrieron un accidente laboral, 10.100 fallecieron; mientras que en el 2015 fallecieron 5.830, por lo que se considera que, gracias a estas actividades de promoción y prevención se evitó la muerte de 1.540 trabajadores durante dicho tiempo. En el caso de las incapacidades laborales se identificó una reducción a casi la mitad de la probabilidad de tener una incapacidad de este tipo en la

<sup>1</sup> Ballesteros VL, Cuadros Y, Botero S, López Y. Factores de riesgo biológicos en recicladores informales de la ciudad de Medellín, 2005. Rev Fac Nac Salud Publica 2008; 26(2): 169-177. En: Exposición de motivos Proyecto de ley número 144 de 2022 Cámara.

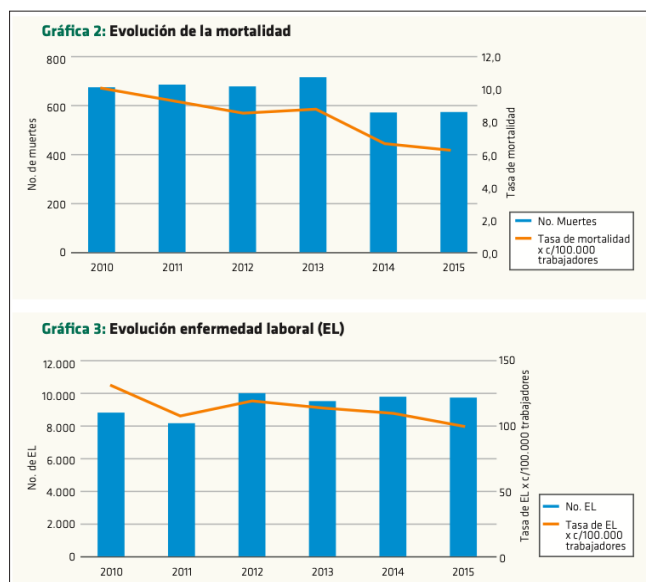
<sup>2</sup> Exposición de motivos Proyecto de ley número 144 de 2022 Cámara.

“Material en descomposición (96,6%), material contaminado (96,6%), animales (62,5%) y artrópodos -invertebrados que tienen un exoesqueleto articulado de quitina. Abarcan trilobitomorfos, merostomas, picnogónidos, arácnidos, crustáceos, miriápodos e insectos- (79,5%).”

<sup>3</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. “Lo que debe saber sobre riesgos laborales” Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/RiesgosLaborales/Paginas/preguntas-frecuentes.aspx#:~:text=E1%20empleador%20es%20el%20responsable,vigencia%20de%20la%20relaci%C3%B3n%20laboral>.

<sup>4</sup> Exposición de motivos Proyecto de ley número 144 de 2022 Cámara: Gaitán, J., Aristizábal, J. C., & Ponce, G. (2016). Evolución del modelo de aseguramiento en Riesgos Laborales. Revista Fasecolda, (164), 52-57. Recuperado a partir de <https://revista.fasecolda.com/index.php/revfasecolda/article/view/230>

población afiliada y se estima que el 26% de dicha reducción se dio gracias al SGRL<sup>5</sup>



Evolución de las tasas de mortalidad y de Enfermedad Laboral (EL)

- Con la expedición de la Ley 1562 de 2012, por la cual se modificó el Sistema de Riesgos Laborales, se permitió que los trabajadores independientes e informales cotizaran al Sistema de Riesgos Laborales siempre y cuando cotizaran también al régimen contributivo en salud. Así mismo, se estableció en el artículo 2 que las Cooperativas y Pre cooperativas de Trabajo Asociado son responsables del proceso de afiliación y pago de los aportes de los trabajadores asociados. Sin embargo, en la práctica se ha evidenciado que pertenecer a este tipo organizaciones no garantiza a los trabajadores independientes ningún tipo de vinculación al Sistema General de Seguridad De lo anterior, es claro que los recuperadores ambientales actualmente no tienen un ingreso suficientemente alto que les permita acceder a la afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales en las condiciones establecidas en el régimen legal vigente, por las cuales deben cubrir el costo de la cotización al régimen contributivo en salud que, para un salario mínimo mensual vigente a 2020 equivale a \$109.812, valor que sumado a los \$21.383 que cuesta actualmente la cotización en riesgo III al SGRL 13, equivaldría a \$131.195, esto es el 16% de su ingreso mensual, aun tomando el ingreso mayoritariamente más alto equivalente a \$800.000. Por esta razón,

se propone que puedan acceder al SGRL pagando lo correspondiente a su nivel de riesgo, sin tener que salirse del régimen subsidiado en salud y, por lo tanto, sin tener que cotizar a este último.

### V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Una vez analizada las razones expuestas por los autores y reconociendo el riesgo de salud al que se exponen este tipo de trabajadores, no solamente por recolectar productos reciclados, sino por estar en constante contacto con vectores que transmiten enfermedades, compartimos la necesidad que esta población cuente con la afiliación al Sistema de Riesgos Laborales.

Según la revista Colombiana de Salud Ocupacional<sup>6</sup> de la Universidad Libre un artículo publicado el 30 de junio de 2022 titulado, *Condiciones laborales y riesgos para la salud en recolectores de basura* afirma que “(...) la población ocupada en esta labor enfrenta varios tipos de riesgos para la salud. Estos pueden agruparse en riesgos biológicos, químicos, físicos y ergonómicos... los principales riesgos en este sector son los trastornos músculo-esqueléticos (problemas de espalda: lumbalgias, dorsalgias o lesiones cervicales, que se pueden producir en cualquier parte del cuerpo, pero son más sensibles los hombros, brazos, manos y espalda, en especial la zona dorso lumbar (...)) El 34.3% de los recolectores de basura presentaron alguna lesión ocupacional durante el año, encontrando que los factores asociados fueron menos años de antigüedad, salario mensual bajo, antecedentes de estrés y trastornos del sueño relacionados con el trabajo. (...) encontraron que los recolectores estuvieron expuestos a lesiones como heridas, cortes, picaduras de insectos, irritación ocular, esguince y erupciones cutáneas”

Al analizar el actual marco normativo que rige la afiliación al subsistema de Riesgos Labores encontramos que dicho subsistema tiene la obligación de: 1. Garantizar las prestaciones asistenciales en salud, 2. Garantizar las prestaciones económicas como por ejemplo pensiones, 3. Realizar actividades de promoción y prevención; obligaciones financiadas con la única fuente de financiación que son las cotizaciones que perciben por parte de los empleadores e independientes afiliados.

Frente a las prestaciones asistenciales en salud, las EAPB son las encargadas de brindar los servicios de salud con cargo a los recursos de las administradoras de riesgos laborales, los cuales cubren además de la atención, el suministro de medicamentos, prótesis y rehabilitación física.

Frente a las prestaciones económicas, con los recursos recaudados las ARL entregan subsidio por incapacidad temporal, indemnización por incapacidad

<sup>5</sup> Exposición de motivos Proyecto de ley número 144 de 2022 Cámara Ponce, Germán Ernesto. (2016). Artículo Revista Empresarial y Laboral “Los beneficios sociales y económicos del Sistema General de Riesgos Laborales” Disponible en: <https://revistaempresarial.com/gestion-humana/seguridad-social/riesgos-laborales/los-beneficios-sociales-y-economicos-del-sistema-general-de-riesgos-laborales/#:~:text=Los%20impactos%20del%20SGRL%20implementado,siniestralidad%20y%20consolidaci%C3%B3n%20de%20informaci%C3%B3n>.

<sup>6</sup> [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cach e:hZVg2HgvQEKJ:https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/rc\\_salud\\_ocupa/article/view/7904&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=co](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cach e:hZVg2HgvQEKJ:https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/rc_salud_ocupa/article/view/7904&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=co)

permanente o parcial, Pensión por invalidez, pensión de sobreviviente y auxilio funerario.

La normatividad establece como requisito de afiliación al subsistema de Riesgo Laborales la afiliación al Sistema de Salud y la razón de dicho requisito es la garantía en la asistencia total en la prestación de los servicios en salud, pues tal como está diseñado el subsistema de riesgo laborales solo podrían ser atendidos en eventos propios del ejercicio de actividad, estando desprotegidos de la atención de otro tipo de patologías, o se estaría generando una presión mayor al sistema de salud el cual debe de garantizar el derecho fundamental a la salud de todos los ciudadanos a pesar de no contar con los recursos económicos de los trabajadores.

Según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), durante la pandemia el número de cotizantes al sistema bajo 1,03 millones de trabajadores lo que significa menos ingresos económicos al sistema y una posible mayor demanda en servicios de salud.

Adicionalmente, en el caso de los recuperadores ambientales población objeto del proyecto, y de acuerdo a la normatividad de seguridad social serían clasificados como trabajadores independientes los cuales son definidos para efectos de aportes al sistema por el Decreto Único Reglamentario del sector Salud como *“trabajador independiente a aquel que no se encuentre vinculado laboralmente a un empleador, mediante contrato de trabajo o a través de una relación legal y reglamentaria”*<sup>7</sup>

**ARTÍCULO 33<sup>8</sup>.** Las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud deben hacerse sobre la misma base de las cotizaciones efectuadas al Sistema de Riesgos Profesionales y de las realizadas al Sistema General de Pensiones. Para afiliar a un trabajador, contratista o a cualquier persona obligada a cotizar al Sistema de Riesgos Profesionales debe demostrarse que se encuentra cotizando a los Sistemas Generales de Seguridad Social en Salud y de Pensiones.

Cuando en virtud de la normativa vigente una persona no esté obligada a afiliarse y cotizar al Sistema General de Riesgos Profesionales, tales como pensionados **y trabajadores independientes, no se aplicará lo previsto en el presente artículo.**

Lo anterior significa que dicha población puede acceder a la afiliación del subsistema de riesgos laborales como independientes, la propuesta podría estar incentivando la desafiliación al sistema de salud por parte de los independientes pues por principio de igualdad los demás trabajadores independientes vulnerables pueden exigir su aplicabilidad. Además, estaríamos creando un tipo especial de cotizante al Subsistema de Riesgo Laborales que iría en contravía de la integralidad del Sistema General de Seguridad Social.

Además de esto, la Corte Constitucional en Sentencia C-1089 de 2003, refiriéndose al derecho a la seguridad social y la potestad de configuración del Legislador indicó lo siguiente:

“La seguridad social, - ha dicho de manera reiterada esta Corporación -, constituye no sólo un servicio público de carácter obligatorio sino también un derecho irrenunciable de toda persona, que puede ser prestado directamente por el Estado o por intermedio de los particulares con sujeción a los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, siempre bajo la dirección, coordinación y control del Estado (C. P. artículos 48, 49 y 365)

Teniendo en cuenta su naturaleza de derecho prestacional, la Constitución no optó por un único modelo en esta materia, sino que confió al Legislador la tarea de configurar su diseño.

En este sentido la jurisprudencia ha explicado igualmente de manera reiterada que el Legislador tiene un papel esencial en materia de regulación de la seguridad social.

Ha dicho la Corte:

Una simple lectura de los artículos 48, 49 y 365 de la Carta demuestra que corresponde a la ley determinar los elementos estructurales del sistema, tales como (i) concretar los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, (ii) regular el servicio, (iii) autorizar o no su prestación por particulares, (iv) fijar las competencias de la Nación y las entidades territoriales, (v) determinar el monto de los aportes y, (vi) señalar los componentes de la atención básica que será obligatoria y gratuita, entre otros.

Sin embargo, lo anterior no significa que la decisión legislativa sea completamente libre, ni que la reglamentación adoptada esté ajena al control constitucional, pues es obvio que existen límites, tanto de carácter formal (competencia, procedimiento y forma) como de carácter material (valores y principios en que se funda el Estado Social de Derecho), señalados directamente por el Constituyente y que restringen esa discrecionalidad. “Por consiguiente, si el Legislador opta, por ejemplo, por una regulación en virtud de la cual las personas pueden escoger entre afiliarse o no a la seguridad social, ese diseño sería inconstitucional por desconocer el carácter irrenunciable de la seguridad social”. Lo mismo ocurriría si el Estado se desentendiera de las funciones de dirección, coordinación y control a la seguridad social, porque esas fueron precisamente algunas de las tareas expresamente asignadas en la Carta del 91.”

Es pues claro conforme a lo señalado por la Corte, que existen unos principios y mandatos constitucionales en materia de seguridad social y salud (C. P. artículos 48 y 49) que enmarcan el alcance de estos derechos y limitan entonces las posibilidades de regulación por parte del Legislador. (Sentencia C-1489 de 2000).

Conforme a lo anterior, el proyecto de ley desconoce el principio de solidaridad, entendido

<sup>7</sup> Decreto 780 de 2016, Artículo 2.2.1.1.1.3

<sup>8</sup> Ley 1393 de 2010.

como “el mutuo apoyo entre las personas, generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades”, en la medida en que la iniciativa disminuye las fuentes de recursos en beneficio de un grupo específico de aportantes, lo que dificulta la ampliación de cobertura y de servicios, la prestación del servicio de salud para los afiliados al régimen subsidiado y rompe con el esquema de subsidios cruzados que sustenta el sistema de salud.

Respecto del principio de progresividad, la medida incorporada por el proyecto de ley se estima regresiva en la medida que priva al sistema de salud de una importante fuente de financiamiento, sin establecer la fuente sustitutiva de recursos. Una decisión de esta naturaleza le está prohibida al Estado, pues (i) desconoce la obligación de avanzar en la garantía del derecho a la salud, y (ii) al reducir las fuentes de financiación, pone en peligro el cumplimiento de las obligaciones ya existentes en materia de cobertura y prestación de servicios, toda vez que el sistema de salud es oneroso y su prestación es imposible sin recursos que permitan hacerla efectiva.

### 5.1 Concepto de Entidades.

#### Superintendencia de Salud

Frente al articulado, la entidad manifiesta de la siguiente manera:

Frente al artículo tercero (3) afirma que la redacción del artículo “...desconoce las previsiones normativas que señalan que los aportes a la seguridad social deben ser integrales, lo que significa que tanto los trabajadores dependientes, como independientes, deben encontrarse afiliados a una Entidad promotora de salud (EPS), a una administradora de fondo de pensiones (AFP) y a una administradora de riesgos laborales (ARL). Por tanto, admitir excepciones como las contempladas en este proyecto, podrían desconocer el derecho a la igualdad de otros grupos poblacionales que también se encuentran en estado de vulnerabilidad y que ejercen actividades de riesgo para su salud y su vida. Adicionalmente, este proyecto debe tener en cuenta lo definido en el Decreto 1563 de 2016, cuyo objeto fue establecer las reglas para la afiliación voluntaria de los trabajadores independientes que devenguen uno (1) o más salarios mínimos mensuales legales vigentes y el pago de aportes al Sistema General de Riesgos Laborales, a través de las administradoras de riesgos laborales y mediante el uso de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA)

Frente los artículo octavo (8) y noveno (9) la entidad “... considera que los mismos desconocen las competencias asignadas a la Superintendencia Nacional de Salud en la Ley 100 de 1993, la Ley 1122 de 2007, la Ley 1438 de 2011, el Decreto 1080 de 2021, y el Decreto 780 de 2016, y que fueron descritas en párrafos anteriores”. Y en consecuencia solicita ser excluida de los mismos.

## VI. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

(...)

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley No existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

### PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR** el **proyecto de ley número 144 de 2022 Cámara**, por la cual se brindan condiciones para facilitar el acceso al Sistema General de Riesgos Laborales a la población de recuperadores ambientales del país.

**VICTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO**  
Coordinador Ponente

**MARIA EUGENIA LOPERA MONSALVE**  
Ponente

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 123 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se prorrogan los incentivos tributarios necesarios para la reactivación económica del sector turismo en Colombia, otorgados por la Ley 2068 de 2020.*

Honorable Representante

LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA

Presidente



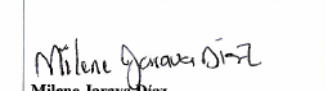

Comisión Tercera Constitucional

Cámara de Representantes

Bogotá

**Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 123 de 2022 Cámara.**

En atención a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los Honorables Representantes el Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 123 de 2022 Cámara, *por medio de la cual se prorrogan los incentivos tributarios necesarios para la reactivación económica del sector turismo en Colombia, otorgados por la Ley 2068 de 2020.*

 Armando Zabaraín D'arce H. Representante Dpto. Atlántico Coordinador Ponente	 Holmes De Jesús Echeverría De La Rosa H. Representante Ponente
 Milene Jarava Díaz H. Representante Ponente	 Silvio José Carrasquilla H. Representante Ponente

### 1. CONTENIDO

El presente informe está dividido en 8 secciones subsiguientes a este contenido, que se detallan de manera enumerada a continuación:

- Trámite del proyecto de ley.
- Objeto y contenido del proyecto de ley.
- Sustento y Antecedentes normativos del proyecto de ley.
- Análisis de conveniencia del Proyecto de ley.
- Declaración de impedimentos
- Proposición.

### 2. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley número 123 de 2022 de Cámara titulado “Por medio de la cual se prorrogan los incentivos tributarios necesarios para la reactivación económica del sector turismo en Colombia,

otorgados por la ley 2068 de 2020”, fue radicado el día 10 de agosto de 2022, por los Congresistas Christian Munir Garcés Aljure, Hemán Darío Cadavid Márquez, José Jaime Uscátegui Pastrana, Andrés Eduardo Forero Malina, Alexander Guarín Silva, Eduard Alexis Triana Rincón, Atilano Alonso Giralda Arboleda, Miguel Uribe Turbay, Paloma Susana Valencia Lasema, Paola Andrea Holguín Moreno, Josué Alirio Barrera Rodríguez ante la Secretaria General de la Corporación. Dicho texto fue publicado en la Gaceta 965 de 2022.

El presente proyecto de ley es remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, la cual, mediante oficio del día 6 de septiembre de 2022, fueron designados como ponentes los honorables Representantes Holmes de Jesús Echeverría de la Rosa, Milene Jarava Díaz, Silvio José Carrasquilla y como ponente coordinador el honorable Representante Armando Antonio Zabaraín D’Arce.

### 3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley tiene como objeto principal, prorrogar los incentivos tributarios necesarios para la reactivación económica del sector turismo, otorgados por la Ley 2068 de 2020, según lo dispuesto en su artículo primero.

La iniciativa en mención se compone de 8 artículos, y referencian las siguientes consideraciones:

- **Artículo 1º.** Objeto del proyecto de ley
- **Artículo 2º.** Modifica el artículo 40 de la Ley 2068 de 2020
- **Artículo 3º.** Modifica el artículo 43 de la Ley 2068 de 2020
- **Artículo 4º** Modifica el artículo 45 de la Ley 2068 de 2020
- **Artículo 5º.** Modifica el artículo 46 de la Ley 2068 de 2020
- **Artículo 6º.** Modifica el artículo 47 de la Ley 2068 de 2020
- **Artículo 7º.** Modifica el artículo 48 de la Ley 2068 de 2020
- **Artículo 8:** Vigencia y derogatorias

### 4. SUSTENTO Y ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley se sustenta en lo establecido en el artículo 150 de la Constitución Política, en el cual se concede competencia al Congreso de la República para hacer las leyes y por medio de ellas, ejercer funciones como la de interpretar, derogar y reformar las Leyes.

Un proyecto similar ya había sido presentado y discutido en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes: se trata del proyecto de ley 130 de 2021 Cámara, cuyo objeto era prorrogar

los beneficios tributarios al sector turismo hasta 31 de diciembre de 2022. A pesar de contar con ponencia positiva para primer debate, un concepto negativo del Ministerio de Hacienda de fecha 3 de noviembre de 2021, causó que, en primer debate, el 17 de noviembre de 2021, fuera archivado. Los apartes principales del concepto de ese momento se presentan a continuación:

- “Respecto de la propuesta del proyecto de ley, particularmente sobre la extensión de los beneficios tributarios hasta el año 2022, sea lo primero mencionar que estas medidas producen reducciones en el recaudo de impuestos y afecta las metas de recaudación de recursos en el Presupuesto General de Nación para atender las obligaciones correspondientes” (Concepto Minhacienda al Proyecto de ley 130 de 2021 Cámara, “Por medio de la cual se prorrogan hasta el año 2022 los incentivos tributarios para el sector turismo, creados por la Ley 2068 de 2020.”)
- “Cabe aclarar que esta Cartera reconoce que los sectores de hotelería, turismo y restaurantes se han visto especialmente afectados en el marco de la coyuntura de emergencia sanitaria de la pandemia de Covid-19. Atendiendo a la difícil situación económica a la que se enfrentan las empresas de dichos sectores, **el Gobierno nacional presentó y tramitó ante el Congreso de la República la reciente Ley 2155 de 2021 - Ley de Inversión Social-, que contiene una serie de medidas de política que buscan mitigar dichos efectos negativos e impulsar la reactivación económica de estos sectores en 2022**” (Concepto Minhacienda al Proyecto de ley 130 de 2021 Cámara, “Por medio de la cual se prorrogan hasta el año 2022 los incentivos tributarios para el sector turismo, creados por la Ley 2068 de 2020.”)
- “En lo corrido de 2021 el sector de alojamiento se ha venido recuperando de forma significativa. En primer lugar, **en julio de 2021 los ingresos reales de los hoteles ya se encontraban en el 75% del nivel observado en febrero de 2020**, previo a la pandemia, y la tasa de ocupación del sector en julio de 2021 fue equivalente al 85,6% del registro observado en el mismo mes de comparación (febrero de 2020). Adicionalmente, **en julio del 2021, la variación anual de los ingresos reales de los hoteles fue de 900% y la del personal ocupado del 17.4%, frente a julio de 2020**. Adicionalmente, estos resultados se dieron de forma homogénea en todo el país, pues en julio de 2021 los ingresos reales crecieron en todos los dominios geográficos frente al mismo mes de 2020”. (Concepto



Minhacienda al Proyecto de ley 130 de 2021 Cámara, “Por medio de la cual se prorrogan hasta el año 2022 los incentivos tributarios para el sector turismo, creados por la Ley 2068 de 2020.”)

- “En julio de 2021 el índice de ingresos nominales de los restaurantes, catering y bares se ubicó un 10,8% por encima del observado en promedio durante 2019. Más aún, el valor del índice en julio de 2021 fue superior al observado en cada uno de los meses de 2019, con excepción de diciembre de 2019” (Concepto Minhacienda al Proyecto de ley 130 de 2021 Cámara, “Por medio de la cual se prorrogan hasta el año 2022 los incentivos tributarios para el sector turismo, creados por la Ley 2068 de 2020.”)
- “los indicadores permiten ver la recuperación de estos sectores durante el presente año y el siguiente en márgenes satisfactorios y competitivos, además de que recientemente se expidió la Ley de Inversión Social con el fin de buscar dicha recuperación, norma que coincide en los mismos beneficios planteados en esos artículos.” (Concepto Minhacienda al Proyecto de ley 130 de 2021 Cámara, “Por medio de la cual se prorrogan hasta el año 2022 los incentivos tributarios para el sector turismo, creados por la Ley 2068 de 2020.”)

En suma, la cartera ministerial en ese momento demostró que el sector turismo venía en un crecimiento acelerado producto de las medidas tomadas en razón a la emergencia económica y social decretada entonces por el Gobierno nacional, por un lado, y por otro en razón a las medidas adoptadas en la Ley 2155 de 2021 o Ley de Inversión Social, que con extensión de los beneficios tributarios (algunos) a ese sector en particular y con modificación al Régimen Simple alivianaron las cargas tributarias de las empresas vinculadas con el sector objeto de análisis en la presente iniciativa

Lo anterior sumado al hecho por el que el Ministerio recordó en ese entonces que **“todo beneficio tributario que se incluya en un proyecto de ley debe contar con el aval del Gobierno nacional,** de acuerdo con lo establecido en el artículo 154 de la Carta Política y la interpretación de este artículo por la Corte Constitucional, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. Para el caso de avales fiscales y tributarios, el Gobierno nacional se encuentra representado en este Ministerio, conforme a sus competencias. En consecuencia, dado que la iniciativa no cuenta con el aval de esta Cartera por las razones manifestadas, de insistirse en el trámite legislativo del proyecto de ley, éste corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad” (Concepto Minhacienda al PL130 de 2021 Cámara, “Por medio de la cual se prorrogan hasta el año 2022 los incentivos tributarios para el sector turismo, creados por la

Ley 2068 de 2020.”). De esta manera, se solicitó al Ministerio de Hacienda, por parte de los ponentes de esta iniciativa que se somete a análisis en la presente ponencia, un concepto para evaluar el impacto de la medida de llegarse a aprobar.

## 5. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley 130 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se prorrogan hasta el año 2022 los incentivos tributarios para el sector turismo, creados por la Ley 2068 de 2020”, como ya quedó demostrado anteriormente, al tener una motivación idéntica al proyecto de ley objeto de estudio en la presente ponencia, hace que se pueda realizar analogía del concepto emitido en ese entonces por parte del Ministerio de Hacienda, en el sentido en que no es necesario continuar con los incentivos otorgados por la ley 2068 de 2020, al encontrarse el sector de turismo en un proceso acelerado de recuperación económica, tal como lo demuestra dicha cartera. Esto se respalda en otro aparte de dicho concepto en el que el Ministerio afirma que

*Adicionalmente, el impacto sobre los ingresos de la Nación de la medida de exclusión del IVA en contratos de franquicias junto con la reducción de tarifa del impuesto al consumo en el expendio de comidas y bebidas hasta el 2022 genera un costo fiscal de \$1.184 mil millones (casi 2 billones de pesos). En perspectiva, este costo representa cerca del 80% del costo total del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) que beneficiaría a cerca de 60 mil micro y pequeñas empresas y 400 mil empleados. Además, el impacto sobre los ingresos de la Nación de la medida propuesta de reducción de las tarifas del impuesto al consumo de restaurantes y bares tiene un costo fiscal de \$925 mil millones en el 2022.*

Por otra parte, una de las razones más fuertes para que los ponentes de esta iniciativa, que ya había sido archivada en el pasado, decidan de nuevo proponer la presente ponencia negativa, radica en que la presente reforma tributaria trae consigo medidas para incentivar el sector del turismo. De hecho, en la ponencia para primer debate del proyecto de ley 118 de 2022 Cámara o Reforma Tributaria se expone que

*Considerando que el sector del turismo en Colombia continua en una senda de recuperación y recogiendo las proposiciones de varios H Congressistas en relación con esta industria y la especial protección que algunos municipios requieren, se establece un beneficio para los parques de ecoturismo y agroturismo en municipios de hasta 200.000 habitantes y/o aquellos listados como PDET, el cual consiste en una tarifa reducida para aquellos contribuyentes del impuesto sobre la renta que sean personas jurídicas y que desarrollen estas actividades turísticas.*

En tercer lugar, el Ministerio de Hacienda ha sido enfático, además de varias sentencias de la Corte Constitucional, que estos proyectos que contienen en sus disposiciones incidencias fiscales deben contar con un respectivo análisis de los costos fiscales de la medida y las fuentes de financiación que se crearían para mitigar dicho impacto, de tal manera que, como se afirmó en el ya mencionado concepto del Proyecto de ley 130 de 2021

*A su vez, se recuerda que, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, todo proyecto de ley deberá incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, asunto que no se evidencia en el proyecto de ley bajo análisis.*

Para subsanar esto, el 7 de septiembre del 2022 los ponentes enviamos solicitud de concepto al Ministerio de Hacienda para que realizara el análisis respectivo del proyecto de ley, pero a la fecha, este no ha sido emitido, razón por la cual desconocemos el impacto fiscal de la medida.

Por otra parte, algunos de los beneficios que pretende extender el proyecto objeto de estudio ya se encuentran consagrados en la aprobada Ley de Inversión Social, como por ejemplo el artículo segundo, cuarto y quinto del proyecto de ley, que se encuentra en el artículo 65 numeral cuarto de la ley de inversión social o ley 2155 de 2021, los cuales estarán vigentes hasta el 31 de diciembre de 2022.

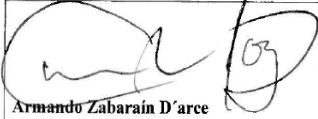


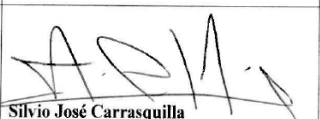
Añadido a lo anterior, en Plenaria de la Cámara de Representantes se encuentra para segundo debate el Proyecto de ley 077 de 2021 Cámara, que tiene como objeto “ampliar las exenciones en materia tributaria generadas mediante decreto legislativo 789 de 2020 por el presidente de la República y sus ministros al sector del turismo, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica ocasionada por la pandemia del Covid-19”, lo cual indica que una iniciativa similar ya se encuentra en trámite para segundo debate y por ende, al tener el mismo objeto y similares disposiciones, se considera pertinente por parte de los ponentes dar la discusión en plenaria a ese proyecto que se encuentra en un estado de mayor avance.

**6. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto según artículo 286 de la misma Ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado

**7. PROPOSICIÓN.**

Por las consideraciones anteriormente expuestas solicito a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes **archivar** el proyecto de ley número 123/2022 Cámara “Por medio de la cual se prorrogan los incentivos tributarios necesarios para la reactivación económica del sector turismo en Colombia, otorgados por la ley 2068 de 2020”,

 Armando Zabaraín D'arce H. Representante Dpto. Atlántico Coordinador Ponente	 Holmes De Jesús Echeverría De La Rosa H. Representante Ponente
 Milene Jarava Díaz H. Representante Ponente	 Silvio José Carrasquilla H. Representante Ponente

**CONTENIDO**

Gaceta número 1388 - Miércoles, 9 de noviembre de 2022  
 CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 PONENCIAS

Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley número 013 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1990 de 2019, referente a la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones .....	Págs. 1
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 144 de 2021 Cámara, por la cual se brindan condiciones para facilitar el acceso al Sistema General de Riesgos Laborales a la población de recuperadores ambientales del país. ....	25
Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 123 de 2022 Cámara, por medio de la cual se prorrogan los incentivos tributarios necesarios para la reactivación económica del sector turismo en Colombia, otorgados por la Ley 2068 de 2020. ....	31