



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

Avances legislativos sobre prevención y reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos en América Latina y el Caribe

Avances legislativos sobre prevención y reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos en América Latina y el Caribe

Hugo A. Muñoz Ureña

Consultor Jurista Internacional

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Roma, 2021

Cita requerida:

Muñoz Ureña, H.A. 2021. *Avances legislativos sobre prevención y reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos en América Latina y el Caribe*. FAO Estudio Legislativo N.º 116. Roma, FAO.
<https://doi.org/10.4060/cb2889es>.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

ISSN 1020-4377 [Impresa]

ISBN 978-92-5-133851-3

© FAO, 2021



Algunos derechos reservados. Esta obra se distribuye bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es>).

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO refrenda una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si la obra se traduce, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: "La presente traducción no es obra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en [idioma] será el texto autorizado".

Todo litigio que surja en el marco de la licencia y no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación vigentes serán el reglamento de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> y todo arbitraje se llevará a cabo de manera conforme al reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

Materiales de terceros. Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

Ventas, derechos y licencias. Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (<http://www.fao.org/publications/es>) y pueden adquirirse dirigiéndose a publications-sales@fao.org. Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: www.fao.org/contact-us/licence-request. Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: copyright@fao.org.

Fotografía portada: ©FAO Americas/Haití.

Índice

<i>Prefacio</i>	<i>vi</i>
<i>Agradecimientos</i>	<i>viii</i>
<i>Abreviaturas y siglas</i>	<i>ix</i>
1 Introduction	1
1.1 Breve presentación de la temática	2
1.2 Relación de la temática con el derecho a una alimentación adecuada	6
1.2.1 El reconocimiento del derecho humano a la alimentación	6
1.2.2 El contenido del derecho humano a la alimentación	7
1.2.3 Los deberes de los estados en relación con el derecho a la alimentación	9
1.3 Metodología del estudio	11
2. Repertorio de leyes y propuestas normativas en américa latina y el caribe	13
2.1 Leyes relativas a las pérdidas y desperdicios de alimentos	13
2.2 Proyectos de ley sobre pérdidas y desperdicios de alimentos	22
3. Análisis de los hallazgos	39
3.1 Medidas que definen el rol de la institucionalidad	40
3.1.1 Definición de la autoridad responsable	41
3.1.2 Deberes de adoptar políticas públicas, de planificación y seguimiento	46
3.1.3 Recolección de datos y publicación de la información	51
3.1.4 Competencia de coordinación interinstitucional	51
3.1.5 Fomento de la participación ciudadana y gremial (empresarial)	52
3.1.6 Campañas de sensibilización	54
3.1.7 Cooperación internacional	56

Matriz de síntesis: medidas que definen el rol de la institucionalidad	57
3.2. Medidas que se dirigen a los comerciantes	69
3.2.1 Donación obligatoria de alimentos (prohibición de destrucción y desecho)	69
3.2.2 Donación voluntaria de alimentos	72
3.2.2.1 Estado de los alimentos donados	73
3.2.2.2 Cantidad mínima de la donación	74
3.2.2.3 Criterios de escogencia de los beneficiarios de la donación	75
3.2.2.4 Entidades que reciben las donaciones, para distribuir las después	75
3.2.3 Medidas fiscales	76
3.2.3.1 Deducción de las donaciones	76
3.2.3.2 Limitación fiscal del porcentaje de alimentos que no encuentran un mejor destino	78
3.2.4 Etiquetado e información	79
3.2.4.1 Garantizar que la información sobre la fecha de caducidad sea transmitida al donatario	84
3.2.4.2 Garantizar que la donación tenga lugar antes del vencimiento del producto	85
3.2.5 Acceso a créditos “blandos”	89
Matriz de síntesis: medidas que se dirigen a los comerciantes	90
3.3 Medidas que refuerzan los aspectos técnicos de los procesos de producción y distribución	104
3.3.1 Mejoramiento del desempeño de las cadenas de producción	104
3.3.2 Innovación tecnológica en la producción y distribución de alimentos	105
3.3.3 Infraestructura rural y transporte de alimentos	106
3.3.4 Aplicación de los principios de economía circular y de la agroecología	106

Matriz de síntesis: medidas que refuerzan los aspectos técnicos de los procesos de producción y distribución	108
3.4 Medidas que desarrollan la noción de “proximidad” en la distribución de los alimentos	111
3.4.1 Instauración de bancos de alimentos	111
3.4.2 Refrigeradores comunales/vecinales (heladeras sociales)	114
Matriz de síntesis: medidas que desarrollan la noción de “proximidad”, en la distribución de los alimentos	117
4. Conclusiones	120
5. Recomendaciones	122
5.1 Aspectos generales	122
5.2 El rol del estado: autoridades de gobierno y parlamentarios	124
5.3 Los esfuerzos de capacitación y educación	126
5.4 La donación de alimentos	127
5.5 Los servicios de alimentación y los mercados y ferias de alimentos	129
5.6 La definición de la calidad “estética” y la fecha de vencimiento	130
5.7 La comunicación al consumidor mediante un sello de “lucha contra la pérdida y desperdicio de alimentos”	130
5.8 El rol de la academia	131
<i>Referencias</i>	<i>132</i>

Prefacio

En septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**, la que establece las prioridades de acción a nivel global para avanzar hacia un desarrollo respetuoso de las personas y el planeta.

La Agenda incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y fija 169 metas para alcanzarlos. Entre los objetivos, el ODS 12 refiere a la “Producción y Consumo Responsable” y la correlativa meta 12.3 busca reducir a la mitad las pérdidas y desperdicios de alimentos en todas las fases de la cadena productiva, al horizonte 2030. El establecimiento de esta meta coloca definitivamente la lucha contra las pérdidas y el desperdicio de alimentos en la agenda internacional y la interrelaciona con los otros objetivos de desarrollo sostenible.

En la edición 2019 de *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, preparado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), se señala que la reducción de las pérdidas y del desperdicio de alimentos también tiene un impacto en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional, al igual que en aquellos vinculados con la sostenibilidad ambiental, en particular, por cuanto se alivia la presión sobre los recursos naturales y se disminuyen las emisiones de gases de efecto invernadero. Se estima que el sector de la alimentación representa alrededor del 30% del consumo total de energía del mundo y un 22% del total de las emisiones de gases de efecto invernadero (FAO, 2019).

Según las cifras más recientes de la FAO, a nivel mundial se pierde alrededor del 14% de los alimentos producidos, desde la etapa posterior a la cosecha hasta la etapa minorista (sin incluirla). Para América Latina, esto equivale a 220 millones de toneladas de alimentos que se pierden al año, con un costo aproximado de 150 mil millones de dólares estadounidenses. En cuanto al desperdicio por parte de los distribuidores minoristas y los consumidores, se están preparando estimaciones más precisas, pues se reconoce la necesidad de contar con más información sobre la materia para poder proponer estrategias de reducción específicas y efectivas. Asimismo, no debe ignorarse que las estimaciones hasta ahora existentes apuntan a que buena parte del desperdicio alimentario ocurre en los hogares (FAO, 2019).

Por otra parte, recientes estimaciones de la FAO – publicadas en *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2020* – indican que cerca de 690 millones de personas padecen hambre, es decir, el 8,9% de la población mundial (un

aumento de unos 10 millones de personas en un año y de unos 60 millones en cinco años). El número de personas afectadas por la inseguridad alimentaria es grave y va en aumento. De hecho, otra medida que calcula el hambre de manera aproximada muestra una tendencia ascendente similar. En 2019, cerca de 750 millones de personas, o casi una de cada 10 personas en el mundo, se vieron expuestas a niveles graves de inseguridad alimentaria. Además, una evaluación preliminar sugiere que la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) puede añadir entre 83 y 132 millones de personas al número total de personas subalimentadas en el mundo en 2020, en función de la hipótesis de crecimiento económico (FAO *et al.*, 2020).

Por estas razones, la FAO ha venido impulsando en los últimos años una línea de trabajo para prevenir y reducir las pérdidas y el desperdicio de alimentos. Entre los muchos mecanismos y herramientas aplicables, la legislación ha demostrado ser un instrumento eficaz para avanzar en la consecución de la meta 12.3 de la Agenda 2030, al mismo tiempo que contribuye al logro del ODS 2, “Hambre Cero”.

En esa línea, la FAO en conjunto con el Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe trabaja para apoyar a los países en la adopción e implementación de normativa sobre la temática, en estrecha coordinación con las instituciones nacionales responsables en la materia. La irrupción de la pandemia de COVID-19 ha puesto en primer plano la necesidad de evitar que alimentos que son aptos para el consumo humano se pierdan o desperdicien. Por ello, es más importante que nunca que los países legislen para prevenir y reducir las pérdidas y desperdicios de alimentos. Asimismo, es esencial velar porque las legislaciones, en los países donde ya existen, sean efectivamente aplicadas sin obstáculos ni demoras.

En este contexto se enmarca el presente estudio, relativo a los avances legislativos sobre prevención y reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos en los países de América Latina y el Caribe. El estudio busca ofrecer un panorama general sobre los avances alcanzados en la región, con el objetivo de extraer una serie de criterios que permitan analizar y clasificar las medidas ya adoptadas a nivel legislativo, así como aquellas que figuran en proyectos de ley. La identificación y el estudio de estos criterios ha dado lugar a un conjunto de conclusiones y recomendaciones, las cuales buscan orientar y facilitar el actuar de los Estados a la hora de adoptar medidas jurídicas para contribuir con la prevención y reducción de las pérdidas y los desperdicios de alimentos.

Agradecimientos

El presente estudio legislativo fue elaborado por Hugo A. Muñoz Ureña, catedrático de la Universidad de Costa Rica y miembro del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe, como parte de un equipo multidisciplinario de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), bajo la dirección de Manuela Cuvi Rodríguez, Oficial Jurista del Servicio de Derecho para el Desarrollo de la Oficina Jurídica de la FAO, y Sara Granados, Consultora en Sistemas Alimentarios de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe y punto focal de pérdida y desperdicio de alimentos.

Los comentarios al estudio y la revisión por pares estuvieron a cargo de Valeria Pasarán Linares, consultora de LEGN, Nicol Barahona, Consultora de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, y Simon Blondeau, Oficial Jurista del Servicio de Derecho para el Desarrollo de la Oficina Jurídica de la FAO.

El equipo agradece a los parlamentarios de los diversos países latinoamericanos y caribeños que participaron activamente durante el taller regional sobre la temática, el cual fue organizado por la FAO, en Bogotá (Colombia), en agosto de 2019. Durante esa actividad se recibió una importante retroalimentación sobre el trabajo y se propusieron múltiples e interesantes alternativas, las cuales han sido valoradas y en su mayoría integradas al presente documento.

Quisiéramos agradecer especialmente a Joao Intini, Oficial de Políticas-Sistemas Alimentarios de la FAO y líder técnico del proyecto de cooperación técnica de la FAO Pasando de pérdidas a soluciones, por todo el apoyo en la realización de esta publicación.

Abreviaturas y siglas

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Art. /art.	Artículo
B.	Boletín
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CISAN	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Colombia)
Codex	Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius
COAG	Comité de Agricultura
Comité DESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia)
DONAL	Donación de alimentos
Exp.	Expediente
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FDA	Food and Drug Administration (Estados Unidos de América)
FNE	France Nature Environnement (Francia)
FPH ALC	Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe
GAO	Government Accountability Office (Estados Unidos de América)
GP.	Gaceta Parlamentaria

N.º	Número
ODS	Objetivo(s) de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PDA	Pérdidas y desperdicios de alimentos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SEDESEM	Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México (México)
SEDESO	Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de México (México). Actualmente se denomina "Secretaría de Inclusión y Bienestar Social de la Ciudad de México" y su acrónimo es 'SIBISO'.
USDA	Departamento de Agricultura (Estados Unidos de América)
WRAP	Waste and Resources Action Programme (organización radicada en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte)

Capítulo 1. Introducción

Este estudio fue realizado en el marco de un trabajo de consultoría jurídica para el proyecto de cooperación técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) Pasando de pérdidas a soluciones (TCP/RLA/3710). Comenzó a implementarse en 2018, considerando el llamado a la acción a diversos actores para avanzar en la prevención y reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos (PDA), para la cual se ha consolidado una estrategia de gobernanza, comunicación e inversión, así como el levantamiento de información que permita la cuantificación de las PDA como aporte al Índice Global de Pérdidas (indicador 12.3.1 de la Agenda 2030). Para llevar a cabo las acciones vinculadas con esta agenda regional de PDA se contó con la colaboración de instituciones nacionales, la academia, la sociedad civil y plataformas del sector privado, tanto nacionales como regionales, así como la alianza con el Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH ALC). En el marco de este proyecto, a raíz de las diversas iniciativas legislativas en países de América Latina y el Caribe, el componente legal cobró suma importancia, estableciéndose como uno de los elementos que orientan la articulación y vinculación de los actores del sistema alimentario, en el ámbito de las PDA, para su recuperación y transformación.

El estudio legislativo se organiza en tres apartados. Primero, se introduce brevemente la temática y se establece la relación que esta tiene con el derecho humano a una alimentación adecuada. Luego se realiza una suerte de repertorio de las leyes y proyectos de ley que han sido aprobados y presentados en los países de América Latina y el Caribe sobre el tema. De seguido, se presenta un análisis de los hallazgos realizados al elaborar el apartado anterior. Finalmente, se expone un conjunto de conclusiones y recomendaciones.

1.1 Breve presentación de la temática

En años recientes ha comenzado a tomar forma la discusión sobre el tema de las “perdidas y desperdicio de alimentos” (Soyeux, 2010). La expresión designa aquellas situaciones en las cuales productos alimenticios, que potencialmente podrían servir de alimento a personas, son descartados, incluso tirados a la basura. Fenómeno que se hace tanto más grave cuando se toma en cuenta que tal desperdicio alimentario conlleva también el desperdicio de todos los recursos que se emplearon para su elaboración, tales como: recursos naturales (agua, suelo, etc.), trabajo y tiempo de las personas, recursos productivos (cultivos, animales de granja, caza, sus productos y subproductos), recursos energéticos (empleados en la producción, distribución y conservación).

Conviene señalar que el uso de los términos “pérdidas” y “desperdicio” (*losses/wastage; pertes/gaspillage; perda/desperdício*) no es necesariamente unívoco en la literatura (Redlingshöfer y Soyeux, 2011). Dicho eso, no hace mucho se ha acordado que el término “pérdidas” es más propicio para ser empleado en relación con el fenómeno que ocurre en las fases de producción (producción, poscosecha, transformación), mientras que el término “desperdicio” parece ser más adecuado para las etapas de la distribución (mayorista y minorista), así como para el consumo de alimentos.

En este sentido, según la FAO la **pérdida de alimentos** hace referencia a “la disminución de la cantidad o calidad de los alimentos como consecuencia de las decisiones y acciones de los proveedores de alimentos en la cadena, sin incluir la venta al por menor, los proveedores de servicios alimentarios y los consumidores” (FAO, 2019). El **desperdicio de alimentos**, en cambio, es “la disminución de la cantidad o calidad de los alimentos como resultado de las decisiones y acciones de los minoristas, los servicios alimentarios y los consumidores” (FAO, 2019).

El estudio del fenómeno, así como su combate, se vuelve aún más importante cuando se cae en cuenta que las estimaciones oficiales indican que el desperdicio asciende a cifras alarmantes. En efecto, hace algunos años se estimó que se perdían y desperdiciaban cerca de un tercio de

los alimentos producidos en el mundo (FAO, 2012). En una estimación más reciente, referida únicamente a las pérdidas, la cifra retenida gira en torno al 14%, la cual sigue siendo preocupante (FAO, 2019). Las estimaciones del desperdicio de alimentos por parte de minoristas y consumidores están a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

En algunos sectores el desperdicio es mayor, mientras en otros es menor y se manifiesta de formas diferentes según se trate de países en desarrollo o de países desarrollados (Redlingshöfer y Soyeux, 2011; FAO, 2012; De Schutter, 2014). No obstante, el fenómeno concierne a todas las etapas de las cadenas de producción y distribución de alimentos, e incluye también a los restaurantes. Asimismo, no debe ignorarse que las estimaciones indican que buena parte del desperdicio alimentario ocurre en los hogares (FNE, 2011; WRAP, 2015).

Desde diversos campos disciplinarios, numerosos trabajos han comenzado a analizar la cuestión y a proponer soluciones tendientes a disminuir las pérdidas y el desperdicio alimentario. Aunado a lo anterior, se está gestando un movimiento social en varios países en contra de las pérdidas y del desperdicio alimentario. Sus propuestas comienzan a tener eco en los gobernantes y en las organizaciones regionales e internacionales. Todo lo anterior ha comenzado a motivar modificaciones en la normativa jurídica.

A nivel de organizaciones regionales, pueden citarse, entre otros ejemplos, la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulada *Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos* (Comisión Europea, 2011); igualmente, la línea de acción sobre la reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos, del Plan de Acción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025 (CELAC, 2015).

En lo concerniente al plano internacional, el Comité de Agricultura (COAG) durante su vigesimosexto período de sesiones (2018), a petición

de un grupo de países latinoamericanos, solicitó a la FAO que tomara la iniciativa, en colaboración con los actores pertinentes, para formular un código internacional de conducta para la prevención y reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos. En respuesta a esta petición, la FAO ha liderado un proceso mundial en el que participan actores interesados para formular este código, el que será presentado en el próximo período de sesiones del Comité.

En esta misma línea, debe señalarse el informe de periodicidad anual que prepara la FAO sobre el estado mundial de la agricultura y la alimentación, cuya versión de 2019 está dedicada precisamente a la temática de la reducción de las pérdidas y del desperdicio de alimentos (FAO, 2019).

También, cabe mencionar la consideración que sobre el tema se hace en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que se han fijado los Miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para ser cumplidos en el período 2015-2030 (ONU, 2015). Uno de los objetivos, el 12, relativo a la producción y consumo sostenibles, guarda relación con las pérdidas y desperdicio de alimentos. En ese sentido, se establece la meta 12.3, la cual propone: “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” (ONU, 2015).

Para cumplir esta meta y alcanzar el objetivo citado, han sido propuestas algunas medidas normativas que conciernen directamente el consumo. La magnitud del problema de las pérdidas y desperdicio de alimentos obliga a reaccionar, incluso mediante los mecanismos jurídicos. En este sentido, el derecho cuenta efectivamente con una serie de mecanismos que pueden contribuir a reducir las pérdidas y el desperdicio alimentario.

No debe obviarse el hecho de que estas reformas tienen como consecuencia una cierta modificación indirecta del estatus jurídico del alimento. En efecto, el alimento que hasta ahora ha sido concebido por el derecho como un bien mueble (cualquiera), comienza a ser apreciado como un bien que

no es susceptible de un uso antojadizo, que constituya “despilfarro”. Ello, por cuanto tal uso es irracional (desde toda perspectiva) y, en consecuencia, se vuelve cada vez más intolerable (reprochable). Para el derecho esta situación podría implicar una limitación al derecho de propiedad sobre los productos alimenticios y podría a su vez dar origen, dependiendo de las circunstancias, a la constitución de una categoría de bienes de excepción (régimen jurídico de excepción), al tratarse de bienes que además de formar parte del comercio, tienen el carácter de bienes necesarios para la vida, los cuales podrían ser llamados “bienes vitales” (León Guzmán, Collart Dutilleul y Hostiou, 2012; Collart Dutilleul, 2013; Bernard y Riem, 2014; Deprès, 2014; Muñoz Ureña, 2015).

De igual manera, esta evolución en la forma como el derecho concibe al alimento es favorable para el cumplimiento del ODS 2: “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”. Este sirve a los fines de la concretización del derecho humano a una alimentación adecuada (FAO, 2018) y a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional. Lo anterior, por cuanto esas medidas que se oponen a las pérdidas y desperdicio alimentario influyen también en la forma en que los alimentos se (re)distribuyen.

En América Latina y el Caribe, un actor fundamental en materia legislativa para el logro del ODS 2 es el Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe. Esta red parlamentaria, permanente y plural se encuentra consolidada en 21 parlamentos nacionales y cuatro parlamentos regionales y subregionales. El FPH ALC está prestando especial atención al derecho a una alimentación y nutrición adecuadas, así como a los esfuerzos por prevenir y reducir las pérdidas y desperdicios de alimentos. Esta agenda legislativa es particularmente relevante en el contexto de pandemia de COVID-19 y de los nuevos retos que los países deberán enfrentar vinculados con el período posterior a la pandemia, donde contar con marcos legales que faciliten la prevención y reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos contribuirá a la recuperación y transformación de los sistemas alimentarios (FAO y CEPAL, 2020).

1.2 Relación de la temática con el derecho a una alimentación adecuada

Las pérdidas y desperdicios de alimentos inciden en la realización del derecho a una alimentación adecuada.

Para dimensionar estos efectos se requiere comprender el contenido de este derecho humano. Así, resulta apropiado comenzar señalando las fuentes que lo reconocen expresamente, para luego profundizar en su contenido y en los deberes que recaen sobre los Estados para garantizar su cumplimiento efectivo.

1.2.1 El reconocimiento del derecho humano a la alimentación

Atendiendo a su carácter de derecho humano, el derecho a la alimentación adecuada preexiste cualquier positivización y se entiende como parte integral de la dignidad propia de cada persona (Comité DESC, 1999). Se trata, en efecto, de un derecho natural de las personas. De esta manera, los esfuerzos y logros por el reconocimiento de la existencia de este derecho van dirigidos a contribuir a su aplicación.

El derecho a la alimentación adecuada es ampliamente reconocido en el ámbito del derecho internacional. Varios instrumentos lo reconocen, incluso desde mediados del siglo pasado. Así, en 1948, tras el final de la Segunda Guerra Mundial, en pleno resurgimiento de las corrientes iusnaturalistas, tanto la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (art. XI), cuanto la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (art. 25), lo reconocen expresamente.

En 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) hace lo propio en su artículo 11. Y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1988, conocido como el “Protocolo de San Salvador”, también lo reconoce en su artículo 12.

En relación con el presente estudio, resulta de interés señalar que casi la totalidad de los países de América Latina y el Caribe (con excepción de Cuba) han aprobado el PIDESC (FAO, 2020). Por esta vía, el derecho a la alimentación ha sido integrado en el ordenamiento nacional de estos países. Lo anterior, sin detrimento de cualquier normativa nacional que también reconozca este derecho.

Si el reconocimiento del derecho a la alimentación no parece generar ninguna duda, es el aspecto de la delimitación del contenido de este derecho humano lo que requiere una mayor atención. El establecimiento de la relación entre el derecho a la alimentación adecuada y las pérdidas y desperdicios de alimentos tiene lugar precisamente al analizar el contenido del derecho.

1.2.2 El contenido del derecho humano a la alimentación

En los trabajos realizados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC), se indica que el derecho a la alimentación se ejerce “cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla” (Comité DESC, 1999). A partir de esta concepción aparentemente simple, la delimitación del contenido del derecho a la alimentación presenta algunos retos, debido a su complejidad. Esta complejidad se deriva de, al menos, tres factores:

- i. En primer término, **se trata de un derecho cuyo efectivo cumplimiento se encuentra íntimamente relacionado con el ejercicio de otros derechos humanos.** A título de ejemplo, su ejercicio podría depender del acceso a la tierra, al agua y a otros recursos productivos, en un contexto de producción agrícola; o al acceso a unas condiciones laborales que conlleven un empleo remunerado u otros medios para hacerse de recursos que permitan, a su vez, adquirir alimentos, como medidas de protección social, en otro contexto. Incluso, podría pensarse en la relación que este derecho tiene con aquel que garantiza la libre empresa o la propiedad privada, como mecanismos

para desarrollar empresas que contribuyan al suministro y aprovisionamiento de alimentos.

ii. En segundo término, tratándose de un derecho humano, este tiene por supuesto una dimensión individual, vinculada con cada persona. No obstante, su realización también conlleva una dimensión colectiva, referente a la sociedad. En efecto, **para garantizar la realización de este derecho humano, una sociedad debe reunir una serie de condiciones que inciden, por ejemplo, en el acceso y la disponibilidad de alimentos, las cuales les permiten a los individuos el ejercicio del derecho a la alimentación.** Estas pueden incluir también el adecuado funcionamiento de instituciones gubernamentales o la labor de actores no gubernamentales.

iii. En tercer término, y en línea con lo anterior, en **ciertas circunstancias este derecho humano puede realizarse mediante un acto específico o concreto. En otras circunstancias, sin embargo, adopta la forma de un derecho programático, también llamado prestacional.** Este último supuesto no se agota en un solo acto, más bien implica un conjunto de actos y actividades, debidamente organizados en un programa, el cual aspira al cumplimiento de objetivos y metas, y que pueden ser objeto de evaluaciones periódicas de cumplimiento, sean estas cualitativas o cuantitativas (ACNUDH, 2012; OEA, 2015).

Los esfuerzos de delimitación del contenido del derecho a la alimentación tienen en cuenta la complejidad antes indicada. En este sentido, en 1999 el Comité DESC adoptó un documento interpretativo sobre el derecho a una alimentación adecuada (art. 11 del PIDESC). Este documento es conocido como la Observación General N.º 12.

La Observación General N.º 12 analiza el contenido normativo de este derecho humano, haciendo referencia a sus características (Comité DESC, 1999). De esta manera, se insiste en la adecuación y sostenibilidad de la alimentación. Adicionalmente, se disgrega el carácter de la sostenibilidad, indicándose que este se compone de la disponibilidad y de la accesibilidad a largo plazo.

En relación con el presente trabajo, debe indicarse que **las pérdidas y desperdicios de alimentos afectan sobre todo el carácter de la sostenibilidad**. De esta manera, al perderse o desperdiciarse alimentos, también se pierden todos los recursos naturales utilizados para producirlos. Esta afectación general a la sostenibilidad, amenaza también la disponibilidad y accesibilidad futura a los alimentos (FAO, 2018).

La disponibilidad se ve afectada porque esos alimentos desperdiciados o perdidos dejan de estar a disposición de las personas, para satisfacer sus necesidades alimentarias. De forma similar, la accesibilidad se ve afectada porque los individuos ven limitada su capacidad de acceder física o económicamente a los alimentos. Esto sucede, por ejemplo, con cultivos que no fueron cosechados o que nunca llegaron a los mercados. En consecuencia, **las pérdidas y desperdicios de alimentos tienen un impacto negativo en la realización del derecho a la alimentación adecuada**.

En este mismo sentido, el propio texto del artículo 11 del PIDESC impone un deber a los Estados de garantizar que los alimentos se conserven y sean distribuidos de manera apropiada, lo que implica limitar las pérdidas y desperdicios de alimentos a lo largo de la cadena de producción y distribución (FAO, 2018). Se plantea de esta manera que los Estados adopten programas concretos para: “mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos [...] de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales” (art. 11.2.a). El rol de los Estados, como principales garantes del cumplimiento de los derechos humanos, es innegable.

1.2.3 Los deberes de los Estados en relación con el derecho a la alimentación

La complejidad propia del contenido del derecho, señalada en líneas anteriores, también puede ser observada al apreciar la existencia de tres niveles de deberes u obligaciones para los Estados, los cuales son requeridos para la realización del derecho a la alimentación adecuada. Estos tres niveles fueron examinados en la Observación General N.º 12 – antes citada – y su análisis ha sido profundizado en los informes del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación de las Naciones Unidas (ONU, 2003).

En el primer nivel se encuentra la **obligación de respetar**. En atención a esta obligación, los Estados tienen el deber de asegurar que las medidas que adopten no establezcan restricciones al acceso a la alimentación adecuada. La FAO ha considerado que “algunas brechas en los marcos jurídicos relativos a los sistemas alimentarios pueden generar inconsistencias con la realización del derecho a la alimentación, dado que permiten que las pérdidas y desperdicios de alimentos ocurran. Por ejemplo, ciertos estándares sobre inocuidad alimentaria inadecuados o su interpretación pueden ser contraproducentes” (FAO, 2018). De esta manera, hace un llamado a integrar la prevención y reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos en estas normas (FAO, 2018).

En el segundo nivel aparece la **obligación de proteger**. En este sentido, los Estados deben tomar medidas que aseguren que ninguna empresa o persona prive a otras personas de su acceso a una alimentación adecuada. En el caso particular de las empresas transnacionales del sector de la alimentación, como ha destacado el Relator sobre el Derecho a la Alimentación, sus actividades deben ser vigiladas y reguladas por los Estados (ONU, 2003). Estas empresas deben respetar las leyes tanto del país de su sede o nacionalidad, como de los países donde operan, incluyendo la legislación destinada a prevenir o reducir las pérdidas y desperdicios de alimentos.

En un tercer nivel se ubica la **obligación de realizar**. Esta tiene dos componentes: *facilitar* y hacer efectivo. En cuanto al deber de facilitar, los Estados están obligados a “iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria” (Comité DESC, 1999). Mientras, en lo atinente al deber de *hacer efectivo*, “cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (...) ese derecho directamente” (Comité DESC, 1999). Las iniciativas de proporcionar alimentos a los que más lo necesitan juegan un rol importante, sobre todo cuando cuentan con el apoyo estatal y no se limitan a la acción de los privados en el ámbito de la caridad o la solidaridad. Además, estas acciones pueden contribuir a evitar el despilfarro de alimentos.

Cabe resaltar que el artículo 2 del PIDESC obliga a los Estados Parte a adoptar las medidas necesarias, incluidas las medidas legislativas, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos enumerados en el Pacto. En el mismo sentido, la directriz 7 de las *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, aprobadas por el Consejo de la FAO en 2004, invita a los Estados a revisar sus marcos jurídicos (FAO, 2005).

La experiencia demuestra que la legislación puede contribuir a mejorar la coordinación de las acciones de múltiples sectores y programas, evitar la duplicidad de esfuerzos, asignar presupuestos y facilitar el monitoreo de su ejecución. Por ello, la revisión y elaboración mediante procesos participativos, de marcos jurídicos destinados a prevenir y reducir las pérdidas y el desperdicio de alimentos, constituye un imperativo para la acción de los Estados.

Vista la relación entre el derecho a la alimentación y las pérdidas y el desperdicio de alimentos, de seguido se explica la metodología que ha sido empleada en el presente estudio.

1.3 Metodología del estudio

El presente estudio fue realizado entre julio y septiembre de 2019. Algunas correcciones y actualizaciones fueron efectuadas con posterioridad a esa fecha, durante la etapa de validación del trabajo.

La información fue obtenida mediante una búsqueda bibliográfica, sobre la base de diversas búsquedas realizadas en las fuentes disponibles en internet y validadas por el equipo supervisor de la consultoría.

Una vez identificadas las fuentes, se procedió a analizar la información, organizarla y realizar una breve explicación de cada instrumento normativo (o propuesta de ley). Para ello se ha conformado un tipo de repertorio, en el que se ordenan las leyes adoptadas por país y los proyectos propuestos por región y país.

A partir de la conformación del repertorio se analizan los hallazgos. Para ello se establecieron y confirmaron una serie de criterios de clasificación de las medidas adoptadas (así como de las propuestas de ley, según se trate). Estos criterios fueron ordenados en cuatro grandes categorías. De seguido, se explica en qué consisten estos criterios, privilegiando para ello un enfoque jurídico. La explicación se ve apoyada con ejemplos obtenidos de la misma normativa estudiada, en la medida en que esto resulte útil para la explicación.

Asimismo, se realizó un taller regional sobre la temática, organizado por la FAO y dirigido a parlamentarios (Bogotá, Colombia, agosto de 2019), en donde se recibió una importante retroalimentación sobre el trabajo y se propusieron múltiples e interesantes alternativas, las cuales han sido valoradas y en su mayoría integradas al presente informe.

Sobre la base de la información obtenida al elaborar el repertorio de leyes y proyectos, y al analizar las medidas que estos contienen, se presenta una serie de conclusiones que se derivan del estudio. Estas conclusiones siguen igualmente un enfoque jurídico.

Finalmente, las conclusiones son acompañadas por un conjunto de recomendaciones. Estas recomendaciones se refieren tanto a las medidas analizadas, como a las carencias que presentan las leyes y proyectos.

Capítulo 2. Repertorio de leyes y propuestas normativas en América Latina y el Caribe

En este apartado se hace una revisión de las leyes y proyectos de ley que existen en los países de América Latina y el Caribe, con el objetivo de conformar una suerte de “repertorio”. La información ha sido organizada distinguiendo entre las leyes y los proyectos de ley. Se sigue, entonces, esta estructura: i) leyes; y ii) proyectos de ley.

2.1 Leyes relativas a las pérdidas y desperdicios de alimentos

En la presente sección se indican las leyes especiales que regulan la materia de las pérdidas y desperdicios de alimentos en la región de América Latina y el Caribe. Se podrá observar que se enumeran textos normativos adoptados en siete países de América Latina. No se ha podido identificar ninguna ley adoptada en la zona del Caribe. Los resultados se presentan siguiendo un orden alfabético, según el país de adopción de la normativa.

Corresponde hacer dos observaciones importantes en este momento:

i) Por una parte, como ha sido indicado, en esta sección se enlistan solamente **leyes que se refieren expresamente a la temática** bajo estudio. Se trata así de leyes que podrían ser calificadas de “especiales”, debido a su objeto de regulación concreto; en contraposición a otras leyes “generales”, que tienen un ámbito de regulación bastante más amplio. No obstante, resulta oportuno aclarar que la normativa de corte general podría también tener vocación para prevenir y reducir las pérdidas y desperdicios de alimentos, aun cuando no necesariamente suele vincularse con esta temática. Estas leyes generales presentan la ventaja innegable de encontrarse en vigencia (ya son aplicables).

En este sentido, durante la realización del estudio se discutió el potencial que tienen las normativas que tratan, por ejemplo, sobre la innovación

tecnológica (métodos de producción y preservación más eficientes y eficaces), la seguridad y la soberanía alimentarias (establecimiento de instituciones que den seguimiento a la alimentación y nutrición de la población), el desarrollo rural (mejoramiento de la infraestructura y de los caminos rurales, o de la “cadena de frío”), el régimen fiscal (incentivos tributarios a las donaciones de alimentos) y el tratamiento de desechos sólidos (fomento a la reutilización de productos) para contribuir en la prevención y reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos.

Cabe comentar brevemente el caso particular de la ley chilena N.º 21 210 de 2020, mediante la cual se **moderniza la legislación tributaria**. Este amplio texto normativo propio de la legislación tributaria, incluye una reforma a la disposición incluida en el art. 31 de la Ley sobre el Impuesto a la Renta, Decreto ley N.º 824 de 1974 (incorporando un nuevo párrafo 2º, en el apartado N 3, del inciso 4 de dicho artículo). La modificación a esta ley chilena refiere a la donación de alimentos, empleando expresamente el término “entrega gratuita”. Se trata entonces de una medida puntual y motivada por el combate a las pérdidas y desperdicios de alimentos, pero que se encuentra inserta en una ley de carácter general.

ii) Por otra parte, se observará que una buena parte de las leyes adoptadas (así como de los proyectos de ley presentados), se orientan a regular de forma (casi) exclusiva la **donación de alimentos**. Lo anterior, probablemente siguiendo la tónica fijada por la ley francesa de transición energética de 2015 (*Loi de transition énergétique* conocida como “*Loi Garot*”), en la cual se aborda expresamente el tema del desperdicio alimentario; o por la ley argentina que establece un régimen especial para la donación de alimentos (cuyo acrónimo “DONAL”, es muy empleado) y que se cita de seguido. En el contexto del presente estudio, han sido incluidas tales leyes, pues se entiende que la donación de alimentos constituye un mecanismo para aminorar el desperdicio de alimentos.

A continuación, se presentan las leyes sobre pérdidas y desperdicios de alimentos siguiendo un orden alfabético, según el país.

Cuadro 1.
Leyes que regulan las pérdidas y desperdicios de alimentos en países de América Latina y el Caribe

País	Nombre de la Ley	Descripción / función
Argentina	Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos (N.º 25989 de 2004)	Establece el Régimen Especial para la Donación de Alimentos (DONAL), para la disminución de los desperdicios de alimentos y su donación a favor de organizaciones benéficas. Cabe señalar que esta ley sufrió una importante modificación en 2018, la cual concierne el régimen de responsabilidad del donante.
	Ley de Creación del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos (N.º 27454 de 2018)	Propone la instauración del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos destinado al combate y sensibilización sobre el desperdicio de alimentos; incluida la obligación jurídica para los productores y supermercados de donar los alimentos aptos para el consumo humano.

País	Nombre de la Ley	Descripción / función
Brasil	<p>Ley que <i>Autoriza o Poder Ejecutivo a doar estoques públicos de alimentos, para assistência humanitária internacional</i> (N.º 12429 de 2011) [autoriza al poder ejecutivo para donar existencias públicas de alimentos, para asistencia humanitaria internacional].</p>	<p>Autoriza al poder ejecutivo a proceder a la donación de alimentos sobrantes de los programas estatales de alimentación, a favor de otros países en situaciones de vulnerabilidad y desigualdad alimentaria.</p>
	<p>Ley <i>Dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano</i> (N.º 14016 de 2020) [sobre el combate al desperdicio de alimentos y donación de excedentes de alimentos para el consumo humano].</p>	<p>Se autoriza a los establecimientos de producción y suministro de alimentos a donar los excedentes no comercializados, pero aptos para el consumo humano. Asimismo, se establecen las disposiciones de base para el funcionamiento de tales donaciones. Por otra parte, se define con claridad que estas donaciones no se registrarán por el derecho del consumo y se fijan ciertas pautas atinentes a la responsabilidad civil, administrativa y penal.</p>

País	Nombre de la Ley	Descripción / función
Colombia	Ley de la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos (N.º 1990 de 2019)	Instaura una política pública destinada al combate y sensibilización sobre el desperdicio de alimentos, incluida la obligación jurídica para los productores y supermercados de donar los alimentos aptos para el consumo humano, así como otras disposiciones complementarias.
El Salvador	Ley de Fomento a la Donación de Alimentos (Decreto N.º 416 de 2019)	Establece un régimen especial para la donación de alimentos, lo que incluye los principios que rigen esta actividad, la definición de las obligaciones de las partes, así como los bienes que pueden ser objeto de donación. También, establece las pautas para la constitución de bancos de alimentos.
México ^a	Ley para Fomentar la Donación Altruista en Materia Alimentaria en el Estado de Baja California (1998)	Establece la obligación jurídica para los comerciantes de alimentos y supermercados en el Estado de Baja California de donar los alimentos que se encuentran pronto a expirar, en beneficio de bancos de alimentos.

^a En el caso mexicano, las leyes enumeradas son estatales, no federales.

País	Nombre de la Ley	Descripción / función
México ^a	Ley para Fomentar la Donación Altruista en Materia Alimentaria para el Estado de Colima (N.º 366 de 2003)	Establece la obligación jurídica para los comerciantes de alimentos y supermercados en el Estado de Colima, de donar los alimentos que se encuentran pronto a expirar, en beneficio de instituciones de asistencia (bancos de alimentos), para su posterior distribución a los beneficiarios finales.
	Ley para Fomentar la Donación Altruista de Artículos de Primera Necesidad del Estado de Tamaulipas (N LVIII-855 de 2004)	Se incentiva la donación de alimentos (y otros bienes de primera necesidad) aptos para el consumo humano, al tiempo que se establece una prohibición al desperdicio irracional o injustificado de alimentos. Se establece el marco regulatorio de instituciones privadas de asistencia social.
	Ley para la Donación Altruista de Alimentos en el Estado de Chihuahua (N 993 de 2008)	Establece la obligación jurídica para los comerciantes de alimentos y supermercados en el Estado de Chihuahua de donar los alimentos que se encuentran pronto a expirar, en beneficio de bancos de alimentos.
	Ley para Regular y Promover la Donación Altruista de Alimentos para el Estado de Durango (N.º 492 de 2013)	Establece la obligación jurídica para los comerciantes de alimentos y supermercados en el Estado de Durango de donar los alimentos que se encuentran pronto a expirar, en beneficio de bancos de alimentos.

^a En el caso mexicano, las leyes enumeradas son estatales, no federales.

País	Nombre de la Ley	Descripción / función
México ^a	Ley para Fomentar la Donación Altruista de Alimentos en el Estado de Quintana Roo (N.º 267 de 2013)	Establece la obligación jurídica para los comerciantes de alimentos y supermercados en el Estado de Quintana Roo de donar los alimentos que se encuentran pronto a expirar, en beneficio de bancos de alimentos.
	Ley para la Donación Altruista de Alimentos de la Ciudad de México (2016)	Establece la obligación jurídica para los comerciantes de alimentos y supermercados en la Ciudad de México de donar los alimentos que se encuentran pronto a expirar, en beneficio de bancos de alimentos.
	Ley para Evitar el Desperdicio de Alimentos en el Estado de Aguascalientes (N.º 120 de 2017)	Establece la obligación jurídica para los comerciantes de alimentos y supermercados en el Estado de Aguascalientes de donar los alimentos que se encuentran pronto a expirar, en beneficio de bancos de alimentos.
	Ley del Derecho a la Alimentación Adecuada y Combate contra el Desperdicio de Alimentos para el Estado de Nuevo León (N.º 302 de 2017)	A través de convenios de cooperación y medidas fiscales, se incentiva la donación voluntaria de alimentos aptos para el consumo humano, en beneficio de bancos de alimentos.

^a En el caso mexicano, las leyes enumeradas son estatales, no federales.

País	Nombre de la Ley	Descripción / función
México ^a	Ley para la Donación y el Aprovechamiento Integral de Alimentos del Estado de Oaxaca (N.º 1442 de 2018)	Establece la obligación jurídica para los comerciantes de alimentos y supermercados en el Estado de Oaxaca de donar los alimentos que se encuentran pronto a expirar, en beneficio de bancos de alimentos.
	Ley para el Aprovechamiento y su Donación Altruista del Estado de Coahuila de Zaragoza (N.º 1164 de 2018)	Establece la obligación jurídica para los comerciantes de alimentos y supermercados en el Estado de Coahuila de Zaragoza de donar los alimentos que se encuentran pronto a expirar, en beneficio de bancos de alimentos.
	Ley para el Aprovechamiento Integral de Alimentos y su Donación Altruista del Estado de Sinaloa (N.º 858 de 2018)	A través de convenios de cooperación, se incentiva la donación de alimentos aptos para el consumo humano, al tiempo que se establece una prohibición al desperdicio irracional o injustificado de alimentos. Se establece el marco regulatorio de los bancos de alimentos.
	Ley para el Aprovechamiento Integral de Alimentos y su Donación Altruista del Estado de Sonora (N 285 de 2018)	A través de convenios de cooperación, se incentiva la donación voluntaria de alimentos aptos para el consumo humano, en beneficio de bancos de alimentos o directamente de los beneficiarios finales.

^a En el caso mexicano, las leyes enumeradas son estatales, no federales.

País	Nombre de la Ley	Descripción / función
México ^a	Ley para la Recuperación y Aprovechamiento de Alimentos del Estado de México (N.º 45 de 2019)	A través de convenios de cooperación y campañas de sensibilización, se incentiva la donación voluntaria de alimentos aptos para el consumo humano, en beneficio de bancos de alimentos.
Panamá	Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos (N.º 37 de 2014)	Establece la obligación jurídica para los productores y comerciantes de donar los alimentos aptos para el consumo humano, en beneficio de bancos de alimentos.
Perú	Ley que Promueve la Donación de Alimentos y Facilita el Transporte de Donaciones en Situaciones de Desastres Naturales (N.º 30498 de 2016)	Establece la obligación jurídica para los supermercados de donar los alimentos que se encuentran pronto a expirar, en beneficio de organizaciones benéficas.
	Ley que Amplía el Límite de Deducibilidad de Gastos por Concepto de Donaciones de Alimentos en Buen Estado para Efectos del Impuesto a la Renta (N.º 30631 de 2017)	Establece la deducibilidad del impuesto sobre la renta de aquellas donaciones de alimentos realizadas a organizaciones benéficas.

^a En el caso mexicano, las leyes enumeradas son estatales, no federales.

País	Nombre de la Ley	Descripción / función
Perú	Ley que Promueve la Reducción y Prevención de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (N.º 30988 de 2019)	Establece la obligación estatal de emitir políticas públicas destinadas a la reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos, a través de campañas de sensibilización, mejoras en las cadenas de producción, inversión en infraestructura e innovación tecnológica.

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes legislativas de países selectos.

2.2 Proyectos de ley sobre pérdidas y desperdicios de alimentos

En esta sección se indican los proyectos de ley que tratan específicamente la materia de la prevención y reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos en países de la región. Sin embargo, en el marco del presente estudio no ha sido posible identificar proyectos de ley (*bills*) sobre las pérdidas y desperdicios de alimentos en el Caribe, salvo en el caso de República Dominicana.

Es importante advertir que, atendiendo a la naturaleza y a la dimensión del presente estudio, no ha sido posible constatar el estado actual de los proyectos de ley que se enumeran a continuación. De tal manera, podría ser que ya haya caducado el trámite legislativo de algunos de los proyectos abajo enlistados. Esto implica que los respectivos órganos parlamentarios ya no los estarían conociendo y, por ende, su adopción como ley no sería posible. Sin embargo, la revisión de estos textos sigue presentando un interés para este estudio, el cual se aprecia en dos consideraciones: por un lado, conocer el contenido de los proyectos arroja luces sobre las preocupaciones que el tema suscita; por otro lado, el listado en su conjunto muestra un interés relativamente reciente y creciente de legislar sobre la materia.

Resulta importante indicar que en la revisión realizada se ha decidido incluir proyectos de ley específicamente relacionados con las temáticas de las pérdidas y el desperdicio de alimentos, o con la donación de alimentos, pero también otros que, sin referirse expresamente a dichas temáticas, presentan una relación suficientemente importante como para formar parte del presente estudio. Estos últimos han permitido analizar las temáticas desde una perspectiva más amplia, lo que ha posibilitado evidenciar pistas de solución complementarias.

Los proyectos de ley se presentan siguiendo un orden alfabético, según el país.

Cuadro2. Proyectos de ley para prevenir pérdidas y desperdicios de alimentos en países de América Latina y el Caribe		
País	Nombre de la Ley	Descripción / función
Argentina	Proyecto de Ley N.º S-1677-15 (2015)	Propone lineamientos generales para incentivar la donación de alimentos aptos para el consumo humano y su distribución en poblaciones con desigualdad nutricional.
	Proyecto de Ley N.º 2843-D-2015 (2015)	Propone establecer un sistema orgánico estatal para coordinar las medidas institucionales destinadas a la erradicación de la desnutrición, el acceso de los alimentos y la soberanía alimentaria.

País	Nombre de la Ley	Descripción / función
Argentina	Proyecto de Ley del Programa Nacional para Disminuir la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos (N.º S-3484-15 de 2015)	Propone la instauración de una política pública destinada al combate y sensibilización sobre el desperdicio de alimentos; incluida la obligación jurídica para los productores y supermercados de donar los alimentos aptos para el consumo humano.
	Proyecto de Ley Lucha contra los Desperdicios Alimentarios (N 4424-D-2015 de 2015)	Propone crear la obligación jurídica para los comerciantes alimentarios y supermercados de donar los alimentos aptos para el consumo humano, en beneficio de organizaciones benéficas.
	Proyecto de Ley N.º 5384-D-2015 (de 2015)	Propone crear un programa estatal para gestionar la obligación jurídica para los productores, comerciantes alimentarios y supermercados de donar los alimentos aptos para el consumo humano, en beneficio de organizaciones benéficas
	Proyecto de Ley del Programa de Heladeras Sociales (N.º 479-D-2016 de 2016)	Propone instaurar programas comunitarios de heladeras sociales, sistema de almacenamiento en frío, donde terceros interesados realicen donaciones de alimentos en beneficio de personas con necesidades nutricionales.

País	Nombre de la Ley	Descripción / función
Argentina	Proyecto de Ley Anti Desperdicio de Alimentos (N.º 480-D-2016 de 2016)	Propone crear la obligación jurídica para supermercados de donar los alimentos aptos para el consumo humano, en beneficio de organizaciones benéficas.
	Proyecto de Ley N.º S-3706-16 (2016)	Propone crear la obligación jurídica para los diversos sujetos del mercado agropecuario y alimenticio de evitar las pérdidas y el desperdicio alimentario y donar los alimentos no comercializables, en beneficio de bancos de alimentos.
	Proyecto de Ley de Prevención del Desperdicio de Alimentos (N.º 1587-D-2017 de 2017)	Propone crear la obligación jurídica para los diversos sujetos del mercado agropecuario y alimenticio de evitar las pérdidas y el desperdicio alimentario y donar los alimentos aptos para el consumo, en beneficio de bancos de alimentos; así como su reincorporación al ciclo agroecológico.
	Proyecto de Ley N.º 2712-D-2017 (2017)	Propone establecer la creación de un registro nacional de organizaciones receptoras de donaciones, así como incrementa algunos incentivos por la donación.

País	Nombre de la Ley	Descripción / función
Argentina	Proyecto de Ley N.º 5523-D-2017 (2017)	Propone establecer el Régimen Especial para la Donación de Alimentos (DONAL), para la disminución de los desperdicios de alimentos y su donación a favor de organizaciones benéficas.
	Proyecto de Ley del Programa Nacional de Heladeras Sociales (N.º 873-D-2018 de 2018)	Propone instaurar programas comunitarios de Heladeras Sociales, sistema de almacenamiento en frío, donde terceros interesados realicen donaciones de alimentos en beneficio de personas con necesidades nutricionales.
	Proyecto de Ley N.º S-1084-18 (2018)	Propone crear un programa estatal para gestionar la obligación jurídica para los productores, comerciantes alimentarios y supermercados de donar los alimentos aptos para el consumo humano, en beneficio de organizaciones benéficas.
	Proyecto de Ley Complementaria de la Emergencia Alimentaria Nacional (N.º 5613-D-2018 de 2018)	Propone crear la obligación jurídica para los comerciantes alimentarios y supermercados de donar los alimentos aptos para el consumo humano, en beneficio de organizaciones benéficas.

País	Nombre de la Ley	Descripción / función
Argentina	<p>Proyecto de Régimen de Seguridad Alimentaria y de Acceso a Alimentos (N.º 2103-D-2019 de 2019)</p>	<p>Entre otras medidas propone el establecimiento de una red de mercados de interés público nacional, que mejore el acceso y la disponibilidad de alimentos.</p>
	<p>Proyecto de Ley que instituye en todo el territorio de la Nación el 29 de septiembre de cada año como el "Día Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos" (N 2551-D-2019 de 2019)</p>	<p>Propone establecer una celebración nacional que contribuye a la sensibilización con respecto a la reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos.</p>
	<p>Proyecto de Ley N.º 3088-D-2019 (2019)</p>	<p>Establece la creación de la Agencia de Seguridad Alimentaria y Estímulo a la Producción Local de Alimentos, para incentivar la mejora continua e innovación de programas relacionados a la seguridad alimentaria.</p>

País	Nombre de la Ley	Descripción / función
Chile	Proyecto de Ley que regula la distribución de alimentos aptos para el consumo humano (B. N.° 10198-11 de 2015)	Propone crear la obligación jurídica para los supermercados de donar los alimentos aptos para el consumo humano, en beneficio de clientes de esa misma empresa con necesidades nutricionales u organizaciones benéficas.
	Proyecto de Ley que modifica el Código Sanitario para permitir que productos alimenticios que indica, sean donados a entidades de beneficencia y organizaciones sociales (B. N.° 10332-11 de 2015)	Propone crear la obligación jurídica para los supermercados de donar los alimentos aptos para el consumo humano, en beneficio de bancos de alimentos.
	Proyecto de Ley para regular la entrega de alimentos a organizaciones sin fines de lucro (B. N.° 10337-11 de 2015)	Propone crear la obligación jurídica para los supermercados de donar los alimentos aptos para el consumo humano, en beneficio de organizaciones benéficas.

País	Nombre de la Ley	Descripción / función
Chile	<p>Proyecto de Ley que Modifica el artículo 102 del Código Sanitario, con el objeto de regular la entrega de alimentos no consumidos a instituciones de beneficencia (B. N.º 10513-11 de 2016)</p>	<p>Propone crear la obligación jurídica para los supermercados de donar los alimentos aptos para el consumo humano, en beneficio de organizaciones benéficas.</p>
	<p>Proyecto de Ley que modifica el Código Sanitario estableciendo la obligación de donar los alimentos no comercializables a las instituciones que indica (B. N.º 10556-11 de 2016)</p>	<p>Propone crear la obligación jurídica para los supermercados de donar los alimentos aptos para el consumo humano, en beneficio de organizaciones benéficas.</p>
	<p>Proyecto de Ley que modifica la Ley N.º 20.606, sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad, para regular las fechas de consumo preferente y de vencimiento de los productos alimenticios. (B. N.º 10835-11 de 2016)</p>	<p>Propone crear la obligación jurídica para los supermercados de donar los alimentos aptos para el consumo humano, en beneficio de organizaciones benéficas.</p>

País	Nombre de la Ley	Descripción / función
Chile	<p>Proyecto de Ley que modifica el Código Sanitario para regular el manejo de los alimentos que no se comercializarán y evitar su desperdicio (B. N.° 10841-11 de 2016)</p>	<p>Propone crear la obligación jurídica para los supermercados de donar los alimentos aptos para el consumo humano, en beneficio de organizaciones benéficas.</p>
	<p>Proyecto de Ley que modifica el Código Sanitario para exigir a fabricantes y proveedores de productos alimenticios, el diseño de un plan de utilización o recuperación de las unidades no comercializadas, mientras sean aptas para el consumo humano (B. N.° 12290-11 de 2018)</p>	<p>Propone incentivar a los productores y comerciantes a la realización de planes internos para evitar el desperdicio de alimentos.</p>
Colombia	<p>Proyecto de Ley del Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Exp. N.° 54-14 de 2014)</p>	<p>Propone establecer un sistema orgánico estatal para coordinar las medidas institucionales destinadas a la erradicación de la desnutrición, el acceso de los alimentos y la soberanía alimentaria.</p>

País	Nombre de la Ley	Descripción / función
Colombia	<p>Proyecto de Ley Marco para la Política Pública de Seguridad Alimentaria con Calidad Nutricional (Exp. N.º 164-14 de 2014)</p>	<p>Propone establecer los lineamientos generales para formular una política pública destinada al aseguramiento de la seguridad alimentaria, calidad nutricional, garantía del consumidor frente al mercado, cambio climático, producción agroalimentaria e innovación tecnológica en materia alimenticia. El proyecto ha sido archivado por retiro del autor.</p>
	<p>Proyecto de Ley de Preserva la Vida y la Salud de los Niños que sufren Desnutrición (Exp. N.º 157-16 de 2016)</p>	<p>Propone crear la obligación jurídica para los productores, procesadores y supermercados de donar los alimentos que se encuentran aptos para el consumo humano, en beneficio de bancos de alimentos especialmente destinados a niñez y adolescencia en condición de desnutrición.</p>
	<p>Proyecto del Programa Alimentario Nacional contra el Desperdicio de Alimentos (Exp. N.º 164-16 de 2016)</p>	<p>Propone la instauración de Programa Alimentario Nacional contra el Desperdicio de Alimentos (PANDA), para la implementación de medidas obligatorias y de sensibilización contra el desperdicio de alimentos en los niveles de producción, transformación, distribución y consumo.</p>

País	Nombre de la Ley	Descripción / función
Colombia	Proyecto de Ley Anti Desperdicios contra el Hambre en Colombia (Exp. N.º 169-19 de 2019)	Propone la instauración de medidas estatales destinadas al combate y sensibilización sobre el desperdicio de alimentos; incluida la obligación jurídica para los productores y supermercados de donar los alimentos aptos para el consumo humano.
Costa Rica	Proyecto de Ley para el Manejo Responsable de Alimentos No Vendidos (Exp. N.º 19817 de 2015)	Propone crear la obligación jurídica para los supermercados de donar los alimentos que se encuentran pronto a expirar, en beneficio de organizaciones benéficas. El proyecto fue dictaminado negativamente, por lo que ha sido archivado.
	Proyecto de Ley Marco del Derecho Humano a la Alimentación y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Exp. N.º 20076 de 2016)	Propone tutelar el derecho humano a la alimentación, a través de la regulación de la seguridad alimentaria y nutricional. Contiene algunas medidas para financiar proyectos que sirvan para reducir las pérdidas y el desperdicio de alimentos. El proyecto sigue en trámite, pero con un texto sustitutivo al original.

País	Nombre de la Ley	Descripción / función
Costa Rica	<p>Proyecto de Ley Adición de los artículos 196 bis, 196 ter y 196 quáter a la Ley General de Salud, N.º 5395 de 30 de octubre de 1973 y sus reformas: “Compartamos la mesa” (Exp. N.º 20207 de 2016)</p>	<p>Propone crear un programa solidario nacional de donación de alimentos.</p>
Guatemala	<p>Proyecto de Ley para la Donación de Alimentos (Exp. N.º 5424 de 2018)</p>	<p>Propone crear la obligación jurídica para los productores, comerciantes y terceros interesados de donar los alimentos aptos para el consumo humano, en beneficio de organizaciones benéficas.</p>
	<p>Proyecto de Ley de Solidaridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala (Exp. N.º 5479 de 2018)</p>	<p>Incentiva la donación voluntaria de alimentos aptos para el consumo humano, en beneficio de bancos de alimentos.</p>
	<p>Proyecto de Ley de Prevención de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (Exp. N.º 5633 de 2019)</p>	<p>Plantea disminuir las pérdidas y desperdicio de alimentos mediante la definición de un ente rector sobre la materia; el establecimiento de un régimen jurídico para la donación de alimentos; y la promoción del tema para sensibilizar a la población.</p>

País	Nombre de la Ley	Descripción / función
México	Proyecto de Ley General del Derecho a la Alimentación (GP. N.º 4103-XI de 2014)	Propone tutelar el derecho a la alimentación, a través de medidas concretas de acceso a alimentos adecuados y con valor nutricional.
	Proyecto de Ley General para el Aprovechamiento Integral de Alimentos y su Donación Altruista (GP. N.º 4612-III de 2016)	Propone crear la obligación jurídica para los comerciantes alimentarios y supermercados de donar los alimentos que se encuentran pronto a expirar, en beneficio de bancos de alimentos.
	Proyecto de Ley General para Incentivar la Donación Solidaria de Alimentos (GP. N.º 4626-VIII de 2016)	Propone crear la obligación jurídica para los comerciantes alimentarios y supermercados de donar los alimentos que se encuentran pronto a expirar, en beneficio de bancos de alimentos.
	Proyecto de Ley General para Fomentar la Donación Altruista de Alimentos (GP. N.º 4660-V de 2016)	Propone crear la obligación jurídica para los comerciantes alimentarios y supermercados de donar los alimentos que se encuentran pronto a expirar, en beneficio de bancos de alimentos.
	Proyecto de Ley para Prevenir el Desperdicio de Alimentos (GP. N.º 4774 de 2017)	Propone crear la obligación jurídica para los comerciantes alimentarios y supermercados de donar los alimentos que se encuentran pronto a expirar, en beneficio de bancos de alimentos.

País	Nombre de la Ley	Descripción / función
México	<p>Proyecto de Ley General para Incentivar la Donación Solidaria de Alimentos (GP. N.º 4864-V de 2017)</p>	<p>Propone crear la obligación jurídica para los comerciantes alimentarios y supermercados de donar los alimentos que se encuentran pronto a expirar, en beneficio de bancos de alimentos.</p>
	<p>Proyecto de Ley General para la Recuperación y Aprovechamiento de Alimentos (GP. N.º 4964-III de 2018)</p>	<p>Propone crear la obligación jurídica para los comerciantes alimentarios y supermercados de donar los alimentos que se encuentran pronto a expirar, en beneficio de bancos de alimentos.</p>
	<p>Proyecto de Ley de Almacenamiento Rural y reforma los artículos 98, 99 y 100 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (GP. N.º 4966-II de 2018)</p>	<p>Propone la creación de un Sistema Nacional de Almacenamiento Agroalimentario. Este sería el administrador de una red de silos construidos al efecto, así como de los inventarios de granos básicos, en beneficio de los pequeños y medianos productores. Los inventarios permitirían, también, la obtención de avales para la solicitud de financiamiento.</p>
	<p>Proyecto de Ley de Donación de Alimentos y Combate a la Desnutrición (GP. N.º 4984-V de 2018)</p>	<p>Propone crear la obligación jurídica para los comerciantes alimentarios y supermercados de donar los alimentos que se encuentran pronto a expirar, en beneficio de bancos de alimentos.</p>

País	Nombre de la Ley	Descripción / función
México	Proyecto de Ley General del Consejo Nacional para el Aprovechamiento de Alimentos (GP. N.º 5015-V de 2018)	Propone la creación de una institución especializada en la materia, conformada de manera intersectorial y que emitirá una política pública encaminada a la reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos.
	Proyecto de Ley General para la Recuperación y Aprovechamiento de Alimentos (GP. N.º 5116-II de 2018)	Propone crear la obligación jurídica para los comerciantes alimentarios y supermercados de donar los alimentos que se encuentran pronto a expirar, en beneficio de bancos de alimentos.
	Proyecto de Ley para Evitar el Desperdicio de Alimentos (GP. N.º 5126-II de 2018)	Propone medidas de cooperación entre el sector público y privado, para la adquisición de alimentos aptos para el consumo humano y distribución entre poblaciones con desigualdades nutricionales.
Paraguay	Proyecto de Ley que Fomenta la Donación y Puesta a Disposición de Alimentos no Comercializables (Exp. N.º S-156837 de 2015)	Propone crear la obligación jurídica para los diversos sujetos del mercado agropecuario y alimenticio de donar los alimentos no comercializables, en beneficio de organizaciones benéficas.

País	Nombre de la Ley	Descripción / función
Paraguay	<p>Proyecto de Ley para Proceder a la Entrega como Donaciones de los Alimentos Incautados (Exp. N.º D-1745414 de 2017)</p>	<p>Propone autorizar al poder ejecutivo a la donación de alimentos decomisados en instancias aduaneras.</p>
	<p>Proyecto de Ley que Fomenta la Donación y Puesta a Disposición de Alimentos no Comercializables (Exp. N.º S-198732 de 2019)</p>	<p>Propone crear la obligación jurídica para los diversos sujetos del mercado agropecuario y alimenticio de donar los alimentos no comercializables, en beneficio de bancos de alimentos.</p>
	<p>Proyecto de Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos (Exp. N.º D-1952308 de 2019)</p>	<p>Propone incentivar la donación voluntaria de alimentos aptos para el consumo humano, en beneficio de organización benéficas.</p>
Perú	<p>Proyecto de Ley para la reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentario (Exp. N.º 4622-2014 de 2014)</p>	<p>Propone crear la obligación jurídica para los productores y supermercados de donar los alimentos aptos para el consumo humano o animal, en beneficio de organizaciones benéficas y bajo la vigilancia de un sistema estatal.</p>

País	Nombre de la Ley	Descripción / función
República Dominicana	Proyecto de Ley contra el Desperdicio de Alimentos (Exp. N.º 1043 de 2019)	Propone crear la obligación jurídica del Estado para emitir políticas públicas de aprovechamiento alimenticio y concientización sobre evitar desperdicios de alimentos aptos para el consumo humano. Propone la obligación jurídica y la iniciativa voluntaria para los productores, comerciantes y terceros interesados de donar los alimentos aptos para el consumo humano, en beneficio de bancos de alimentos.
Uruguay	Proyecto de Ley sobre Excedentes de Productos de Alimentación (Exp. N 888 de 2016)	Propone crear la obligación jurídica para los distribuidores y supermercados de donar los alimentos aptos para el consumo humano, en beneficio de bancos de alimentos.
	Proyecto de Ley del Programa Nacional de Prevención y Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (Exp. N.º 3183 de 2018)	Propone establecer los lineamientos generales para formular una política pública destinada a la sensibilización sobre el desperdicio de alimentos.

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes legislativas de países selectos.

Capítulo 3. Análisis de los hallazgos

En este apartado se exponen los principales **hallazgos** obtenidos a partir de la información contenida en el apartado precedente. Para ello, los diversos aspectos relacionados a la temática central de este estudio han sido clasificados en cuatro grandes categorías. Estas contienen, a su vez, una serie de criterios que han permitido abordar, de manera más puntual, las diversas normas analizadas.

Se trata así de 18 criterios, los cuales se organizan en las cuatro grandes categorías que se exponen en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Criterios de clasificación de las medidas identificadas
Medidas que definen el rol de la institucionalidad
<ul style="list-style-type: none"> • Definición de la autoridad responsable • Deberes de adoptar políticas públicas, de planificación y seguimiento • Recolección de datos y publicación de la información • Competencia de coordinación interinstitucional • Fomento de la participación ciudadana y gremial (empresarial) • Campañas de sensibilización • Coordinación internacional

Cuadro 3. (cont.)
Medidas que se dirigen a los comerciantes
<ul style="list-style-type: none"> • Donación obligatoria de alimentos (prohibición de destrucción y desecho) • Donación voluntaria de alimentos • Medidas fiscales • Etiquetado e información • Acceso a créditos “blandos”
Medidas que refuerzan los aspectos técnicos de los procesos de producción y distribución
<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento del desempeño de las cadenas de producción • Innovación tecnológica en la producción y distribución de alimentos • Infraestructura rural y transporte de los alimentos • Aplicación de los principios de la economía circular y de la agroecología
Medidas que desarrollan la noción de “proximidad”, en la distribución de alimentos
<ul style="list-style-type: none"> • Instauración de bancos de alimentos • Refrigeradores comunales/vecinales (heladeras sociales)

3.1 Medidas que definen el rol de la institucionalidad

Cuando se inicia la revisión de las normativas y de los proyectos de ley relativos a pérdidas y desperdicios de alimentos, uno de los elementos de reflexión iniciales tiene que ver con las razones por las cuales se opta por emplear esta vía de regulación. Dicho en términos más simples, **¿por qué legislar sobre el tema?** Para responder a esa interrogante, debe tenerse en cuenta que uno de los principales ámbitos que

requieren claramente una definición legal expresa, es la atribución de competencias institucionales. El denominado “principio de legalidad”, ampliamente conocido en la literatura jurídica y que forma parte de los diversos sistemas jurídicos latinoamericanos, conlleva necesariamente la atribución de competencias institucionales por la vía de la ley.

Así, pues, resulta claro que el establecimiento de las medidas que se abordan en este apartado debe tener un lugar en los proyectos de ley propuestos o en las leyes aprobadas. En este sentido, la definición del rol de la institucionalidad sobre el tema que nos concierne pasa necesariamente por la adopción de una ley.

Algunas de las leyes y proyectos revisados establecen **medidas que definen el rol de la institucionalidad**. Estas medidas atribuyen competencias a las instituciones públicas (al Estado y a sus instituciones). Con el objetivo de clarificar el ámbito de acción de la institucionalidad, esas medidas observadas en los diversos instrumentos (leyes y proyectos), han sido clasificadas – a su vez – en los siguientes **siete criterios**:

- i. Definición de la autoridad responsable.
- ii. Deber de adoptar políticas públicas, planificación y seguimiento.
- iii. Recolección de datos y publicación de la información.
- iv. Competencia de coordinación interinstitucional.
- v. Fomento de la participación ciudadana y gremial (empresarial).
- vi. Campañas de sensibilización.
- vii. Cooperación internacional.

3.1.1 Definición de la autoridad responsable

El tema de estudio supone una reflexión sobre las prácticas que tienen lugar a lo largo de todas las cadenas de producción y distribución de alimentos. Asimismo, la temática incluye también la consideración acerca del manejo que se da a los alimentos en los hogares y a nivel de

la restauración colectiva. Cuando se pretende traducir la tutela de estas diversas etapas de la producción, distribución y consumo de alimentos, en términos de competencias institucionales, se observa fácilmente que se trata de temas que, por lo general, son de conocimiento de varios órganos y entes públicos. No es extraño, entonces, que se utilice el adjetivo de “transversal” para calificar la temática bajo estudio.

Para que el Estado se implique en los esfuerzos de combate y disminución de las pérdidas y desperdicio de alimentos, parece razonable que seleccione, de su estructura orgánica, alguna dependencia (ente, órgano) que pueda ejercer las labores propias a la tutela, supervisión, seguimiento y ejecución de los esfuerzos del Estado. No obstante, al apreciar que se trata de un tema que rebasa el ámbito de acción que normalmente tiene una sola dependencia, la definición de la autoridad responsable puede volverse complicada.

Se ha podido apreciar la manera en que las leyes adoptadas en algunos países latinoamericanos tratan de resolver esta dificultad. Algunas optan por designar como autoridad responsable a un órgano colegiado de coordinación: una comisión o un comité. Otras señalan que se trata de una competencia del Estado, donde puede estarse haciendo referencia a un Estado Federado (en el marco de una organización federal). Otras leyes optan por definir como autoridad responsable a un ministerio o a una secretaría del Estado. Finalmente, hay leyes que optan por disgregar las diversas competencias y atribuírselas a diferentes instancias.

De seguido, se presentan algunos ejemplos que permiten ilustrar la manera en que se ha legislado sobre el particular.

En **Colombia**, la ley por medio de la cual se crea la **Política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos** (N.º 1990), se establecen varias competencias institucionales. Estas están enfocadas principalmente a la medición del fenómeno de las pérdidas y del desperdicio de alimentos y a la publicación de los datos y estadísticas que se obtengan de dicha medición.

En efecto, por una parte, el artículo 14 de la ley establece un “Sistema de medición”, el cual estará a cargo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). A esta entidad le corresponde realizar

los cálculos de las pérdidas y desperdicios de alimentos en Colombia, a partir de datos nacionales, regionales, departamentales y municipales. Para ello, deberá tener en cuenta los sectores económicos agrícola, industrial, de servicios y consumo.

Por otra parte, en el artículo 15 se establece el deber del Estado de reportar los datos y estadísticas. Así, el gobierno nacional debe publicar un informe anual sobre las pérdidas o desperdicios de alimentos generados (para ello, empleará el kilogramo, como unidad de peso (masa) y el precio de producción (expresado en la moneda nacional). De manera complementaria, el artículo 16 establece la competencia para la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) de publicar los resultados compilados del Sistema de Medición y del Reporte de Datos.

En **México** se ha optado por legislar sobre la materia en el nivel estatal, no en el nacional. En este sentido, a continuación, se presentan ejemplos de leyes estatales que fijan competencias institucionales relativa a las pérdidas y el desperdicio de alimentos.

En la **Ley para la Donación Altruista en la Ciudad de México** (de 18 de octubre de 2016) se establecen una serie de competencias a la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de México (SEDESO; esta secretaría se denomina actualmente Secretaría de Inclusión y Bienestar Social de la Ciudad de México, SIBISO). Así, corresponde a esta secretaría formular, coordinar y conducir la política general relativa a donación altruista de alimentos. También, en el artículo 7 de la ley se le otorgan amplias facultades:

I. Establecer e instrumentar políticas y programas de apoyo, suministro y orientación en materia alimentaria;

II. Promover la donación altruista de alimentos aptos para el consumo humano entre los consumidores y los sectores público, social y privado.

III. Desarrollar, promover y evaluar los programas específicos de donación altruista de alimentos;

IV. Diseñar y promover campañas permanentes de sensibilización sobre el aprovechamiento y donación altruista de alimentos;

V. Fomentar en el sector privado la importancia y los beneficios de la donación altruista.

VI. Realizar campañas periódicas dirigidas a mayoristas, medio mayoristas y consumidores, sobre el aprovechamiento y donación de alimentos.

VII. Promover y fomentar la participación social en el aprovechamiento y donación altruista de alimentos.

VIII. Vincular y supervisar el destino de las donaciones altruistas de alimentos, que de manera prioritaria serán destinadas a las instituciones y a los programas de seguridad alimentaria vigentes en la CDMX.

IX. Supervisar que el destino de los alimentos se entregue a la población objetivo de esta Ley;

X Promover la celebración de convenios para incentivar la donación de alimentos y la solución de problemas.

XI. Realizar un informe y evaluación anual del programa de donación altruista de alimentos.

XII. Impulsar la creación y fortalecimiento de Bancos de Alimentos, enfocados al manejo y aprovechamiento de las donaciones altruistas.”

Algunas de las competencias se relacionan con labores de planificación, otras tienen que ver con evaluación tanto de la actividad pública (aplicación de políticas), como privada. Asimismo, algunas funciones se orientan al fomento de la donación de alimentos y a la sensibilización (mediante campañas) sobre el tema. También, se le ha encargado la publicación de un informe anual.

La Ley Para la Recuperación y Aprovechamiento de Alimentos del Estado de México (de 12 de junio de 2019), fija como atribuciones

del Estado una serie de funciones encaminadas a la coordinación interinstitucional (en los diversos niveles), al fomento de las donaciones de alimentos y a la promoción mediante campañas de sensibilización. En este sentido, el artículo 4 de la ley establece que son atribuciones del Estado:

I. Formular, aplicar y evaluar los mecanismos de coordinación para que autoridades Estatales y Municipales promuevan la creación de Bancos de Alimentos;

II. Promover acciones que fomenten el aprovechamiento y donación voluntaria de alimentos, diseñando estrategias tendientes a evitar su desperdicio y a fomentar la donación de productos perecederos a los Bancos de Alimentos de las comunidades con un alto índice de marginación;

III. Establecer criterios de colaboración entre el Estado, los municipios y los donantes para el traslado, preservación y distribución de alimentos;

IV. Establecer los lineamientos para que los alimentos que no sean comercializados, utilizados o entregados directamente a Bancos de Alimentos o a las organizaciones civiles o comunitarias puedan ser entregados a los municipios o localidades con un mayor índice de marginación a través del Comité;

V. Emitir la regulación para que beneficiarios de asistencia social y aquellos que por su condición se encuentren en situación de vulnerabilidad, puedan acceder a los alimentos que sean descartados para su venta o aprovechamiento en las instalaciones de las centrales de abastos, mercados y tiendas de autoservicio;

VI. Coordinarse con la instancia correspondiente para establecer la regionalización de las zonas de más alta marginación en el territorio del Estado, así como el establecimiento de calendarios para la distribución de alimentos;

VII. La promoción y difusión de actividades permanentes para

que organismos de la sociedad se integren a los esquemas de recuperación de alimentos...”

En **Panamá** se ha optado por un sistema en que se distribuyen las competencias en órganos preexistentes. Así, la **Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos** (N.º 37-2014) establece, por una parte, que “La Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional, junto con el Ministerio de Desarrollo Social, promoverá las donaciones de alimentos, coordinará los esfuerzos públicos y realizará campañas con el objeto de concienciar a las empresas privadas y entidades gubernamentales sobre la importancia de evitar el desperdicio de alimentos y de propiciar la donación de estos.” (art. 3). Por otra, indica que “La Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos, junto con el Ministerio de Salud, velará por la seguridad de los alimentos donados, y supervisará que los bancos de alimentos cumplan con los requisitos y permisos establecidos por la ley aplicable en lo referente al acopio, almacenamiento, manejo, distribución y manipulación de alimentos” (art. 4).

En el caso de **Perú**, la responsabilidad sobre el tema la ostenta el Ministerio de Agricultura y Riego. Así, la **Ley que Promueve la Reducción y Prevención de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos** (N.º 30988) confiere dicha atribución en el artículo 3, el cual indica que: “El Ministerio de Agricultura y Riego, en coordinación con los sectores involucrados y con arreglo a sus competencias y presupuesto, adopta las siguientes acciones estratégicas...”

3.1.2 Deberes de adoptar políticas públicas, de planificación y seguimiento

El establecimiento de instrumentos que permitan planificar, organizar la acción pública y evaluar los resultados es un imperativo. Frente a una problemática de gran impacto socioeconómico y ambiental, como son las pérdidas y el desperdicio de alimentos, parece más que razonable establecer la obligación para el Estado de adoptar planes y políticas públicas encaminadas a su prevención y disminución. Algunas de las leyes revisadas incorporan disposiciones sobre la materia.

En **Argentina** se ha aprobado una ley específica para la planificación encaminada a la reducción de las pérdidas y del desperdicio de alimentos. La **Ley de Creación del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos** (N.º 27454) instauro el Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos (art. 1º), destinado al combate del problema y a la sensibilización y empoderamiento de la población (art. 2º).

Asimismo, el artículo 4º enmarca la elaboración y adopción de las políticas públicas para el fomento, desarrollo y promoción de la reducción de pérdidas y desperdicio de alimentos y de la donación de alimentos, al establecer que éstas deben comprender las siguientes acciones:

- a) Generar campañas de información y comunicación para la sensibilización de cada uno de los actores de la cadena alimentaria y de los consumidores, orientadas a optimizar prácticas para evitar pérdidas y desperdicios.
- b) Desarrollar y capacitar en procesos y estrategias de conservación de los productos de la cosecha, en particular de la agricultura a pequeña escala, destinados al autoconsumo o para la venta; teniendo en consideración formas de uso y consumo no tradicionales de los productos.
- c) Promover mejoras en infraestructura, particularmente el transporte, la energía y las instalaciones del mercado, que posibiliten la reducción de las PDA.
- d) Promover el desarrollo y facilitar el acceso a equipamiento y nuevas tecnologías/innovación, que contribuyan a reducir las pérdidas de alimentos en todas las etapas de la cadena.
- e) Incluir la temática de seguridad alimentaria y nutricional y la forma de evitar las PDA en todos los niveles educativos.
- f) Gestionar con productores y comercializadores de alimentos, bancos de alimentos, asociaciones u Organizaciones No Gubernamentales, medios de comunicación, establecimientos educativos, u otras

entidades nacionales e internacionales, la suscripción de convenios encaminados a reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos, así como fomentar y canalizar la donación de productos alimenticios en los términos de la ley 25.989.

g) Promover en los medios de comunicación masiva campañas permanentes de sensibilización sobre los perjuicios de la pérdida y el desperdicio de alimentos, la revalorización de los mismos y su aprovechamiento en beneficio de quienes carecen de recursos económicos para adquirirlos, y el consumo responsable.

h) Capacitar a los operadores de la cadena alimentaria sobre los beneficios de la donación de alimentos.

i) Toda otra acción destinada a incrementar la cantidad y calidad de alimentos donados en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad.”

Por su parte, en **Colombia**, la ley por medio de la cual se crea la **Política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos** (N.º 1990) establece las pautas generales de la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos. Mediante esta se pretende sensibilizar a las personas y generar una reacción positiva de los sujetos relacionados con las cadenas agroproductivas, para fomentar un adecuado manejo de los alimentos.

El artículo 1º indica que el objeto de la ley es crear: “... la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos, estableciendo medidas para reducir estos fenómenos, contribuyendo al desarrollo sostenible desde la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico, promoviendo una vida digna para todos los habitantes. [...]. En complemento, el artículo 5º indica que se crea “... la Política Contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos, la cual estará a cargo de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), y cuyo objetivo principal será la configuración de medidas comprensivas e integrales que permitan evitar los fenómenos de pérdida cuantitativa y cualitativa de alimentos destinados al consumo humano, así como el desperdicio de estos a lo largo de la cadena de suministro en el territorio nacional.”

De seguido, el mismo artículo fija el objetivo general de la política al establecer que “... se orientará a promover condiciones que permitan evitar las pérdidas y el desperdicio de alimentos destinados al consumo humano y animal, estos últimos en su calidad de seres sintientes.” Esta disposición se ve completada por la definición de varios objetivos (específicos), en el artículo 6º. Esta disposición indica:

“Artículo 6º. Objetivos de la política contra la pérdida y el desperdicio de alimentos. La Política contra la pérdida y el desperdicio de Alimentos tendrá los siguientes objetivos específicos:

1. Contribuir al derecho humano a la seguridad 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 la misma, 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 reducción de desperdicios de alimentos.

8. Realizar campañas educativas anuales, de comunicación y publicidad que orienten a la ciudadanía acerca de la importancia de adoptar medidas contra 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 contra 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 I 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 la misma, 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 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 alimentación adecuada que contribuyan a la nutrición de los animales, reconocidos como seres sintientes, de manera tal que se favorezca su desarrollo, 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. [...]"

Otro ejemplo interesante es el de la **Ciudad de México**. La **Ley para la Donación Altruista en la Ciudad de México** señala en el artículo 2º que la ley tiene por objeto: "... II. Establecer los principios y criterios que orienten las políticas públicas del Gobierno de la Ciudad de México, con la participación de los sectores público, social y privado, para promover acciones que generen una cultura de aprovechamiento y donación altruista de alimentos para la población menos favorecida." En esta disposición se puede observar la finalidad de que este tema específico sea contemplado en políticas públicas más amplias.

3.1.3 Recolección de datos y publicación de la información

La competencia institucional relativa a la recolección de datos y a la publicación de información es muy importante y constituye una preocupación permanente para los decisores políticos. En el contexto de este tema, se ha podido observar que la problemática es realmente importante (como se mencionó en la introducción del presente informe). Sin embargo, debe indicarse que se suele trabajar con estimaciones más o menos precisas. El grado de precisión en la estimación del fenómeno de las pérdidas y desperdicio de alimentos varía considerablemente de país en país y de sector en sector. De tal forma, la generación de información cada vez más fiable sobre la evolución del fenómeno resulta ser una prioridad institucional.

En ese sentido, la legislación de **Colombia** aporta un ejemplo interesante, pues distingue las competencias de generación de datos y de su publicación, tal y como se explica arriba en el ítem 3.1.1.

3.1.4 Competencia de coordinación interinstitucional

Al abordar un tema como el que se trata en el presente estudio, se cae rápidamente en cuenta de su carácter "transversal". Esto conlleva que

diversos órganos públicos pueden estar llamados a intervenir en su regulación, debido a que concierne – en mayor o menor medida – sus ámbitos de acción. De tal manera, la atribución de una competencia de coordinación interinstitucional se presenta como un elemento importante. De seguido se presentan algunos ejemplos de cómo se ha legislado sobre el particular.

En el caso de **Panamá**, la **Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos** (N.º 37-2014) define en el artículo 3º, que “La Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional, junto con el Ministerio de Desarrollo Social [...] coordinará los esfuerzos públicos y realizará campañas con el objeto de concienciar a las empresas privadas y entidades gubernamentales sobre la importancia de evitar el desperdicio de alimentos y de propiciar la donación de estos.”

En **Perú**, la competencia de coordinación interinstitucional parece atribuirse de forma concomitante a la responsabilidad que, sobre el tema, ostenta el Ministerio de Agricultura y Riego. De tal manera, la **Ley que Promueve la Reducción y Prevención de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos** (N.º 30988) indica en su artículo 3 que: “El Ministerio de Agricultura y Riego, en coordinación con los sectores involucrados y con arreglo a sus competencias y presupuesto, adopta las siguientes acciones estratégicas...”

3.1.5 Fomento de la participación ciudadana y gremial (empresarial)

La incorporación de los diversos actores que participan en la temática, para que también sean parte de la solución (prevención y reducción), parece ser una condición para obtener buenos resultados. Teniendo en cuenta lo anterior, algunas leyes han optado por otorgarle a los órganos públicos encargados la competencia para fomentar la participación de todos estos actores. Debe resaltarse el hecho de que, en no pocos textos, se promueve que esta participación adopte la forma de “convenios” de colaboración.

En **Argentina**, el artículo 4º de la **Ley de Creación del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos** (N.º 27454), dispone que

“Las políticas públicas para el fomento, desarrollo y promoción de la reducción de PDA y de la donación de alimentos deben comprender principalmente, las siguientes acciones: [...] f) Gestionar con productores y comercializadores de alimentos, bancos de alimentos, asociaciones u Organizaciones No Gubernamentales, medios de comunicación, establecimientos educativos, u otras entidades nacionales e internacionales, la suscripción de convenios encaminados a reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos, así como fomentar y canalizar la donación de productos alimenticios en los términos de la ley 25.989.”

En el caso de **México**, por ejemplo, la **Ley para la Donación Altruista de Alimentos de la Ciudad de México** establece en el artículo 16 que “Los donatarios y los donantes podrán celebrar convenios destinados a regular las características, logística de distribución y aprovechamiento de alimentos susceptibles de donación.” De manera complementaria, en el artículo 19 se indica que “Los donantes, además de los estímulos y beneficios que señala la legislación tributaria federal, podrán establecer convenios de estímulos con el Gobierno de la Ciudad.”

También en México, la **Ley para el Aprovechamiento y su Donación Altruista del Estado de Coahuila de Zaragoza**, dispone en el artículo 16, que “Los donatarios deberán informar sobre los convenios y operaciones relativas a las entregas por parte de los donantes, y a su vez la distribución entre los beneficiarios al Organismo.”

Similar disposición se encuentra en el derecho panameño. Así, en **Panamá**, la **Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos** (N.º 37-2014), indica en el artículo 12 que “Los donantes, donatarios y beneficiarios podrán celebrar convenios destinados a regular las características y modalidades de la donación de alimentos, en cuanto a mecanismos de entrega-recepción, logística de distribución y aprovechamiento de estos.”

También en Panamá, el artículo 3º de la ley indica que “La Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional, junto con el Ministerio de Desarrollo Social [...] realizará campañas con el objeto de concienciar a las empresas privadas y entidades gubernamentales

sobre la importancia de evitar el desperdicio de alimentos y de propiciar la donación de estos.”

En **Perú**, la competencia se atribuye de forma más amplia. La **Ley que Promueve la Reducción y Prevención de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos** (N.º 30988) indica en su artículo 3 que: “El Ministerio de Agricultura y Riego, en coordinación con los sectores involucrados y con arreglo a sus competencias y presupuesto, adopta las siguientes acciones estratégicas: [...] “d) Promueve la participación del sector privado y de la población en general en las medidas destinadas a lograr el objeto planteado en la presente ley...”

3.1.6 Campañas de sensibilización

La prevención y reducción de las pérdidas y del desperdicio de alimentos requieren que las personas sean conscientes de la importancia del tema, así como de los efectos sociales, económicos y ambientales de la problemática. Las campañas de sensibilización sobre la materia se tornan así en herramientas necesarias. Las legislaciones revisadas no han omitido este aspecto, al asignar competencias públicas sobre el particular.

En **Argentina**, la **Ley de Creación del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos** (N.º 27454) establece que las políticas públicas deben incluir la sensibilización sobre el tema. De tal manera, el artículo 4º indica que

“Las políticas públicas para el fomento, desarrollo y promoción de la reducción de PDA y de la donación de alimentos deben comprender principalmente, las siguientes acciones: a) Generar campañas de información y comunicación para la sensibilización de cada uno de los actores de la cadena alimentaria y de los consumidores, orientadas a optimizar prácticas para evitar pérdidas y desperdicios. [...] g) Promover en los medios de comunicación masiva campañas permanentes de sensibilización sobre los perjuicios de la pérdida y el desperdicio de alimentos, la revalorización de los mismos y su aprovechamiento en beneficio de quienes carecen de recursos económicos para adquirirlos, y el consumo responsable.”

En un sentido similar, en **Colombia**, la ley por medio de la cual se crea la **Política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos** (N.º 1990) establece en el artículo 6º que

“... La Política contra la pérdida y el desperdicio de Alimentos tendrá los siguientes objetivos específicos: [...] 8. Realizar campañas educativas anuales, de comunicación y publicidad que orienten a la ciudadanía acerca de la importancia de adoptar medidas contra 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. [...] 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...”

También, en el artículo 13 de la ley colombiana se crea la celebración de la “Semana de la reducción de pérdidas o desperdicios de alimentos”. La disposición indica que

“Se celebrará la Semana de la Reducción de Pérdidas o Desperdicios de Alimentos, en contra de la pérdida y desperdicio de alimentos, con el fin de sensibilizar y formar a la población colombiana sobre el impacto de este problema, así como de las posibles soluciones para fomentar su práctica social. Se autoriza al Gobierno nacional, acorde a sus funciones, a destinar las partidas necesarias con el fin de cumplir con los objetivos de esta ley. Parágrafo. Las instituciones educativas de preescolar, básica y media podrán integrar esta temática en el marco de la promoción de estilos de vida saludable durante el año académico.”

En **México**, la **Ley Para la Recuperación y Aprovechamiento de Alimentos del Estado de México**, establece en el artículo 5 que: “Corresponde a la SEDESEM [Secretaría de Desarrollo Social] las siguientes atribuciones:[...] V. Promover y difundir información que concientice a los consumidores y los sectores público, social y privado sobre la importancia de evitar el desperdicio de alimentos y el de promociar la donación de éstos.”

3.1.7 Cooperación internacional

La competencia institucional relativa a la cooperación internacional ha podido ser observada en la legislación brasileña. En *Brasil*, la Ley que ***Autoriza o Poder Ejecutivo a doar estoques públicos de alimentos, para assistência humanitária internacional*** [autoriza al Poder Ejecutivo para donar existencias públicas de alimentos, para asistencia humanitaria internacional] (N.º 12429), faculta a realizar donaciones internacionales de alimentos, por intermedio del Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas (PMA). Esto, en beneficio de otros países en situaciones de vulnerabilidad alimentaria.

La ley establece en su artículo 1º que:

“A União é autorizada a doar, por intermédio do Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PMA), ao Estado Plurinacional da Bolívia, à República de El Salvador, à República da Guatemala, à República do Haiti, à República da Nicarágua, à República do Zimbábue, à República de Cuba, aos países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, à Autoridade Nacional Palestina, à República do Sudão, à República Democrática Federal da Etiópia, à República Centro-Africana, à República Democrática do Congo, à República Democrática Somali, à República do Níger e à República Democrática Popular da Coreia os produtos nos respectivos limites identificados no Anexo desta Lei, desde que não comprometa o atendimento às populações vitimadas por eventos sicionaturais adversos no território nacional. [...]”[†]

[†] “La Unión está autorizada a donar, a través del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas, al Estado Plurinacional de Bolivia, la República de El Salvador, la República de Guatemala, la República de Haití, la República de Nicaragua, la República de Zimbabue, la República de Cuba, los países de la Comunidad de Países de Habla Portuguesa, la Autoridad Nacional Palestina, la República de Sudán, la República Democrática Federal de Etiopía, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, la República Democrática Somalí, la República de Níger y la República Popular Democrática de Corea, productos dentro de los límites respectivos identificados en el Anexo de esta Ley, siempre que no comprometa la atención de las poblaciones víctimas de eventos siconaturales adversos en el territorio nacional” (la traducción es nuestra).

Matriz de síntesis: medidas que definen el rol de la institucionalidad

La siguiente matriz incluye tanto las leyes revisadas, como los proyectos de ley.

País	Definición de la autoridad responsable	Deber de adoptar políticas públicas, de planeación y seguimiento	Recolección de datos y publicación de la información
Argentina	<p>Art. 15 del Proyecto de Ley S-1677-15 (de 2015).</p> <p>Art. 2 del Proyecto de Ley 5384-D-2015 (de 2015).</p> <p>Art. 5 del Proyecto de Ley N.º S-3706-16 (de 2016).</p> <p>Art. 7 del Proyecto de Ley de Prevención del Desperdicio de Alimentos (N.º 1587-D-2017 de 2017).</p>	<p>Arts. 1, 2 y 4 de la Ley de Creación del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos (N.º 27454 de 2018).</p> <p>Art. 13 del Proyecto de Ley S-1677-15 (de 2015).</p> <p>Art. 15 del Proyecto de Ley del Programa Nacional para Disminuir la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos (N.º S-3484-15 de 2015).</p>	

País	Competencia de coordinación inter-institucional	Fomento de la participación ciudadana y gremial (empresarial)	Campañas de sensibilización	Cooperación internacional
Argentina		<p>Art. 4.f de la Ley de Creación del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos (N.º 27454 de 2018).</p> <p>Art. 10.j del Proyecto de Ley S-1677-15 (de 2015).</p> <p>Art. 2 del Proyecto de Ley N.º 5384-D-2015 (de 2015).</p> <p>Art. 7 del Proyecto de Ley de Prevención del Desperdicio de Alimentos (N.º 1587-D-2017 de 2017).</p> <p>Art.52 del Proyecto de Ley N.º 5523-D-2017 (de 2017).</p>	<p>Art. 4 (a, f y g) de la Ley de Creación del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos (N.º 27454 de 2018).</p> <p>Art. 2 del Proyecto de Ley N.º 5384-D-2015 de (2015).</p> <p>Art. 23 (a, f) del Proyecto de Ley N.º S-3706-16 (de 2016).</p> <p>Art. 7.f del Proyecto de Ley de Prevención del Desperdicio de Alimentos (N.º 1587-D-2017 de 2017).</p> <p>Art.42 del Proyecto de Ley N.º 5523-D-2017 de 2017.</p> <p>Art. 1-2 del Proyecto de Ley que Instituyese en todo el territorio de la Nación el 29 de septiembre de cada año como el “día nacional de reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos” (N.º 2551-D-2019 de 2019).</p>	

País	Definición de la autoridad responsable	Deber de adoptar políticas públicas, de planeación y seguimiento	Recolección de datos y publicación de la información
Brasil			
Chile			
Colombia	<p>Arts. 14, 15 y 16 de la Ley por medio de la cual se crea la Política para prevenir la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos (N.º 1990 de 2019).</p> <p>Art. 5.f del Proyecto de Ley Marco para la Política Pública de Seguridad Alimentaria con Calidad Nutricional (Exp. N.º 164-14 de 2014).</p>	<p>Arts. 1, 5-7 de la Ley por medio de la cual se crea la Política para prevenir la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos (N.º 1990 de 2019).</p> <p>Arts. 1 y 6 del Proyecto de Ley Marco para la Política Pública de Seguridad Alimentaria con Calidad Nutricional (Exp. N.º 164-14 de 2014).</p> <p>Arts. 1, 3 y 4 del Proyecto del Programa Alimentario Nacional contra el Desperdicio de Alimentos (Exp. N.º 164-16 de 2016).</p> <p>Arts. 1 y 5-6 del Proyecto de Ley por medio de la cual se crea la Política para Prevenir la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos (Exp. N.º 127-17 de 2017).</p>	<p>Arts. 5.6 y 14-16 de la Ley por medio de la cual se crea la Política para prevenir la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos (N.º 1990 de 2019).</p> <p>Arts. 12-14 del Proyecto de Ley antidesperdicios contra el hambre en Colombia Exp. N.º 169-16 de 2016).</p> <p>Arts. 14-16 del Proyecto de Ley por medio de la cual se crea la Política para Prevenir la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos (Exp. N.º 127-17 de 2017).</p>

País	Competencia de coordinación inter-institucional	Fomento de la participación ciudadana y gremial (empresarial)	Campañas de sensibilización	Cooperación internacional
Brasil				Art. 1 de la Ley que autoriza al Poder Ejecutivo para donar existencias públicas de alimentos (N.º 12429 de 2011).
Chile		Art. 1 del Proyecto de Ley para el Diseño de un Plan de Utilización y Recuperación de las Unidades no Comercializadas (B. N.º 12290-11 de 2018).		
Colombia	Art. 20 del Proyecto de Ley antidesperdicios contra el hambre en Colombia Exp. N.º 169-16 de 2016).	Art. 7 de la Ley antidesperdicios contra el hambre en Colombia Exp. N.º 169-16 de 2016).	<p>Art. 6 y 13 de la Ley por medio de la cual se crea la Política para prevenir la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos (N.º 1990 de 2019).</p> <p>Arts. 4, 12 y 12 del Proyecto del Programa Alimentario Nacional contra el Desperdicio de Alimentos (Exp. N.º 164-16 de 2016).</p> <p>Art. 6 y 20.A del Proyecto de Ley antidesperdicios contra el hambre en Colombia Exp. N.º 169-16 de 2016).</p> <p>Arts. 6.8 y 13 del Proyecto de Ley por medio de la cual se crea la Política para Prevenir la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos (Exp. N.º 127-17 de 2017).</p>	

País	Definición de la autoridad responsable	Deber de adoptar políticas públicas, de planeación y seguimiento	Recolección de datos y publicación de la información
Costa Rica	Art. 34.f del Proyecto de Ley Marco del Derecho Humano a la Alimentación y de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Exp. N.º 20076 de 2016).	Art. 1 del Proyecto de Ley Compartamos la Mesa (Exp. N.º 20207 de 2016).	
Guatemala	<p>Art. 16 del Proyecto de Ley para la Donación de Alimentos (Exp. N.º 5424 de 2018).</p> <p>Proyecto de Ley de Solidaridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala (Exp. N.º 5479 de 2018).</p> <p>Arts. 5-6 del Proyecto de Ley de Prevención de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (Exp. N.º 5633 de 2019).</p>		<p>Art. 25 del Proyecto de Ley para la Donación de Alimentos (Exp. N.º 5424 de 2018).</p> <p>Art. 24 del Proyecto de Ley de Prevención de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (Exp. N.º 5633 de 2019).</p>
México	<p>Art. 16 de la Ley para fomentar la donación altruista en materia alimentaria en el Estado de Baja California (de 1998).</p> <p>Arts. 16-26 de la Ley para fomentar la donación altruista en materia alimentaria para el Estado de Colima (N.º 366 de 2003).</p> <p>Art. 7 de la Ley para la Donación Altruista de Alimentos de la Ciudad de México (de 2016).</p> <p>Art. 9 de la Ley para evitar el desperdicio de alimentos en el Estado de Aguascalientes (N.º 120 de 2017).</p> <p>Art. 24 de la Ley para la donación y el aprovechamiento integral de alimentos del Estado de Oaxaca (N.º 1449 de 2018).</p>	Arts. 2 y 8 de la Ley para la Donación Altruista de Alimentos de la Ciudad de México (de 2016).	<p>Arts. 7.XI y 9.II de la Ley para la Donación Altruista de Alimentos de la Ciudad de México (de 2016).</p> <p>Art. 10 de la Ley para evitar el desperdicio de alimentos en el Estado de Aguascalientes (N.º 120 de 2017).</p> <p>Art. 22.VI de la Ley para el aprovechamiento integral de alimentos y su donación altruista del Estado de Coahuila de Zaragoza (N.º 1164 de 2018).</p>

País	Competencia de coordinación inter-institucional	Fomento de la participación ciudadana y gremial (empresarial)	Campañas de sensibilización	Cooperación internacional
Costa Rica	Art. 1 del Proyecto de Ley Compartamos la Mesa (Exp. N.º 20207 de 2016).			
Guatemala	Art. 25 del Proyecto de Ley de Prevención de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (Exp. N.º 5633 de 2019).	Arts. 2.b y 3 del Proyecto de Ley para la Donación de Alimentos (Exp. N.º 5424 de 2018).	Arts. 22, 23 y 26 del Proyecto de Ley de Prevención de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (Exp. N.º 5633 de 2019).	
México	<p>Art. 5.III del Proyecto de Ley General para incentivar la donación solidaria de alimentos (GP. N.º 4864-V de 2017)</p> <p>Art. 6-7 y 9 del Proyecto de Ley para prevenir el desperdicio de alimentos (GP. N.º 4774 de 2017).</p>	<p>Art. 12 de la Ley para la Donación Altruista de Alimentos en el Estado de Chihuahua (N.º 993 de 2008).</p> <p>Arts. 16 y 19 de la Ley para la Donación Altruista de Alimentos de la Ciudad de México (de 2016).</p> <p>Art. 16 de la Ley para el aprovechamiento y su donación altruista del Estado de Coahuila de Zaragoza (N.º 1164 de 2018).</p> <p>Arts. 9-18 de la Ley para la recuperación y aprovechamiento de alimentos del Estado de México (N.º 45 de 2019).</p>	<p>Art. 5.V de la Ley para la recuperación y aprovechamiento de alimentos del Estado de México (N.º 45 de 2019).</p> <p>Art. 2 y 18 del Proyecto de Ley para evitar el desperdicio de alimentos (GP. N.º 5126-II de 2018).</p>	

País	Definición de la autoridad responsable	Deber de adoptar políticas públicas, de planeación y seguimiento	Recolección de datos y publicación de la información
México	<p>Art. 4 de la Ley para la recuperación y aprovechamiento de alimentos del Estado de México (N.º 45 de 2019).</p> <p>Art. 51 del Proyecto de Ley General del Derecho a la Alimentación (GP. N.º 4103-XI de 2014).</p> <p>Arts. 26-33 del Proyecto de Ley General para el Aprovechamiento Integral de Alimentos y su Donación Altruista (GP. N.º 4612-III de 2016).</p> <p>Art. 4-8 del Proyecto de Ley General para incentivar la donación solidaria de alimentos (GP. N.º 4626-VIII de 2016).</p> <p>Art. 9 del Proyecto de Ley para prevenir el desperdicio de alimentos (GP. N.º 4774 de 2017).</p> <p>Art. 4-8 del Proyecto de Ley General para incentivar la donación solidaria de alimentos (GP. N.º 4864-V de 2017)</p> <p>Art. 3-8 del Proyecto de Ley General para la recuperación y aprovechamiento de alimentos (GP. N.º 4964-III de 2018).</p> <p>Art. 3-8 del Proyecto de Ley General para la recuperación y aprovechamiento de alimentos (GP. N.º 5116-II de 2018).</p>		<p>Art. 24.V de la Ley para la donación y el aprovechamiento integral de alimentos del Estado de Oaxaca (N.º 1442 de 2018).</p> <p>Art. 6 de la Ley para la recuperación y aprovechamiento de alimentos del Estado de México (N.º 45 de 2019).</p> <p>Arts. 26.VII del Proyecto de Ley General para el Aprovechamiento Integral de Alimentos y su Donación Altruista (GP. N.º 4612-III de 2016).</p> <p>Art. 8 del Proyecto de Ley General para incentivar la donación solidaria de alimentos (GP. N.º 4626-VIII de 2016).</p> <p>Art. 8 del Proyecto de Ley General para incentivar la donación solidaria de alimentos (GP. N.º 4864-V de 2017)</p> <p>Art. 7.V del Proyecto de Ley General para la recuperación y aprovechamiento de alimentos (GP. N.º 4964-III de 2018).</p> <p>Art. 7, 8 y 10 del Proyecto de Ley de Donación de Alimentos y Combate a la Desnutrición (GP. N.º 4984-V de 2018).</p>

País	Competencia de coordinación inter-institucional	Fomento de la participación ciudadana y gremial (empresarial)	Campañas de sensibilización	Cooperación internacional
México	<p>Arts. 1 y 3-4 del Proyecto de Ley General del Consejo Nacional para el Aprovechamiento de Alimentos (GP. N.º 5015-V de 2018).</p> <p>Art 1.I y 5 del Proyecto de Ley General para la recuperación y aprovechamiento de alimentos (GP. N.º 5116-II de 2018).</p> <p>Arts. 15-16 del Proyecto de ley General para evitar el Desperdicio de Alimentos (GP. N.º 5126-II de 2018).</p>			

País	Definición de la autoridad responsable	Deber de adoptar políticas públicas, de planeación y seguimiento	Recolección de datos y publicación de la información
México			<p>Arts. 3 (X y XI) y 20 del Proyecto de Ley General del Consejo Nacional para el Aprovechamiento de Alimentos (GP. N.º 5015-V de 2018).</p> <p>Art. 7.V del Proyecto de Ley General para la recuperación y aprovechamiento de alimentos (GP. N.º 5116-II de 2018).</p> <p>Art. 18 del Proyecto de ley General para evitar el Desperdicio de Alimentos (GP. N.º 5126-II de 2018).</p>
Panamá	Arts. 3 y 4 de la Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos (N.º 37-2014 de 2014).		
Paraguay	<p>Art. 7 del Proyecto de Ley que fomenta la donación y puesta a disposición de alimentos no comercializables (Exp. N.º S-156837 de 2015).</p> <p>Art. 1 del Proyecto de Ley para proceder a la entrega como donaciones de los alimentos incautados (Exp. N.º D-1745414 de 2017).</p> <p>Arts. 13 y 14 del Proyecto de Ley que fomenta la donación y puesta a disposición de alimentos no comercializables (Exp. N.º S-198732 de 2019).</p>	Art. 13 (i y p) del Proyecto Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos (Exp. N.º D- 1952308 de 2019).	Art. 13.q del Proyecto Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos (Exp. N.º D- 1952308 de 2019).

País	Competencia de coordinación inter-institucional	Fomento de la participación ciudadana y gremial (empresarial)	Campañas de sensibilización	Cooperación internacional
México				
Panamá		Art. 12 de la Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos (N.º 37-2014 de 2014).	Arts. 8 y 39 de la Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos (N.º 37-2014 de 2014).	
Paraguay	Arts. 9-11 y 13.c del Proyecto Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos (Exp. N.º D-1952308 de 2019).	Art. 13 (g, h) del Proyecto Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos (Exp. N.º D-1952308 de 2019).	Art. 9 del Proyecto de Ley que fomenta la donación y puesta a disposición de alimentos no comercializables (Exp. N.º S-156837 de 2015). Art. 16 del Proyecto de Ley que fomenta la donación y puesta a disposición de alimentos no comercializables (Exp. N.º S-198732 de 2019).	

País	Definición de la autoridad responsable	Deber de adoptar políticas públicas, de planeación y seguimiento	Recolección de datos y publicación de la información
Paraguay	Art. 7 del Proyecto Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos (Exp. N.º D- 1952308 de 2019).		
Perú		Art. 3.b de la Ley que promueve la reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos (N.º 30988 de 2019).	Art. 3.c de la Ley que promueve la reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos (N.º 30988 de 2019).
República Dominicana			
Uruguay	Art. 4 del Proyecto de Ley del Programa Nacional de Prevención y Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (Exp. N.º 3183 de 2018).	Arts. 1, 2 y 5 del Proyecto de Ley del Programa Nacional de Prevención y Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (Exp. N.º 3183 de 2018).	Art. 5.k del Proyecto de Ley del Programa Nacional de Prevención y Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (Exp. N.º 3183 de 2018).

País	Competencia de coordinación inter-institucional	Fomento de la participación ciudadana y gremial (empresarial)	Campañas de sensibilización	Cooperación internacional
Paraguay			Art. 13 (c, d, l, q) del Proyecto Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos (Exp. N.º D- 1952308 de 2019).	
Perú	Ley que promueve la reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos (N.º 30988 de 2019).	Ley que promueve la reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos (N.º 30988 de 2019).		Art. 3.a de la Ley que promueve la reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos (N.º 30988 de 2019).
República Dominicana		Art. 20 del Proyecto de Ley contra el Desperdicio de Alimentos (Exp. N.º 1043 de 2019).		
Uruguay	Art. 4 del Proyecto de Ley del Programa Nacional de Prevención y Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (Exp. N.º 3183 de 2018).	Art. 2 del Proyecto de Ley sobre Excedentes de Productos de Alimentación (Exp. N.º 888 de 2016).	Art. 8 del Proyecto de Ley sobre Excedentes de Productos de Alimentación (Exp. N.º 888 de 2016). Art. 2 y 5.d del Proyecto de Ley del Programa Nacional de Prevención y Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (Exp. N.º 3183 de 2018).	

3.2 Medidas que se dirigen a los comerciantes

Las medidas que se dirigen a los comerciantes (entendidos estos en sentido genérico, es decir, se incluyen a los productores, transformadores, transportistas y distribuidores), definen y redefinen obligaciones y responsabilidades jurídicas que recaen sobre ellos, así como exenciones fiscales y acceso a créditos “blandos” que los benefician.

Dentro de esta categoría se incluyen estos **cinco criterios**:

- Donación obligatoria de alimentos (prohibición de destrucción y desecho)
- Donación voluntaria de alimentos
- Medidas fiscales
- Etiquetado e información
- Acceso a créditos “blandos”

3.2.1 Donación obligatoria de alimentos (prohibición de destrucción y desecho)

La medida que ha sido denominada en este informe “**donación obligatoria de alimentos**” consiste, en realidad, en la combinación de dos medidas diferentes. Por una parte, se plantean las pautas generales de la donación de alimentos; por otra, se establece una prohibición tanto a la destrucción de alimentos, cuanto de su desecho. El resultado de dicha combinación es que la donación se convierte en la única alternativa posible para disponer de los alimentos invendidos: de ahí el calificativo de “obligatorio”.

Se tiene plena consciencia de que al calificar una donación como obligatoria, podrían presentarse importantes problemas de orden jurídico. Esta medida afectaría así – por lo menos – el derecho subjetivo de propiedad sobre los alimentos y, por tal situación, podría ser eventualmente calificada de incautación o de expropiación (indirecta). Estas consideraciones reforzarían la importancia de definir este mecanismo mediante la promulgación de un instrumento normativo con rango de ley.

La definición de la naturaleza y efectos de este mecanismo probablemente requiera de un análisis jurídico más específico y profundo. Sin embargo, para efectos del presente estudio se considera que las normativas que optan por este enfoque no son muy diferentes de aquellas que obligan, por ejemplo, a disponer de cierta manera de algunos productos, para evitar la contaminación del ambiente (baterías, aceites, recipientes de plaguicidas, etc.). En este sentido, el criterio que justifica la “obligación” o que encausa hacia la donación de alimentos, es precisamente el de evitar el desperdicio de dichos productos.

También, resulta importante resaltar que acá se utiliza el término “obligatorio” para distinguir este mecanismo, por vía de la simple oposición, de aquel que es calificado, a su vez, de “voluntario”. Este último se emplea para caracterizar a las medidas que se exponen en el apartado 3.2.2.

Se encuentran ejemplos de esta medida (“donación obligatoria”) en las legislaciones de Colombia, México y Perú.

En **Colombia**, la ley por medio de la cual se crea la **Política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos** (N.º 1990) establece ambas disposiciones en un mismo artículo. Así, el artículo 8 fija la prohibición de desecho y destrucción (desnaturalización) y de seguido las pautas generales para realizar la donación. Se indica así que “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 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.”

De seguido, en el mismo artículo se indica que deberán:

- “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.

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 podrá entregar a título gratuito preferentemente cinco (5) días antes de 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...”

La norma continúa definiendo otras reglas que rigen la donación de alimentos.

En el caso de **México**, por ejemplo, la Ley para **Fomentar la Donación Altruista en Materia Alimentaria para el Estado de Colima** establece la obligación jurídica para los comerciantes de alimentos y supermercados de donar los alimentos que se encuentran pronto a expirar, en beneficio de bancos de alimentos, al tiempo que establece la prohibición de su desperdicio. En este sentido, el artículo 3º de la ley establece que “Queda prohibido en el Estado el desperdicio de productos alimenticios, naturales y procesados, por parte de mayoristas y medio mayoristas, cuando sean susceptibles de donación para su aprovechamiento altruista por instituciones de asistencia reconocidas por las autoridades competentes...”

También en México se encuentra otro ejemplo. La **Ley para el Aprovechamiento Integral de Alimentos y su Donación Altruista del Estado de Coahuila de Zaragoza** establece reglas muy similares. Aparece tanto la prohibición (art. 2º), como la obligación – entre líneas – (art. 7º). De esta manera, el artículo 2 indica, por una parte, que “Queda prohibido en Coahuila, el desperdicio en cantidades industriales y comerciales

de productos alimenticios, cuando estos sean susceptibles de donación altruista para su aprovechamiento por alguna institución de beneficencia pública o privada reconocida por las autoridades competentes. (...). Por otra parte, el artículo 7 define la condición de donante, indicando que “Se consideran donantes para efectos de la Ley, las personas físicas o morales dedicadas a la producción de alimentos de origen vegetal o animal y sus derivados, así como al transporte, almacenaje, y empaque de alimentos incluyendo sus derivados, donde su producción haya sido de forma artesanal o industrial, con la finalidad de su comercialización y preparación de alimentos al mayoreo, menudeo y al público en general.” Nótese que en esta última norma no aparece reflejado el elemento volitivo del donante; no interesa mucho su voluntad, como sí el hecho de que produce o tiene a su haber alimentos susceptibles de donación. Se concluye así que no es un mecanismo voluntario.

En el caso de **Perú**, la **Ley que Promueve la Donación de Alimentos y Facilita el Transporte de Donaciones en Situaciones de Desastres Naturales** (N.º 30498) establece de la siguiente manera el conjunto de las dos medidas. En la quinta disposición complementaria final de la ley se fija la prohibición, se indica así que “... los almacenes de alimentos y supermercados estarán prohibidos de desechar o destruir alimentos que tengan las condiciones para poder ser donados, dentro del límite que permite la presente Ley.” Al mismo tiempo, buena parte de las demás disposiciones de la ley se encargan de organizar el mecanismo de donación de alimentos.

Estos ejemplos muestran la forma en que se articulan los dos componentes (prohibición de desechar o destruir y organización del mecanismo de donación), para conformar la medida de la “donación obligatoria”. Esta contrasta con la donación voluntaria.

3.2.2 Donación voluntaria de alimentos

Podría entenderse que establecer una medida de donación voluntaria de alimentos, en una ley especial, no es realmente necesario, tomando en cuenta los atributos del derecho subjetivo de propiedad (sobre los alimentos). En esencia, dentro del derecho de propiedad está incluida la facultad para enajenar el bien, lo que conlleva la capacidad para

sacar ese bien del patrimonio, aun a título gratuito. En ese contexto, la donación ya estaría de por sí autorizada.

Sin embargo, algunos elementos relativos a la forma en cómo se organiza la donación de alimentos, pareciera que sí requieren una definición legal. Por ejemplo, el establecimiento de eventuales requisitos de forma, la definición previa de los potenciales beneficiarios o incluso el establecimiento de un orden de preferencia para ser beneficiario, así como otras condiciones, aparecen definidas en las leyes que han podido ser revisadas. Ha de indicarse que algunos de estos elementos también pueden ser relevantes para la “donación obligatoria” (apartado 3.2.1).

3.2.2.1 Estado de los alimentos donados

A título de ejemplo, la legislación de Argentina establece que los alimentos donados deben estar en buen estado y cumplir las condiciones sanitarias (inocuidad) que les son aplicables. La **Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos** (N.º 25989) indica, en su artículo 2º, que “Podrán ser objeto de donación [...] todos aquellos productos alimenticios que cumplan con las exigencias bromatológicas y de inocuidad contenidas en el Código Alimentario Argentino, para el tipo de producto correspondiente.” Esta disposición se ve desarrollada por vía reglamentaria (Decreto de Donación de Alimentos N.º 1643-2002, artículo 2). De manera complementaria, en el artículo 3º se hace énfasis en el buen estado de los alimentos, al indicarse que “Toda persona de existencia física o ideal podrá donar productos alimenticios en buen estado a instituciones públicas o privadas de bien público, legalmente constituidas en el país o a grupos humanos o personas individuales...”

La legislación de **Panamá** presenta una disposición similar a lo comentado acerca de la ley argentina. La **Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos** (N.º 37-2014), indica en su artículo 5º que “Podrán ser objeto de donaciones los alimentos que no representan riesgo de introducción de plagas o enfermedades que pudieran afectar al ser humano y causar impacto al sector agrícola y pecuario del país y que cumplan con las exigencias bromatológicas y de inocui-

dad establecidas en la legislación sanitaria alimentaria y demás leyes aplicables en la República de Panamá.” Acá también se enfatiza en las cualidades sanitarias de los alimentos donados.

Al respecto, la ley de **Brasil** de 2020 señala en su artículo 1º que los alimentos aptos para consumo humano que sean donados deben cumplir tres criterios:

- i. deben encontrarse dentro de la fecha de vencimiento y cumplir con las condiciones de conservación especificadas por el fabricante, cuando corresponda;
- ii. su integridad y seguridad sanitaria (inocuidad) no deben verse comprometidas, incluso cuando haya daños en el embalaje; y
- iii. han mantenido sus propiedades nutricionales y seguridad sanitaria (inocuidad), aunque hayan sufrido daños parciales o tengan un aspecto indeseable desde la perspectiva comercial.

3.2.2.2 Cantidad mínima de la donación

El Decreto argentino de Donación de Alimentos (N.º 1643-2002) fija un requisito adicional, el cual se relaciona con la cantidad mínima para la donación de alimentos (esta es definida por unidad de peso – masa –). El artículo 3º de este decreto complementa las disposiciones de la ley, al señalar que “Las empresas o comercios que posean productos alimenticios en Buen Estado y en cantidades superiores a cincuenta (50) kilogramos, podrán donarlos a instituciones públicas o privadas de bien público legalmente constituidas en el país...” Esa definición de cantidad mínima, que no aparece en la ley, es propia de un sistema de donación voluntaria y probablemente pretende una mayor eficacia del sistema, al concentrarse en donaciones más relevantes (en atención a la cantidad de alimentos).

3.2.2.3 Criterios de escogencia de los beneficiarios de la donación

La ley argentina también fija, en el artículo 3º, un criterio para escoger a los beneficiarios de las donaciones de alimentos. Así, la ley hace

referencia al criterio de la equidad, para definir a los beneficiarios, al establecer que los alimentos son donados “... para ser equitativamente distribuidos entre familias o sectores poblacionales necesitados.”

En el mismo sentido, la legislación de **Colombia**, mediante la ley que crea la **Política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos** (N.º 1990) indica en el artículo 9º que “... serán prioritariamente sin discriminar su prevalencia, los menores de edad, las mujeres gestantes y lactantes, la tercera edad, población en situación de discapacidad, pobreza y pobreza extrema, las organizaciones no gubernamentales que tienen como objeto programas de nutrición y alimentación de la población, los jardines infantiles, las madres comunitarias, y en general todo ser humano que por sus condiciones de vida padezca de los sufrimientos de la desnutrición y del hambre.” Continúa indicando que “En todo caso, se deberá priorizar la entrega de alimentos en las regiones que se encuentren en crisis humanitarias por desnutrición, se reporten casos de mortalidad de menores de edad por desnutrición y/o por causas asociadas, se presente escasez de alimentos y se vean afectados principalmente los menores de edad, siempre y cuando se cuente con la logística requerida.”

3.2.2.4 Entidades que reciben las donaciones, para distribuir las después

En lo que atañe a las entidades que reciben las donaciones de alimentos y que, de seguido, las distribuyen a los beneficiarios finales, la ley colombiana indica en su artículo 8 que las donaciones deberán dirigirse 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...”

El estudio de las leyes sobre el tema ha revelado que el régimen de donación de alimentos tiene una dimensión en el ámbito tributario.

3.2.3 Medidas fiscales

Tanto en los esquemas de donación “obligatoria” de alimentos, como “voluntaria”, se ha observado que las legislaciones se preocupan por aclarar el régimen tributario de dichas operaciones. Así, se ha procurado ampliar los beneficios fiscales a la donación de alimentos, con el objetivo de promoverla y volverla más interesante para las empresas. A grandes rasgos se puede afirmar que las leyes estudiadas se orientan hacia el establecimiento de la posibilidad de deducir el valor de las donaciones de alimentos de los impuestos que deben cancelar los donantes. También, se ha encontrado algún ejemplo de medidas que limitan porcentualmente el carácter deducible de la destrucción de los inventarios (lo que equivale a la destrucción de alimentos, en nuestro caso), en términos contables y fiscales. La modificación de las reglas fiscales requiere, en la mayoría de países, de un instrumento de rango legal.

3.2.3.1 Deducción de las donaciones

Como ha sido indicado, varias leyes revisadas establecen el carácter deducible de las donaciones de alimentos. En esta línea, en **Colombia**, el parágrafo 1º del artículo 8 de la ley por medio de la cual se crea la **Política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos** (N.º 1990) establece que “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.”

En México, por ejemplo, la Ley para la **Donación Altruista de Alimentos en el Estado de Chihuahua** establece en su artículo 16 que “Los donantes podrán acogerse a los estímulos y beneficios que señale la legislación tributaria, Federal y Estatal, así como a los convenios de

colaboración que para tal efecto realice el Gobierno del Estado o los Ayuntamientos.” También, en la Ley para el **Aprovechamiento Integral de Alimentos y su Donación Altruista del Estado de Coahuila de Zaragoza** se indica que “Los donatarios deberán expedir comprobantes de deducción fiscal en los términos de la Ley sobre el Impuesto sobre la Renta, a petición expresa del donante. Cuando el donatario este imposibilitado para emitir comprobantes fiscales, deberán manifestar de común acuerdo entre el donante y el donatario, por escrito que la entrega de los alimentos se realiza de forma altruista sin obrar de por medio una deducción fiscal.” Finalmente, otro ejemplo mexicano lo constituye la Ley para la **Donación Altruista en la Ciudad de México**, que en su artículo 19 indica que “Los donantes, además de los estímulos y beneficios que señala la legislación tributaria federal, podrán establecer convenios de estímulos con el Gobierno de la Ciudad.”

En el caso de **Panamá**, la Ley del **Régimen Especial para la Donación de Alimentos** (N.º 37-2014) establece en su artículo 13 que

“Las donaciones de alimentos aptos para el consumo humano recolectadas por los bancos de alimentos son deducibles para el contribuyente de los gastos o erogaciones en concepto de donaciones en dinero o especie para instituciones educativas o de beneficencia del país sin fines lucrativos, siempre se trate de instituciones previamente aprobadas para tal fin por la unidad gubernamental competente y que se encuentren debidamente reconocidas por la Dirección General de ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas. En el caso de las personas jurídicas, podrán deducir hasta un máximo de 1% anual de ingresos gravables tal como se define en el artículo 699 del Código Fiscal. Tratándose de las personas naturales podrán deducir hasta un máximo anual de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00). La deducción máxima del 1% para las personas jurídicas ni aplicará en el caso de donaciones en alimentos a bancos de alimentos que operen en el país conforme a la ley aplicable.”

En **Perú**, la **Ley que Promueve la Donación de Alimentos y Facilita el Transporte de Donaciones en Situaciones de Desastres Naturales** (N.º 30498) operó varias modificaciones a la legislación tributaria

peruana. Por ejemplo, el artículo 7º de esta ley modificó el artículo 37 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta peruano, para incluir la donación de alimentos dentro de los rubros deducibles de dicho impuesto. Dice el texto que son deducibles

“Los gastos por concepto de donaciones de alimentos en buen estado que hubieran perdido valor comercial y se encuentren aptos para el consumo humano que se realicen a las entidades receptoras de donaciones, así como los gastos necesarios que se encuentren vinculados con dichas donaciones. La deducción para estos casos no podrá exceder del 10% de la renta neta de tercera categoría. Tratándose de contribuyentes que tengan pérdidas en el ejercicio, la deducción no podrá exceder del 3% de la venta neta del ejercicio. Las referidas donaciones no son consideradas transacciones sujetas a las reglas de valor de mercado...”

3.2.3.2 Limitación fiscal del porcentaje de alimentos que no encuentran un mejor destino

Se ha observado, también, que algunas leyes recurren a modificar las leyes tributarias, con el objetivo de limitar el carácter deducible de las pérdidas de alimentos. Por ejemplo, en **Colombia**, el párrafo 2º del artículo 10 de la ley por medio de la cual se crea la Política para prevenir la **pérdida y el desperdicio de alimentos** (N.º 1990) dicta que “Después de agotadas las acciones del numeral 11.1 [*relativo a las acciones de prevención y reducción de las pérdidas y desperdicio de alimentos*] y 11.2 [*relativo a destinar alimentos para las personas a la alimentación animal*] de manera subsidiaria, los alimentos se podrán destinar para procesos distintos al consumo animal, 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 animal que se encuentre en la suma del inventario inicial más las compras.” De esta manera, se limita por la vía contable y fiscal, el porcentaje de alimentos que no encuentran un mejor destino, en el ámbito de la prevención y reducción de las pérdidas y desperdicio alimentario.

En un sentido similar, en **Chile**, la Ley N.º 21210 de 2020, mediante la cual se *Moderniza la Legislación Tributaria*, opera una modificación a la Ley sobre el Impuesto a la Renta (cuyo detalle se explicó al principio del apartado 2.1 de este trabajo). Se establece que los alimentos aptos para el consumo humano y cuya comercialización se ha vuelto inviable, pueden ser donados a instituciones sin fines de lucro, las que a su vez los entregarán a personas de escasos recursos o a otras instituciones sin fines de lucro. Lo que motiva que esta disposición figure en una ley tributaria, es que, para efectos fiscales, la destrucción voluntaria de los alimentos como alternativa a su donación ya no es considerada una “pérdida” susceptible de ser contabilizada como un gasto. De tal manera, el contribuyente no puede deducir la destrucción o desecho de alimentos del monto a pagar por impuesto sobre la renta, mas sí las donaciones. Se genera un estímulo a la donación alimentaria y una “sanción” tributaria al desecho (Cuvi Rodríguez, 2020).

3.2.4 Etiquetado e información

Al revisar la literatura (tanto científica como otros documentos relevantes), una de las medidas propuestas con más frecuencia para reducir el desperdicio de alimentos, se relaciona con la aclaración de la diferencia entre la *fecha límite de utilización* y la *fecha de mejor calidad* que figura en el etiquetado (‘rotulado’) de los alimentos preempacados o preenvasados (Soyeux, 2010; Ménard, 2013; Garot, 2015; González Vaqué, 2015; GAO, 2019). La primera tiene una incidencia directa sobre la inocuidad del producto y su carácter de apto para el consumo humano; la segunda se vincula mayormente con la calidad organoléptica del producto, sin que necesariamente se vea afectada su inocuidad. Esta medida cobra particular importancia en el ámbito de los hogares, en donde las personas podrían disminuir el desperdicio alimentario, al mejorar el aprovechamiento de los alimentos, si son capaces de diferenciar de forma correcta entre ambas fechas.

En efecto, en relación con los alimentos preempacados, se distinguen dos tipos de fechas de vencimiento que figuran en sus respectivos etiquetados. A la base de esa distinción se encuentra actualmente la Norma General para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados, adoptada en el seno de la Comisión Mixta compuesta por la FAO y la Organización

Mundial de la Salud (OMS) del *Codex Alimentarius* (Codex Stan 1-1985, revisada por última vez en 2018). Esta norma internacional sirve de fundamento para las legislaciones nacionales de muchos países.

De tal manera, esta norma Codex distingue con claridad entre dos tipos de fechas que se pueden encontrar en el etiquetado alimentario:

- “la fecha de mejor calidad”, representada también por la frase “Consumir preferentemente antes de”, la cual era conocida en versiones previas de la norma como “fecha de duración mínima”.
- la “fecha límite de utilización”, también conocida como “fecha de caducidad” o “fecha de vencimiento”.

Ambas fechas forman parte del elenco de declaraciones que obligatoriamente deben figurar en el etiquetado de los alimentos (salvo en aquellos que la propia norma exceptúa). No obstante, las dos fechas no figuran al mismo tiempo. La versión vigente de la norma Codex establece una especie de orden de prioridad, al indicar que si un alimento debe ser consumido antes de una fecha determinada para garantizar su inocuidad y calidad se debe declarar la “Fecha límite de utilización”. En los demás casos, se deberá declarar la “Fecha de mejor calidad”.

Por un lado, la fecha de mejor calidad es definida en la propia norma del Codex como

“... la fecha en que, bajo determinadas condiciones de almacenamiento, expira el período durante el cual el producto sin abrir es totalmente comercializable y mantiene cuantas cualidades específicas se le atribuyen implícita o explícitamente. Sin embargo, después de esta fecha, el alimento puede ser todavía aceptable para el consumo.”

La fecha de mejor calidad indica, entonces, el momento de expiración del período durante el cual el producto es plenamente comercializable y conserva todas las cualidades particulares que le son implícita o explícitamente atribuidas. Se afirma en la definición que el producto puede seguir siendo plenamente satisfactorio pasada esta fecha, sin

embargo, no se indica que pueda ser o no objeto de comercialización. Este punto resulta de importancia, toda vez que sería un elemento “no armonizado en el plano internacional.”

Por otro lado, la fecha límite de utilización también encuentra definición en esa norma Codex. Se indica que representa: “... la fecha en que termina el período después del cual el producto, bajo determinadas condiciones de almacenamiento, no se deberá vender ni consumir por razones de inocuidad y calidad.” La definición señala que llegada la fecha límite de utilización, el producto no debe ser ni comercializado, ni consumido. Cabe comentar que esta mención se utiliza en particular en el caso de alimentos microbiológicamente muy perecederos y que, por ese motivo, tras un corto período después del vencimiento, son susceptibles de representar un peligro inmediato para la salud de las personas (se habla de un riesgo inaceptable). La fecha límite de utilización suele emplearse así, por ejemplo, en productos cárnicos o en mariscos.

A partir de las definiciones, así como de las reglas de aplicación contenidas en el apartado 4.7 de la norma Codex, se elabora el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Comparación entre la fecha límite de utilización y la fecha de mejor calidad		
Criterios de distinción	Fecha límite de utilización	Fecha de mejor calidad
¿Cuándo se aplica?	Cuando la fecha sirve para garantizar la inocuidad y calidad del alimento.	Cuando no proceda emplear la fecha límite de utilización, o el alimento no esté exento de la declaración de la fecha.
¿Superada la fecha, el alimento puede ser comercializado?	No debe ser comercializado	La norma Codex no lo indica.
Se puede interpretar que este punto, al no ser objeto de armonización internacional, queda a discreción de la legislación nacional.		
¿Superada la fecha, el alimento puede ser consumido?	No debe ser consumido	El alimento puede ser todavía aceptable para el consumo.

Fuente: Elaboración propia en base a Codex Stan 1-1985 (Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius, 2018).

Desde una óptica conceptual y sobre la base de la norma Codex, es oportuno distinguir ambos tipos de fechas. Esta distinción debe ser asimismo contextualizada, en la medida en que está contenida en un instrumento (sea la norma Codex, sea la normativa nacional) que fija las condiciones y el contenido de una obligación que pesa sobre el profesional de la industria alimentaria. En ese entendido, la distinción pareciera cobrar un sentido particular para el profesional. Sin embargo, esta medida pretende lograr que los consumidores también sean capaces de distinguir entre ambas fechas y conocer las implicaciones que cada una tiene. Lo anterior, con el objetivo primordial de que las personas puedan gestionar adecuadamente los alimentos que consumen en sus hogares y disminuir así el desperdicio de alimentos que aún son aptos para el consumo humano.

El riesgo de confusión entre uno y otro tipo de fecha realmente existe, se presentan al consumidor de manera similar. Así, en atención a la norma Codex (la cual es integralmente reproducida por varios países para conformar su reglamentación nacional), la mención de una u otra fecha en el etiquetado puede expresarse, entre otras formas, de la siguiente manera: “consumir antes del...” (cuando se trata de la fecha límite de utilización) o “consumir **preferentemente** antes del...” (cuando es la fecha de mejor calidad; el destacado no es del original). Puede apreciarse la cercanía entre ambos enunciados, sobre todo a los ojos del consumidor, pues la diferencia la aporta únicamente la palabra “preferentemente” en el ejemplo utilizado.

Las medidas de capacitación dirigidas al consumidor, cuyo objetivo sería permitirle distinguir entre estos dos tipos de fecha, deben ser muy claras y precisas. Esto, por cuanto la potencial consecuencia de una confusión sería bastante grave: el consumo de alimentos que representan un riesgo para la salud. Sería muy recomendable entonces comprobar la eficacia de estas medidas de capacitación (e información), de previo a su aplicación generalizada en la población.

No obstante lo anterior, las leyes revisadas no incorporan dicha medida. Estas se orientan, más bien, en los siguientes dos sentidos: i) garantizar que la información sobre la fecha de consumo recomendada llegue hasta el donatario; y ii) procurar que el donante prevea y planifique sus accio-

nes de donación de alimentos, de tal forma que estas tengan lugar de previo a que arribe la fecha de vencimiento señalada en el alimento.

3.2.4.1 Garantizar que la información sobre la fecha de caducidad sea transmitida al donatario

En **Argentina, la Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos** (N.º 25989) establece en su artículo 5 que “Las empresas donantes de alimentos, cuando lo estimen conveniente desde el punto de vista comercial, podrán suprimir la marca del producto debiendo conservar los datos que identifiquen su descripción y la fecha de vencimiento de los mismos...” Se observa cómo debe preservarse y transmitirse al donatario la fecha de vencimiento de los alimentos.

En un sentido similar, en México se observa, por ejemplo, la **Ley para la Donación Altruista de Alimentos de la Ciudad de México**, la cual señala en su artículo 12 que “El Donante puede suprimir la marca de los productos que done cuando así lo estime conveniente, conservando los datos que identifiquen la caducidad de los mismos, su descripción y valor nutricional”. En idéntico sentido puede verse el artículo 7º de la **Ley para Fomentar la Donación Altruista en Materia Alimentaria en el Estado de Baja California**, la que indica que “Los donantes de alimentos, pueden suprimir la marca de los objetos que donen cuando así lo estimen conveniente, conservando los datos que identifiquen la caducidad de los mismos y su descripción.” Al igual que en las dos leyes mexicanas citadas, puede verse la norma del artículo 6º de la **Ley para la Donación Altruista de Alimentos en el Estado de Chihuahua**.

La **Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos** (N.º 37-2014) de **Panamá**, cuenta con una disposición equivalente a las anteriores en su artículo 10. Esta indica que

“Los donantes podrán por razones comerciales suprimir la marca distintiva del producto, conservando los datos nutricionales y la fecha de vencimiento de la mercancía. En el caso de los alimentos preenvasados, se podrá suprimir la marca distintiva del producto, pero se

deberá conservar, de forma clara y legible, la etiqueta que enumera los ingredientes, la fecha de vencimiento y el fabricante.”

3.2.4.2 Garantizar que la donación tenga lugar antes del vencimiento del producto

La ley por medio de la cual se crea la **Política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos** (N.º 1990) de Colombia señala la importancia de donar los alimentos antes de que llegue el término de su vencimiento. La disposición del artículo 8 se preocupa por fijar con claridad un plazo mínimo de tiempo previo al vencimiento del producto, antes del cual es recomendable realizar la donación. La norma establece que

“...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 podrá entregar a título gratuito preferentemente cinco (5) días antes de [la] fecha de vencimiento a organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas [...] 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 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...”

Esta disposición enfatiza en la importancia de prever oportunamente la donación de alimentos.

En un sentido similar, la Ley de Fomento a la Donación de Alimentos recientemente adoptada en El Salvador sigue la misma línea. En el artículo 6º, relativo a los productos cuya donación está prohibida, se indica que

“Bajo ninguna circunstancia podrá donarse [...] alimentos u otros productos vencidos o que pongan en riesgo la salud de quienes los utilicen. Los donantes, los bancos de alimentos y los donata-

rios deberán organizar sus operaciones de tal modo que los consumidores finales puedan aprovechar las donaciones antes de las fechas de vencimiento.”

El segundo párrafo del artículo agrega que “La aplicación del régimen especial para la donación de alimentos no deja sin efecto o modifica ninguna otra ley o regulación nacional o internacional de salud o seguridad sanitaria e inocuidad de los alimentos.”

Al apreciar esta medida, que figura tanto en la ley colombiana como en la salvadoreña, se desea enfatizar en el hecho de que se hace mención, simplemente, del vencimiento del alimento. En estas normas, no se establece una distinción entre los dos tipos de fechas antes evocados (fecha límite de utilización y fecha de mejor calidad). Estas normas dan, por ende, un mismo tratamiento a los dos tipos de fechas, estableciendo que no es viable donar alimentos vencidos.

Al revisar los proyectos de ley en el marco del presente estudio, se ha podido observar que algunos de ellos adoptan otra orientación. En ellos sí se distingue entre uno y otro tipo de fechas, lo cual busca el efecto de permitir la donación de alimentos que portan la fecha de mejor calidad, aun cuando esa fecha ha sido superada. En estos supuestos, se trataría de la donación de alimentos vencidos, pero que en términos de la propia legislación alimentaria siguen siendo aptos para consumo humano. Lo anterior, persigue el objetivo de disminuir el desperdicio alimentario.

Ante esta otra opción, se considera oportuno reflexionar sobre la posibilidad real de distinguir ambos tipos de fechas, en el marco de la actividad de donación de alimentos, así como sobre las consecuencias que tal distinción pueda tener. Nótese que este es un contexto diferente a aquel que motivó la discusión que antecede (unos párrafos atrás). En aquel momento se hacía alusión al ámbito de los hogares y a la actitud que allí podrían adoptar las personas, frente a uno u otro tipo de fecha de vencimiento.

Si bien es cierto que al atender a la definición de la norma Codex, la fecha de mejor calidad no pareciera estar encaminada a garantizar la inocuidad del alimento, no resulta razonable optar por ignorar simplemente una fecha que el propio fabricante del alimento (o quien lo condicionó) ha con-

signado en el etiquetado (o rotulado). Lo anterior ya que tanto la fecha de mejor calidad, cuanto la fecha límite de utilización, permiten en esencia aplicar una presunción legal de inocuidad y calidad al alimento. Estas fechas delimitan temporalmente el compromiso y la garantía asumidos por el fabricante, en relación con la seguridad y la conformidad del producto.

Se trata de una presunción legal, pues es definida en una norma jurídica (carácter legal, en sentido amplio). Esta permite presumir que antes de cumplida la fecha de vencimiento, el producto es plenamente comercializable; en cambio, una vez acaecida la fecha, el alimento pierde tal carácter. La presunción sirve para no tener que recurrir sistemáticamente a la demostración o comprobación acerca de las calidades del producto; lo que en el caso de los alimentos sería una tarea externadamente ardua y costosa (probablemente inviable).

Cabe indicar que la presunción bajo comentario admite prueba en contrario (*presunción iuris tantum*). La prueba en contrario serviría para desmentir la presunción y demostrar, si fuera el caso, que el producto no tiene realmente el carácter de comercializable o de apto para consumo humano. No obstante, antes de vencida la fecha, el alimento goza de la presunción. Si se optare por admitir la donación de alimentos cuya fecha ha vencido, además de no gozar de la mencionada presunción, se provocarían dos consecuencias: una sobre el nivel adecuado de protección del consumidor; otra sobre el régimen de responsabilidad civil.

3.2.4.2.1 La consecuencia sobre el nivel adecuado de protección del consumidor

La discusión en torno a las diferentes fechas de vencimiento responde a una lógica comercial, en donde el beneficiario final del alimento es un consumidor. No obstante, cabe preguntarse por qué tendría que ser distinto para el ámbito de la donación alimentaria (la cual no es una operación comercial). Las garantías que se le exigen a los comerciantes a la hora de vender alimentos y ponerlos a disposición de los consumidores, representan un nivel mínimo de seguridad y de calidad que impera en el respectivo país. Este nivel mínimo no debería ser desconocido en el contexto de la donación profesional de alimentos.

Se le califica como “profesional”, en la medida en que es una actividad permanente y organizada, en donde tanto el donante como el donatario, se dedican profesionalmente a sus respectivas actividades. En este sentido, se trata de esquemas de donación de alimentos que tienen el potencial de beneficiar a un número relevante de personas. Optar por desconocer ciertas garantías debido al carácter gratuito y no comercial de la operación, podría provocar el establecimiento de un doble estándar en el país: un conjunto de garantías que aplican para quienes pueden comprar sus alimentos y otro conjunto de garantías *inferiores*, para quienes se benefician de la donación de alimentos.

Al no poderse aplicar ya la presunción legal, sea el donante, sea el donatario, se vería en la necesidad de poner en práctica un sistema de muestreo y verificación de la inocuidad del producto. Las dificultades operativas que esto generaría, hacen que se considere más oportuno orientarse por darle un tratamiento idéntico a los dos tipos de fechas en el ámbito de la donación profesional de alimentos y que simplemente no se acepte la donación de alimentos vencidos. Esta consideración se ve reforzada al apreciar las consecuencias sobre la responsabilidad civil

3.2.4.2.2 La consecuencia sobre la responsabilidad civil

En cualquier contexto, el consumo de alimentos puede potencialmente causar daños a la salud de quien lo ingiere. No obstante, al permitirse la donación de alimentos vencidos y, por ende, su consumo, surgen ciertas variaciones al considerar los efectos de una eventual responsabilidad civil derivada de los daños causados por dichos alimentos. Ante esta eventualidad, se aprecia una gran dificultad para que los actores que han participado en la distribución de alimentos vencidos puedan alegar la existencia de una causa exoneratoria o exculpatoria, cuando vean comprometida su responsabilidad.

Indistintamente de que se trate de un régimen de responsabilidad subjetiva u objetiva, quienes participan de la donación de alimentos vencidos tendrían serias dificultades para exonerarse de la responsabilidad. En efecto, ante un régimen de responsabilidad subjetiva (dolo o culpa), sería difícil demostrar que se ha actuado con la debida diligencia: a sa-

biendas de que los alimentos que provocaron el daño estaban vencidos. ¿Cómo aceptar que se ha actuado con la diligencia propia de un buen padre de familia? Si se tratare de un régimen de responsabilidad objetiva, la situación no sería muy distinta, pues para exonerarse de responsabilidad se debería demostrar que se es ajeno al daño. ¿Cómo hacerlo si se estaba en conocimiento de que los alimentos que provocaron el daño ya habían vencido?

Estas consideraciones muestran el interés del enfoque seguido por las leyes colombiana y salvadoreña, al rechazar la donación de alimentos vencidos (sin distinguir el tipo de fecha de que se trata). Es posible así conciliar los intereses en juego, pues se propone actuar con un cierto margen de antelación al vencimiento del producto. La donación y la prevención del desperdicio alimentario siguen siendo posibles.

3.2.5 Acceso a créditos “blandos”

El término “crédito blando” hace referencia acá a un préstamo otorgado al beneficiario en condiciones más favorables a las que imperan normalmente en el mercado. Podría tratarse, por ejemplo, de plazos más extensos o de tasas de interés más bajas. Sobre este tema particular no se han encontrado leyes que contengan disposiciones que permitan el acceso de las empresas a líneas de créditos o préstamos “blandos”. Sin embargo, en **Costa Rica** se propuso un proyecto de ley que incluía tal categoría, pero cabe advertir que tales disposiciones no han sido incluidas en los textos sustitutivos de dicho proyecto. Para efectos del estudio, se comenta que la norma incluida en el artículo 68 de la versión original del **Proyecto de Ley Marco del Derecho Humano a la Alimentación y de la Seguridad Alimentaria y Nutricional** (Exp. N.º 20076), proponía reformar la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo costarricense. El texto planteaba así dar un tratamiento prioritario al financiamiento de las iniciativas de reducción de las pérdidas alimentarias y del desperdicio alimentario.

Matriz de síntesis: medidas que se dirigen a los comerciantes

La siguiente matriz incluye tanto las leyes revisadas, como los proyectos de ley.

País	Donación obligatoria de alimentos (prohibición de destrucción)	Donación voluntaria de los alimentos	Medidas fiscales
Argentina	<p>Arts. 2, 3, 4 y 6 del Proyecto de Ley del Programa Nacional para Disminuir la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos (N.º S-3484-15 de 2015).</p> <p>Art. 1 del Proyecto de Ley Lucha contra los Desperdicios Alimentarios (N.º 4424-D-2015 de 2015).</p> <p>Arts. 1 y 2 del Proyecto de Ley Antidesperdicios de Alimentos (N.º 480-D-2016 de 2016).</p> <p>Art. 7 del Proyecto de Ley N.º S-3706-16 (de 2016).</p> <p>Arts. 8, 9 y 10 del Proyecto de Ley de Prevención del Desperdicio de Alimentos (N.º 1587-D-2017 de 2017).</p> <p>Arts. 2, 3, 4 y 6 del Proyecto de Ley N.º S-1084-18 (de 2018).</p> <p>Arts. 1, 2 y 5 del Proyecto de Ley Complementaria de la Emergencia Alimentaria Nacional (N.º 5613-D-2018 de 2018).</p>	<p>Arts. 2 y 3 de la Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos (N.º 25989 de 2004).</p> <p>Art. 11 del Proyecto de Ley S-1677-15 (de 2015).</p> <p>Art. 65 del Proyecto de Ley N.º S-3706-16 (de 2016).</p>	<p>Art. 2 del Proyecto de Ley N.º 5523-D-2017 (de 2017).</p> <p>Art. 4 del Proyecto de Ley N.º 2712-D-2017 (de 2017).</p> <p>Art. 10 del Proyecto de Ley Complementaria de la Emergencia Alimentaria Nacional (N.º 5613-D-2018 de 2018).</p>

País	Acceso a créditos "blandos"	Etiquetado e información
Argentina		<p>Art. 5 de la Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos (N.º 25989 de 2004).</p> <p>Art. 8 del Proyecto de Ley N.º S-3706-16 (de 2016).</p>

País	Donación obligatoria de alimentos (prohibición de destrucción)	Donación voluntaria de los alimentos	Medidas fiscales
Brasil		Dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano (N.º 14016 de 2020)	
Chile	<p>Art. 2 del Proyecto de Ley en materia de disposición de alimentos para evitar su desperdicio (B. N.º 10198-11 de 2015).</p> <p>Art. 1 del Proyecto de Ley para permitir que productos alimenticios sean donados a entidades de beneficencia y organizaciones sociales (B. N.º 10332-11 de 2015).</p> <p>Art. 1 del Proyecto de Ley para regular la entrega de alimentos a organizaciones sin fines de lucro (B. N.º 10337-11 de 2015).</p> <p>Art. 1 del Proyecto de Ley para regular la entrega de alimentos no consumidos a instituciones de beneficencia (B. N.º 10513-11 de 2016).</p> <p>Art. 1 del Proyecto de Ley para establecer la obligación de donar los alimentos no comercializables (B. N.º 10556-11 de 2016).</p> <p>Art. 1 del Proyecto de Ley para regular el manejo de los alimentos que no se comercializarán y evitar su desperdicio (B. N.º 10841-11 de 2016).</p>	Art. 1 del Proyecto de Ley en materia de disposición de alimentos para evitar su desperdicio (B. N.º 10198-11 de 2015).	Art. 31 (inciso 4), apartado N.º 3, nuevo párrafo 2º) de la Ley sobre el Impuesto a la Renta (Decreto ley N.º 824 de 1974). Esa disposición fue incluida mediante la reforma operada por la Ley que Moderniza la Legislación Tributaria (N.º 21210 de 2020).

País	Acceso a créditos "blandos"	Etiquetado e información
Brasil		
Chile		<p>Art.1 del Proyecto de Ley para regular fechas de consumo preferente y de vencimiento de los productos alimenticios (B. N.º 10835-11 de 2016).</p>

País	Donación obligatoria de alimentos (prohibición de destrucción)	Donación voluntaria de los alimentos	Medidas fiscales
Colombia	<p>Arts. 8, 9 y 10 Ley por medio de la cual se crea la Política para prevenir la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos (N.º 1990 de 2019).</p> <p>Arts. 1, 2, 4 y 5 del Proyecto de Ley de Preserva la Vida y la Salud de los Niños que sufren Desnutrición (157-16 de 2016).</p> <p>Art. 10 del Proyecto del Programa Alimentario Nacional contra el Desperdicio de Alimentos (Exp. N.º 164-16 de 2016).</p> <p>Arts. 8 y 21 de la Ley antidesperdicios contra el hambre en Colombia Exp. N.º 169-16</p>	<p>Arts. 8, 9 y 10 Ley por medio de la cual se crea la Política para prevenir la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos (N.º 1990 de 2019).</p>	<p>Arts. 8.1, 10.1 Ley por medio de la cual se crea la Política para prevenir la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos (N.º 1990 de 2019).</p> <p>Art. 7 del Proyecto de Ley de Preserva la Vida y la Salud de los Niños que sufren Desnutrición (157-16 de 2016).</p> <p>Arts. 13, 14 y 15 del Proyecto del Programa Alimentario Nacional contra el Desperdicio de Alimentos (Exp. N.º 164-16 de 2016).</p> <p>Arts. 10 y 11 de la Ley antidesperdicios contra el hambre en Colombia Exp. N.º 169-16 de 2016).</p>
Costa Rica	<p>Art. 1 del Proyecto de Ley para el Manejo Responsable de Alimentos no Vendidos (Exp. N.º 19817 de 2015).</p>	<p>Art. 1 del Proyecto de Ley Compartamos la Mesa (Exp. N.º 20207 de 2016).</p>	
El Salvador		<p>Ley de Fomento a la Donación de Alimentos (Decreto N.º 416 de 2019).</p>	<p>Ley de Fomento a la Donación de Alimentos (Decreto N.º 416 de 2019).</p>

País	Acceso a créditos "blandos"	Etiquetado e información
Colombia		Art. 8 Ley por medio de la cual se crea la Política para prevenir la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos (N.º 1990 de 2019)
Costa Rica	Art. 1 del Proyecto de Ley para el Manejo Responsable de Alimentos no Vendidos (Exp. N.º 19817 de 2015).	Art. 68 del Proyecto de Ley Marco del Derecho Humano a la Alimentación y de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Exp. N.º 20076 de 2016).
El Salvador		

País	Donación obligatoria de alimentos (prohibición de destrucción)	Donación voluntaria de los alimentos	Medidas fiscales
Guatemala	<p>Art. 21 del Proyecto de Ley de Prevención de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (Exp. N.º 5633 de 2019).</p>	<p>Arts. 5 y 6 del Proyecto de Ley para la Donación de Alimentos (Exp. N.º 5424 de 2018).</p> <p>Art. 6 del Proyecto de Ley de Solidaridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala (Exp. N.º 5479 de 2018).</p> <p>Arts. 8 y ss. del Proyecto de Ley de Prevención de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (Exp. N.º 5633 de 2019).</p>	<p>Arts. 19 y 20 del Proyecto de Ley para la Donación de Alimentos (Exp. N.º 5424 de 2018).</p> <p>Art. 8 del Proyecto de Ley de Prevención de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (Exp. N.º 5633 de 2019).</p>
México	<p>Art. 1 y 2 de la Ley para fomentar la donación altruista en materia alimentaria en el Estado de Baja California (de 1998).</p> <p>Arts. 3 y 7 de la Ley para fomentar la donación altruista en materia alimentaria para el Estado de Colima (N.º 366 de 2003).</p> <p>Ley para Fomentar la Donación Altruista de Artículos de Primera Necesidad del Estado de Tamaulipas (N.º LVIII-855 de 2004)</p> <p>Arts. 2 y 5 Ley para la Donación Altruista de Alimentos en el Estado de Chihuahua (N.º 993 de 2008).</p> <p>Art. 2, 9 y 10 de la Ley para regular y promover la donación altruista de alimentos para el Estado de Durango (N.º 492 de 2013).</p>	<p>Ley del Derecho a la Alimentación Adecuada y Combate contra el Desperdicio de Alimentos para el Estado de Nuevo León (N.º 302 de 2017)</p> <p>Ley para el Aprovechamiento Integral de Alimentos y su Donación Altruista del Estado de Sonora (N.º 285 de 2018)</p> <p>Arts. 9-14 del Proyecto de Ley General para incentivar la donación solidaria de alimentos (GP. N.º 4626).</p> <p>Art. 4-14 del Proyecto de Ley para evitar el desperdicio de alimentos (GP. N.º 5126).</p>	<p>Art. 16 de la Ley para la Donación Altruista de Alimentos en el Estado de Chihuahua (N.º 993 de 2008).</p> <p>Art. 14 de la Ley para regular y promover la donación altruista de alimentos para el Estado de Durango (N.º 492 de 2013).</p> <p>Art. 19 de la Ley para la Donación Altruista de Alimentos de la Ciudad de México (de 2016).</p>

País	Acceso a créditos "blandos"	Etiquetado e información
Guatemala		<p>Arts. 9 y 10 del Proyecto de Ley para la Donación de Alimentos (Exp. N.º 5424 de 2018).</p>
México		<p>Art. 1 y 2 de la Ley para fomentar la donación altruista en materia alimentaria en el Estado de Baja California (de 1998).</p> <p>Art. 6 Ley para la Donación Altruista de Alimentos en el Estado de Chihuahua (N.º 993 de 2008).</p> <p>Art. 12 de la Ley para la Donación Altruista de Alimentos de la Ciudad de México (de 2016).</p> <p>Art. 15 del Proyecto de Ley General para incentivar la donación solidaria de alimentos (GP. N.º 4626-VIII de 2016).</p> <p>Art. 6 del Proyecto de Ley General para fomentar la donación altruista de alimentos (GP. N.º 4660-V de 2016).</p>

País	Donación obligatoria de alimentos (prohibición de destrucción)	Donación voluntaria de los alimentos	Medidas fiscales
México	<p>Art. 2 y 5-7 de la Ley para fomentar la donación altruista de alimentos en el Estado de Quintana Roo (N.º 267 de 2013).</p> <p>Arts. 10 y 11 de la Ley para la Donación Altruista de Alimentos de la Ciudad de México (de 2016).</p> <p>Arts. 4 y 19 de la Ley para evitar el desperdicio de alimentos en el Estado de Aguascalientes (N.º 120 de 2017).</p> <p>Arts. 7-12 de la Ley para la donación y el aprovechamiento integral de alimentos del Estado de Oaxaca (N.º 1442 de 2018).</p> <p>Arts. 2, 7-11 y 27-29 de la Ley para el aprovechamiento y su donación altruista del Estado de Coahuila de Zaragoza (N.º 1164 de 2018).</p> <p>Ley para el Aprovechamiento Integral de Alimentos y su Donación Altruista del Estado de Sinaloa (N.º 858 de 2018).</p> <p>Arts. 8 y 12 del Proyecto de Ley General para el Aprovechamiento Integral de Alimentos y su Donación Altruista (GP. N.º 4612-III de 2016).</p> <p>Arts. 2 y 5 del Proyecto de Ley General para fomentar la donación altruista de alimentos (GP. N.º 4660-V de 2016).</p> <p>Arts. 2-4 del Proyecto de Ley para prevenir el desperdicio de alimentos (GP. N.º 4774 de 2017).</p>		<p>Ley del Derecho a la Alimentación Adecuada y Combate contra el Desperdicio de Alimentos para el Estado de Nuevo León (N.º 302 de 2017)</p> <p>Arts.13 y 34 de la Ley para el aprovechamiento y su donación altruista del Estado de Coahuila de Zaragoza (N.º 1164 de 2018).</p> <p>Ley para el Aprovechamiento Integral de Alimentos y su Donación Altruista del Estado de Sonora (N.º 285 de 2018)</p> <p>Art. 9 del Proyecto de Ley General para el Aprovechamiento Integral de Alimentos y su Donación Altruista (GP. N.º 4612-III de 2016).</p> <p>Art. 155 del Proyecto de Ley General para fomentar la donación altruista de alimentos (GP. N.º 4660-V de 2016)</p>

País	Acceso a créditos "blandos"	Etiquetado e información
México		Art. 3 del Proyecto de Ley para prevenir el desperdicio de alimentos (GP. N.º 4774 de 2017).

País	Donación obligatoria de alimentos (prohibición de destrucción)	Donación voluntaria de los alimentos	Medidas fiscales
México	<p>Art. 4-8 del Proyecto de Ley General para incentivar la donación solidaria de alimentos (GP. N.º 4864-V de 2017)</p> <p>Art. 23 del Art. 3-8 del Proyecto de Ley General para la recuperación y aprovechamiento de alimentos (GP. N.º 4964-III de 2018).</p> <p>Art. 4 del Proyecto de Ley de Donación de Alimentos y Combate a la Desnutrición (GP. N.º 4984-V de 2018).</p> <p>Art. 23 del Art. 3-8 del Proyecto de Ley General para la recuperación y aprovechamiento de alimentos (GP. N.º 5116-II de 2018).</p>		
Panamá		Art. 5 de la Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos (N.º 37 de 2014).	Art. 12 de la Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos (N.º 37 de 2014).
Paraguay	Arts. 3, 8 y 9 del Proyecto de Ley que fomenta la donación y puesta a disposición de alimentos no comercializables (Exp. N.º S-198732 de 2019).	<p>Arts. 2 y 3 del Proyecto de Ley que fomenta la donación y puesta a disposición de alimentos no comercializables (Exp. N.º S-156837 de 2015).</p> <p>Arts. 2, 3 y 17 del Proyecto Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos (Exp. N.º D- 1952308 de 2019).</p>	

País	Acceso a créditos "blandos"	Etiquetado e información
México		
Panamá		Art. 10 de la Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos (N.º 37 de 2014).
Paraguay		<p>Art. 5 del Proyecto de Ley que fomenta la donación y puesta a disposición de alimentos no comercializables (Exp. N.º S-156837 de 2015).</p> <p>Art. 5 del Proyecto Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos (Exp. N.º D-1952308 de 2019).</p>

País	Donación obligatoria de alimentos (prohibición de destrucción)	Donación voluntaria de los alimentos	Medidas fiscales
Perú	<p>Art. 1 de la Ley que amplía el límite de deducibilidad de gastos por concepto de donaciones de alimentos en buen estado para efectos del impuesto a la renta (N.º 30631 de 2017).</p> <p>Arts. 1.a y 3 de la Ley que promueve la donación de alimentos y facilita el transporte de donaciones en situaciones de desastres naturales (N.º 30498 de 2016).</p> <p>Art. 2 del Proyecto de Ley para la reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentario (Exp. N.º 4622-2014 de 2014).</p>		
República Dominicana	Arts. 10, 12 y 14 del Proyecto de Ley contra el Desperdicio de Alimentos (Exp. N.º 1043 de 2019).	Arts. 24, 25 y 26 del Proyecto de Ley contra el Desperdicio de Alimentos (Exp. N.º 1043 de 2019).	
Uruguay		Arts. 1 y 2 del Proyecto de Ley sobre Excedentes de Productos de Alimentación (Exp. N.º 888 de 2016).	

País	Acceso a créditos "blandos"	Etiquetado e información
Perú	Arts. 7-15 de la Ley que promueve la donación de alimentos y facilita el transporte de donaciones en situaciones de desastres naturales (N.º 30498 de 2016).	
República Dominicana		Art. 15 del Proyecto de Ley contra el Desperdicio de Alimentos (Exp. N.º 1043 de 2019).
Uruguay		

3.3. Medidas que refuerzan los aspectos técnicos de los procesos de producción y distribución

Las **medidas que refuerzan los aspectos técnicos de los procesos de producción y distribución** incentivan la mejoría en el desempeño de los procesos productivos, así como la innovación tecnológica. Dentro de estas medidas también se incluyen aquellas que buscan mejorar la infraestructura necesaria para la distribución de los alimentos, así como el uso de la tecnología en este ámbito. En esta categoría se agrupan los siguientes **cuatro criterios**:

- Mejoramiento del desempeño de las cadenas de producción.
- Innovación tecnológica en la producción y distribución de alimentos.
- Infraestructura rural y transporte de los alimentos.
- Aplicación de los principios de la economía circular y de la agroecología.

3.3.1. Mejoramiento del desempeño de las cadenas de producción

La mejora en el desempeño (en la eficiencia) de las cadenas agroproductivas tiene una incidencia evidente y directa en la disminución de las pérdidas alimentarias. Se ha observado que en Argentina y en Colombia, las respectivas leyes fijan objetivos para la acción gubernamental, que van en este sentido. Así, se plantea que las políticas públicas que sobre la materia se adopten, deben incluir este aspecto entre sus objetivos.

En **Argentina**, la **Ley de Creación del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos** (N.º 27454), establece en su artículo 4º que

“Las políticas públicas para el fomento, desarrollo y promoción de la reducción de PDA [*pérdidas y desperdicio de alimentos*] y de

la donación de alimentos deben comprender principalmente, las siguientes acciones: [...] b) Desarrollar y capacitar en procesos y estrategias de conservación de los productos de la cosecha, en particular de la agricultura a pequeña escala, destinados al autoconsumo o para la venta; teniendo en consideración formas de uso y consumo no tradicionales de los productos.”

En **Colombia**, la ley por medio de la cual se crea la **Política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos** (N.º 1990), fija en el artículo 7º que

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

3.3.2. Innovación tecnológica en la producción y distribución de alimentos

En un sentido similar al señalado en el apartado anterior, la innovación tecnológica puede contribuir a la prevención y disminución de las pérdidas y del desperdicio alimentario. Este aspecto ha sido considerado en las legislaciones argentina y peruana. En ambos casos, se le asigna al Estado el rol de promover la innovación tecnológica con estos fines.

En el caso de **Argentina**, la **Ley de Creación del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos** (N.º 27454), establece en el artículo 4º que

“Las políticas públicas para el fomento, desarrollo y promoción de la reducción de PDA y de la donación de alimentos deben comprender principalmente, las siguientes acciones: [...] d) Promover el desarrollo y facilitar el acceso a equipamiento y nuevas tecnologías/innovación, que contribuyan a reducir las pérdidas de alimentos en todas las etapas de la cadena.”

En **Perú**, la **Ley que Promueve la Reducción y Prevención de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos** (N.º 30988), indica en el artículo 3 que

“El Ministerio de Agricultura y Riego, en coordinación con los sectores involucrados y con arreglo a sus competencias y presupuesto, adopta las siguientes acciones estratégicas: [...] e) Fomenta la capacidad científica, tecnológica y la formación de investigadores especializados en reducción y prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos.”

3.3.3. Infraestructura rural y transporte de alimentos

La mejora en la infraestructura rural incide en la limitación de las pérdidas alimentarias. Mejores caminos, espacios destinados al acopio y a la preservación de las cosechas, pueden impactar muy positivamente en la disminución de las pérdidas alimentarias. Este aspecto ha sido resaltado en **Argentina**, donde la **Ley de Creación del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos** (N.º 27454) establece que “Las políticas públicas para el fomento, desarrollo y promoción de la reducción de PDA y de la donación de alimentos deben comprender principalmente, las siguientes acciones: [...] c) Promover mejoras en infraestructura, particularmente el transporte, la energía y las instalaciones del mercado, que posibiliten la reducción de las PDA” (Art. 4º).

3.3.4. Aplicación de los principios de economía circular y de la agroecología

Tanto la economía circular, como la agroecología, plantean la necesidad de no desechar productos y de reincorporarlos en los diversos ciclos de producción.

Por una parte, el concepto de “economía circular” se orienta a modificar la visión de un sistema lineal de producción y consumo. Al respecto, se indica que

“el enfoque de una economía circular fue teorizado por Walter R. Stahel en 1976, que se basó en el concepto de que un ciclo económico

puede incrementar la creación de empleo, la competitividad, y reducir el uso de recursos y generación de desperdicios, incluyendo también principios relacionados con la durabilidad de los productos y la venta de servicios en vez de productos” (FAO, 2016).

Por otra parte, la “agroecología”

“se basa en aplicar conceptos y principios ecológicos con el fin de optimizar las interacciones entre las plantas, los animales, los seres humanos y el medio ambiente, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, los aspectos sociales que deben abordarse para lograr un sistema alimentario justo y sostenible” (FAO, 2020b).

La reflexión sobre la disminución de las pérdidas y del desperdicio alimentario ha adoptado ambos planteamientos. Ha podido observarse claramente esta situación, en una ley de **México**. En efecto, la **Ley para Evitar el Desperdicio de Alimentos en el Estado de Aguascalientes** establece en su artículo 4° que

“... las empresas y cadenas comercializadoras de alimentos deberán prevenir el desperdicio de alimentos, y establecer para tal efecto las siguientes prioridades en el manejo de sus productos: I.- Destinar a la donación o a la transformación los productos que no se han vendido y aún son adecuados para el consumo humano;

II.- Recuperarlos y destinarlos a la alimentación animal;

III.- Aprovecharlos para producir composta o abonos para la agricultura; o

IV.- Destinarlos a la obtención de biocombustibles.”

Matriz de síntesis: medidas que refuerzan los aspectos técnicos de los procesos de producción y distribución

La siguiente matriz incluye tanto las leyes revisadas, como los proyectos de ley.

País	Mejoramiento del desempeño de las cadenas de producción	Innovación tecnológica en la producción y distribución de alimentos	Infraestructura rural y transporte de alimentos	Aplicación de los principios de la economía circular y de la agroecología
Argentina	Art. 4.b de la Ley de Creación del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos (N.º 27454 de 2018).	<p>Art. 4.d de la Ley de Creación del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos (N.º 27454 de 2018).</p> <p>Art. 23.e del Proyecto de Ley N.º S-3706-16 (de 2016).</p> <p>Arts. 2 y 7.a del Proyecto de Ley N.º 3088-D-2019 (de 2019).</p>	<p>Art. 4.c de la Ley de Creación del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos (N.º 27454 de 2018).</p> <p>Arts. 34.a del Proyecto de Ley N.º 2843-D-2015 (de 2015).</p> <p>Art. 23.d del Proyecto de Ley N.º S-3706-16 (de 2016).</p> <p>Art. 2 del Proyecto de Régimen de Seguridad Alimentaria y de Acceso a Alimentos (N.º 2103-D-2019 de 2019).</p>	

País	Mejoramiento del desempeño de las cadenas de producción	Innovación tecnológica en la producción y distribución de alimentos	Infraestructura rural y transporte de alimentos	Aplicación de los principios de la economía circular y de la agroecología
Chile				Art. 1 del Proyecto de Ley para permitir que productos alimenticios sean donados a entidades de beneficencia y organizaciones sociales (B. N.º 10332-11 de 2015).
Colombia	<p>Art. 7 Ley por medio de la cual se crea la Política para Prevenir la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos (N.º 1990 de 2019).</p> <p>Art. 4 (7-11) del Proyecto del Programa Alimentario Nacional contra el Desperdicio de Alimentos (Exp. N.º 164-16 de 2016).</p> <p>Art. 5 de la Ley anti desperdicios contra el hambre en Colombia (Exp. N.º 169-16 de 2016).</p>	<p>Art. 20.A del Proyecto de Ley anti desperdicios contra el hambre en Colombia (Exp. N.º 169-16).</p> <p>Art. 9 (13, 21) del Proyecto de Ley del Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Exp. N.º 54-14 de 2014).</p> <p>Arts. 1, 2.6 y 9.e del Proyecto de Ley Marco para la Política Pública de Seguridad Alimentaria con Calidad Nutricional (Exp. N.º 164-14 de 2014).</p>	Arts. 2.8 y 2.h del Proyecto de Ley Marco para la Política Pública de Seguridad Alimentaria con Calidad Nutricional (Exp. N.º 164-14 de 2014).	a. Art. 11 del Proyecto del Programa Alimentario Nacional contra el Desperdicio de Alimentos (Exp. N.º 164-16 de 2016).

País	Mejoramiento del desempeño de las cadenas de producción	Innovación tecnológica en la producción y distribución de alimentos	Infraestructura rural y transporte de alimentos	Aplicación de los principios de la economía circular y de la agroecología
México		Art. 21 del Proyecto de Ley para Evitar el Desperdicio de Alimentos (GP. N.º 5126-II de 2018).	Proyecto de Ley de Almacenamiento Rural y reforma los artículos 98, 99 y 100 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (GP. N.º 4966-II de 2018)	Art. 4 de la Ley para Evitar el Desperdicio de Alimentos en el Estado de Aguascalientes (N.º 120 de 2017). Art. 5 del Proyecto de Ley de Donación de Alimentos y Combate a la Desnutrición (GP. N.º 4984-V de 2018).
Perú		Art. 3.e de la Ley que Promueve la Reducción y Prevención de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (N.º 30988 de 2019).		Art. 2 del Proyecto de Ley para la Reducción de las Pérdidas y el Desperdicio Alimentario (Exp. N.º 4622-2014 de 2014).
República Dominicana	Arts. 8 y 9 del Proyecto de Ley contra el Desperdicio de Alimentos (Exp. N.º 1043 de 2019).			
Uruguay	Arts. 2 y 5 (a, f) del Proyecto de Ley del Programa Nacional de Prevención y Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (Exp. N.º 3183 de 2018).	Arts. 2 y 5 (b, g) del Proyecto de Ley del Programa Nacional de Prevención y Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (Exp. N.º 3183 de 2018).	Arts. 2 y 5.e del Proyecto de Ley del Programa Nacional de Prevención y Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (Exp. N.º 3183 de 2018).	Art. 5 del Proyecto de Ley sobre Excedentes de Productos de Alimentación (Exp. N.º 888 de 2016).

3.4. Medidas que desarrollan la noción de “proximidad” en la distribución de los alimentos

Las medidas que desarrollan la noción de “proximidad” en la distribución de alimentos proponen la creación de canales alternativos y complementarios para poner los alimentos a disposición de quienes los necesitan, evitando así su desperdicio. Si bien puede tratarse de una proximidad física o territorial, la idea expresada en estas líneas no necesariamente se circunscribe a tal supuesto. Se trata, sobre todo, de un acercamiento entre personas o actores de la cadena productiva y de distribución de alimentos, que no siempre interactúan entre sí.

El establecimiento de normativa jurídica adaptada para esos fines podría resultar útil. En este sentido, la presente sección se desarrolla sobre la base de los siguientes **dos criterios**:

- Instauración de bancos de alimentos.
- Refrigeradores comunales/vecinales (heladeras sociales).

3.4.1. Instauración de bancos de alimentos

En estrecha relación con las medidas de donación de alimentos (apartados 3.2.1 y 3.2.2), la instauración de bancos de alimentos puede representar, en sí misma, una aspiración de la legislación. Estas entidades permiten crear un canal no comercial de distribución de alimentos, que pone en contacto indirecto, pero cercano, a las empresas y a los beneficiarios finales. Algunas leyes revisadas se ocupan del fomento de estos bancos de alimentos, al tiempo que fijan ciertas pautas mínimas para su funcionamiento.

A título de ejemplo, la **Ley para la Donación Altruista de Alimentos de la Ciudad de México** establece en el artículo 17 una definición de qué son los bancos de alimentos, a partir de sus funciones. La disposición reza:

“Los bancos de alimentos son todas aquellas Instituciones que tengan por objeto recibir en donación alimentos para almacenarlos, preservarlos en buenas condiciones de calidad e higiene y distribuirlos, con la finalidad de contribuir a satisfacer las carencias alimentarias de la población de escasos recursos.”

Esa misma ley fija, en el artículo 18, una serie de obligaciones:

“Corresponde a los Bancos de Alimentos:

I. Sujetarse a la legislación sanitaria de la Ciudad de México y Federal;

II. Tener establecimientos que reúnan las condiciones adecuadas en el manejo, preservación y posterior distribución de los alimentos susceptibles de donación altruista, que permita prevenir su contaminación y enfermedades transmitidas por su consumo;

III. Tener personal capacitado y equipo para conservar, manejar y transportar higiénicamente los alimentos;

IV. Cumplir con las normas oficiales mexicanas y los lineamientos técnicos que al efecto se expidan;

V. Distribuir los alimentos oportunamente;

VI. No lucrar o comercializar con los alimentos;

VII. Destinar las donaciones a los Beneficiarios;

VIII. Evitar el desvío o mal uso de los alimentos en perjuicio de las personas de escasos recursos;

IX. Informar trimestralmente a la SEDESO de los donativos recibidos y de los aplicados;

X. Observar las disposiciones administrativas y medidas de control que dicte la SEDESO, en materia de donación de alimentos; y

XI. Las demás que determine esta Ley”. A partir de esas obligaciones se establece un marco normativo de acción.

En otro ejemplo, también en México, la **Ley para Evitar el Desperdicio de Alimentos en el Estado de Aguascalientes** declara que los bancos de alimentos son de interés social. El artículo 12 de esta ley establece que “Se declara de interés social la creación de bancos de alimentos y comedores populares en el Estado de Aguascalientes.” La ley también fija el régimen jurídico de estas organizaciones al establecer, por ejemplo, que están sometidas al derecho civil: “... La constitución, organización, funcionamiento y extinción de los bancos de alimentos privados, se regulará por la legislación civil...” (Art. 13).

Debe indicarse que la Ley del Estado de Aguascalientes distingue entre los bancos de alimentos y los comedores populares, estableciendo un régimen jurídico diferente para cada uno de ellos (véase el detalle en los artículos 12 y siguientes.).

En **Panamá**, la **Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos** (N.º 37-2014) fija un régimen de derechos y obligaciones a los bancos de alimentos. Así, en el artículo 6 se indica el fin general de estas organizaciones, al señalar que “... para el cumplimiento de sus fines tendrán la tarea de recoger alimentos excedentarios, concentrarlos y conservarlos en almacenes adecuados para su posterior reparto a las instituciones de ayuda social...”

De seguido, en ese mismo artículo se establece una obligación de vigilancia sobre los alimentos, al indicar que “deberán tomar las medidas de manipulación pertinentes para impedir que se distribuyan alimentos vencidos o descompuestos a los beneficiarios de la donación.” Esta obligación es acompañada por otra, que establece el artículo 7 de la ley, la cual impone que “Los bancos de alimentos mantendrán a disposición de la

Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional, para su inscripción en días y horas hábiles, un registro o base de datos de donantes, beneficiarios y alimentos donados, con una antigüedad no menor a doce meses.”

Finalmente, en el artículo 8º de la ley panameña se concede un derecho, pues dice que “Los bancos de alimentos podrán cobrar a sus beneficiarios un cargo administrativo nominal para cubrir los costos de administración, transporte, clasificación, almacenamiento, conservación y distribución de los productos y artículos, que no podrá ser superior al 20% del valor comercial del producto.”

3.4.2. Refrigeradores comunales/vecinales (heladeras sociales)

Si bien no han sido encontradas leyes con este contenido, en Argentina han sido presentados dos proyectos de ley que tratan el tema. Se trata de un esquema comunitario de donación de alimentos; es un esquema simplificado y directo que se beneficia de la cercanía física (geográfica) del donante y del donatario (quien es también el beneficiario final).

Al emplear el término “comunitario”, se desea enfatizar en el hecho de que, a diferencia de los bancos de alimentos, este mecanismo pareciera estar orientado a facilitar un tipo de **donación no profesional de alimentos**. En este contexto, una persona que no actúa en calidad de profesional (no es comerciante), pone a disposición de otra persona (quien será el destinatario final) alimentos y, esto, de manera más informal. De la lectura de las disposiciones propuestas, se desprende que no es necesario que se sepa de antemano quién será ese destinatario final del alimento donado. De esta manera, el mecanismo bajo comentario parecería constituirse en una alternativa que, aunque aparentemente análoga a la donación mediante bancos de alimentos, tomaría lugar en un contexto más informal y en donde el donante no es un profesional de la distribución de alimentos o del sector de la restauración.

Como se podrá observar en los párrafos siguientes, los proyectos de ley indican que el donante podrá ser tanto una persona física, como una

jurídica. Sin que así lo consignen estas iniciativas y en la línea de lo que se viene exponiendo, sería conveniente que una persona jurídica que se dedique a la distribución (mayorista o minorista) de alimentos o al sector de la restauración, tuviese que donar mediante un banco de alimentos (quien es un actor profesional en dicha actividad), en vez de orientarse por la modalidad de las “heladeras sociales”. Lo anterior, por cuanto el mecanismo de las heladeras sociales presenta limitaciones evidentes, en particular, en relación con las garantías de inocuidad de los alimentos.

Tomando en cuenta lo antes indicado, cualquier iniciativa en este sentido debería ser adoptada en un contexto normativo en el cual también exista una regulación sobre la donación de alimentos por vía de un banco de alimentos. De lo contrario, la iniciativa podría tornarse incluso contraproducente, por ejemplo, si el volumen de alimentos donados superara los límites del mecanismo, los cuales están dados, entre otros, por la capacidad física de la propia heladera. Asimismo, la adopción aislada de una medida de este tipo, se tornaría claramente insuficiente en relación con la necesidad de brindar un apoyo más integral a las personas que así lo requieran.

El Proyecto de Ley del Programa Nacional de Heladeras Sociales (N.º 873-D-2018) propone instaurar programas comunitarios de heladeras sociales, que es un sistema de almacenamiento en frío donde terceros interesados realizan donaciones de alimentos, en beneficio de personas con necesidades de alimentación. Así, el artículo 2 define que “se consideran “Heladeras Sociales” a las heladeras que se encuentran en la vía pública destinadas a almacenar alimentos donados por personas físicas y/o jurídicas a los fines de ser consumidos por personas que se encuentren en situación de calle.” En sentido complementario, el artículo 6 del proyecto señala que “Las Heladeras Sociales deberán contener en su exterior dos plotters uno con el nombre del programa “Programa Nacional de Heladeras Sociales” y el otro con la frase que diga “Retire libremente solo lo que necesite.”

Ese mismo proyecto propone establecer ciertos requisitos. De tal manera, el artículo 3 indica que “Los alimentos donados que se depositen en las

heladeras sociales deberán encontrarse embolsados o cerrados con papel film, deberán contener una etiqueta con el alimento que se trata y la fecha de preparación, la que no podrá exceder más de dos días desde la misma a su efectivo consumo.”

El segundo, es el **Proyecto de Ley del Programa de Heladeras Sociales** (N.º 479-D-2016). Este propone instaurar un Programa Nacional de Heladeras Sociales, que enmarque el funcionamiento del mecanismo comunitario. En este sentido, el artículo 1º del proyecto dice: “Créase el Programa Nacional de las Heladeras Sociales en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.”

De seguido, en el artículo 2, se incluye una definición de la medida, al indicar que: “... se entiende por “Heladeras Sociales” aquellas heladeras que, en el marco del programa creado en el artículo precedente, están destinadas al almacenamiento, exposición y oferta de los alimentos donados para ser utilizados gratuitamente por individuos carenciados que lo necesiten.”

En los siguientes artículos del proyecto se establecen otras disposiciones interesantes, como la exención fiscal. Así, el artículo 6 indica que “Las donaciones contempladas en la presente ley no gravarán beneficio fiscal alguno”.

Matriz de síntesis: medidas que desarrollan la noción de “proximidad”, en la distribución de los alimentos

La siguiente matriz incluye tanto las leyes revisadas, como los proyectos de ley.

País	Instauración de Bancos de Alimentos	Refrigeradores comunales/vecinales
Argentina	<p>Arts. 9 y 10 del Proyecto de Ley S-1677-15 (de 2015).</p> <p>Arts. 7 y 8 del Proyecto de Ley del Programa Nacional para Disminuir la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos (N.º S-3484-15 de 2015).</p> <p>Arts. 9 y 10 del Proyecto de Ley N.º S-3706-16 (de 2016).</p> <p>Arts. 7 y 8 del Proyecto de Ley N.º S-1084-18 (de 2018).</p>	<p>Arts. 1-6 del Proyecto de Ley del Programa de Heladeras Sociales (N.º 479-D-2016 de 2016).</p> <p>Arts. 2, 3, 6 y 7 del Proyecto de Ley del Programa Nacional de Heladeras Sociales (N.º 873-D-2018 de 2018).</p>
Chile	<p>Art. 1 del Proyecto de Ley para permitir que productos alimenticios sean donados a entidades de beneficencia y organizaciones sociales (B. N.º 10332-11 de 2015).</p>	
Colombia	<p>Art. 2 del Proyecto de Ley de Preserva la Vida y la Salud de los Niños que sufren Desnutrición (157-16 de 2016).</p> <p>Arts. 15 y 17 del Proyecto de la Ley anti desperdicios contra el hambre en Colombia (Exp. N.º 169-19 de 2019).</p>	
Guatemala	<p>Arts. 7 y 14 del Proyecto de Ley para la Donación de Alimentos (Exp. N.º 5424 de 2018).</p> <p>Arts. 3, 4 y 8 del Proyecto de Ley de Solidaridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala (Exp. N.º 5479 de 2018).</p>	
México	<p>Art. 11 de la Ley para Fomentar la Donación altruista en materia alimentaria en el Estado de Baja California (de 1998).</p> <p>Arts. 9-12 de la Ley para Fomentar la Donación Altruista en Materia Alimentaria para el Estado de Colima (N.º 366 de 2003).</p>	

País	Instauración de Bancos de Alimentos	Refrigeradores comunales/vecinales
México	<p>Arts. 13, 14 y 15 de la Ley para la Donación Altruista de Alimentos en el Estado de Chihuahua (N.º 993 de 2008).</p> <p>Art. 8, 11-13 de la Ley para Regular y Promover la Donación Altruista de Alimentos para el Estado de Durango (N.º 492 de 2013).</p> <p>Art. 8-16 de la Ley para Fomentar la Donación Altruista de Alimentos en el Estado de Quintana Roo (N.º 267 de 2013).</p> <p>Arts. 13, 17 y 18 de la Ley para la Donación Altruista de Alimentos de la Ciudad de México (de 2016).</p> <p>Arts. 12-17 y 20 de la Ley para Evitar el Desperdicio de Alimentos en el Estado de Aguascalientes (N.º 120 de 2017).</p> <p>Arts. 13-20 y 22-23 de la Ley para la Donación y el Aprovechamiento Integral de Alimentos del Estado de Oaxaca (N.º 1442 de 2018).</p> <p>Arts. 20, 21 y 30 de la Ley para el Aprovechamiento y su Donación Altruista del Estado de Coahuila de Zaragoza (N.º 1164 de 2018).</p> <p>Art. 13 y 21-25 Proyecto de Ley General para el Aprovechamiento Integral de Alimentos y su Donación Altruista (GP. N.º 4612-III de 2016).</p> <p>Arts. 7 y 14 del Proyecto de Ley General para Fomentar la Donación Altruista de Alimentos (GP. N.º 4660-V de 2016).</p>	
Panamá	Arts. 6, 7 y 8 de la Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos (N.º 37 de 2014).	
Paraguay	Arts. 4 y 5 del Proyecto de Ley que Fomenta la Donación y Puesta a Disposición de Alimentos No Comercializables (Exp. N.º S-198732 de 2019).	

País	Instauración de Bancos de Alimentos	Refrigeradores comunales/vecinales
República Dominicana	Arts. 11, 16, 21, 22 y 23 del Proyecto de Ley contra el Desperdicio de Alimentos (Exp. N.º 1043 de 2019).	
Uruguay	Art. 4 del Proyecto de Ley sobre Excedentes de Productos de Alimentación (Exp. N.º 888 de 2016). Art. 5.j del Proyecto de Ley del Programa Nacional de Prevención y Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (Exp. N.º 3183 de 2018).	

Capítulo 4. Conclusiones

El abordaje mediante leyes de la temática de las pérdidas y desperdicios de alimentos es un fenómeno muy reciente en los países de América Latina y el Caribe. Asimismo, se aprecia que es un fenómeno en expansión, debido probablemente a la relevancia que la temática está tomando en la actualidad. Incluso, durante la realización del presente estudio, fue posible observar la adopción de leyes específicas sobre la materia y la presentación de nuevos proyectos de ley en varios países de la región.

En este sentido, un importante número de las normativas adoptadas, así como de las propuestas de ley, se orientan hacia la creación de mecanismos que incentiven y faciliten la donación de alimentos, como alternativa a su desperdicio. Si bien este tipo de medida presenta variantes, generalmente tiene como punto de partida la idea de que los grandes donadores serán los distribuidores mayoristas o minoristas (principalmente supermercados, aunque también se incluyen los servicios de restauración). En la misma línea, se plantea que los donatarios tomarán la forma de “bancos de alimentos” y constituirán una suerte de interfaz entre los donantes y los beneficiarios finales de los alimentos donados.

Algunas leyes y proyectos presentan un enfoque más amplio sobre la temática. Estos van más allá de la regulación de las donaciones de alimentos e incluyen otras medidas complementarias, así como disposiciones enfocadas con mayor claridad a la disminución de las pérdidas alimentarias y no solo al combate del desperdicio alimentario. La apertura hacia estos otros ámbitos ha llevado a indicar en el presente estudio, que otras disposiciones legales de orden más generales, tales como aquellas que se refieren a la protección de la salud, a la agricultura, al desarrollo rural, a la fiscalidad (tributarias), al tratamiento de desechos, a la protección del ambiente y al uso eficiente de la energía, al fomento de la innovación tecnológica, también podrían contribuir a la prevención y reducción de las pérdidas y del desperdicio de alimentos. Estas leyes generales presentan la ventaja innegable de encontrarse ya en vigencia, es decir, ya son aplicables.

Las normativas adoptadas y propuestas no suelen abarcar la temática del desperdicio alimentario en el ámbito de los hogares, el cual se estima

representa una parte importante del problema. Sin embargo, cabe señalar que no resulta sencillo legislar sobre ese aspecto y puede que tampoco resulte ser lo más oportuno y eficaz. En cambio, sí se observa que varios textos impulsan la realización de campañas de sensibilización, mecanismo que puede ser más eficaz para abarcar la problemática en el ámbito de los hogares. Además, para la realización de dichas campañas no parece indispensable legislar sobre el tema.

En relación con la proposición y promulgación de legislación que regule la materia, se puede apreciar un interés disímil entre los países de América Latina, por una parte, y los países del Caribe, por la otra. En estos últimos, con la excepción de la República Dominicana, no se han logrado identificar propuestas o leyes que abarquen expresamente la temática bajo estudio. Cabe indicar que el presente estudio no tiene por objeto identificar las causas que motivan tal situación, ni tampoco la formulación de hipótesis sobre las mismas. Para profundizar sobre este punto, resulta necesario realizar un estudio complementario.

Finalmente, se ha podido apreciar que algunas leyes presentan vacíos o guardan silencio sobre aspectos que pueden afectar su aplicabilidad. En ciertas ocasiones, estos vacíos o silencios podrían ser completados al reglamentarse la ley. No obstante, existen disposiciones que sí deberían tener un rango legal y estar consignadas de manera expresa y clara, pues conllevan excepciones a la aplicación de regímenes generales instaurados por ley. Por ejemplo, la variación del régimen general de responsabilidad civil o la creación de excepciones a las reglas de circulación de los productos que aplicarían en el ámbito de las donaciones. Los silencios o vacíos identificados han motivado, entre otros elementos, las recomendaciones que aparecen de seguido.

Capítulo 5. Recomendaciones

En el presente apartado se hace una serie de recomendaciones enfocadas al desarrollo de las legislaciones sobre pérdidas y desperdicios de alimentos. Algunas de ellas surgen de la identificación de vacíos en las leyes y proyectos revisados. Otras tienen que ver con la adopción de un enfoque que permitirá dar un tratamiento más comprehensivo a la temática (enfoque amplio). Las recomendaciones se presentan clasificadas en nueve categorías:

5.1 Aspectos generales

- i. Habida cuenta de la dimensión del fenómeno de las pérdidas y desperdicios de alimentos y de la importancia de implementar medidas que faciliten su prevención y disminución, se considera oportuno legislar sobre la materia.
- ii. Para comenzar, **sería recomendable que las legislaciones que se adopten sobre la materia señalen expresamente que la prevención y disminución de las pérdidas y desperdicios de alimentos fortalecen la seguridad alimentaria y nutricional, contribuyen a la realización del derecho a la alimentación adecuada, al tiempo que conllevan un mejor uso de los recursos naturales y de la energía, lo que favorece a la lucha contra el cambio climático.**
- iii. Para ello, la legislación debe seguir un enfoque amplio sobre la materia, el cual puede apoyarse en la dinámica de la donación de alimentos, pero es recomendable que vaya más allá de dicho supuesto. Un eventual proyecto de ley podría estructurarse tomando como base los 18 criterios de clasificación expuestos a lo largo del apartado 3 (titulado Análisis de los hallazgos) del presente trabajo. Esto es:

Medidas que definen el rol de la institucionalidad
<ul style="list-style-type: none">• Definición de la autoridad responsable• Deberes de adoptar políticas públicas, de planificación y seguimiento• Recolección de datos y publicación de la información• Competencia de coordinación interinstitucional• Fomento de la participación ciudadana y gremial (empresarial)• Campañas de sensibilización• Coordinación internacional
Medidas que se dirigen a los comerciantes
<ul style="list-style-type: none">• Donación obligatoria de alimentos (prohibición de destrucción y desecho)• Donación voluntaria de alimentos• Medidas fiscales• Etiquetado e información• Acceso a créditos “blandos”
Medidas que refuerzan los aspectos técnicos de los procesos de producción y distribución
<ul style="list-style-type: none">• Mejoramiento del desempeño de las cadenas de producción• Innovación tecnológica en la producción y distribución de alimentos• Infraestructura rural y transporte de los alimentos• Aplicación de los principios de la economía circular y de la agroecología
Medidas que desarrollan la noción de “proximidad”, en la distribución de alimentos
<ul style="list-style-type: none">• Instauración de bancos de alimentos• Refrigeradores comunales/vecinales (heladeras sociales)

iv. Otra posibilidad para estructurar un eventual proyecto de ley, responde a la observación de que las problemáticas propias de las pérdidas y aquellas propias del desperdicio de alimentos presentan ciertas diferencias, las cuales podrían motivar la adopción de normativas específicas para cada caso. **En este sentido, las pérdidas responden a situaciones que podrían vincularse más fácilmente con normativas y políticas preexistentes, relativas al desarrollo rural o al sector agropecuario, por ejemplo.** Por su parte, el desperdicio podría relacionarse con políticas y normativas vinculadas con el mercado y con las prácticas más urbanas, por ejemplo. Lo anterior se podría ver reforzado en aquellos casos en que se aprecie que las instituciones públicas encargadas de uno y otro ámbito no suelen coordinar acciones entre sí. Se recomienda, de esa forma, valorar la pertinencia de establecer normativas separadas, cuando se estime que esto contribuirá a la obtención de mejores resultados.

v. Es muy recomendable realizar una evaluación de la implementación y de los efectos que han tenido las leyes ya adoptadas. En este sentido, **es importante también que la propia ley establezca medidas para evaluar sus efectos, incluidas las respectivas competencias y responsabilidades institucionales.** Asimismo, la reglamentación de la ley ha de responder claramente a los fines de la ley y facilitar su aplicación.

vi. En relación con los efectos de la ley, si se tuviesen dificultades para medir las pérdidas y desperdicio de alimentos, se recomienda recurrir a criterios sencillos y universales como el valor monetario o el peso (masa) de los bienes. En este sentido, una posibilidad consiste en buscar apoyo en la Academia, para el desarrollo de indicadores adecuados y eventualmente, para realizar las mediciones.

5.2 El rol del Estado: autoridades de gobierno y parlamentarios

i. En varios países, el Estado brinda directamente o mediante algún mecanismo de delegación, servicios de alimentación (sea en los comedores o cantinas escolares, en los hospitales, en las prisiones). De manera análoga a los esfuerzos que desarrolla el sector productivo, **el Estado está llamado a implementar medidas de prevención y lucha contra el desperdicio de alimentos, en los servicios de alimentación que brinda.** Se considera importante que un eventual proyecto de ley tome en cuenta esta situación.

ii. Por otra parte, en su labor típica de gestión gubernamental, es recomendable que una ley establezca competencias institucionales

sobre la materia. En este sentido, al menos debería indicarse cuál es la institución encargada de conocer el tema (Autoridad responsable), darle seguimiento y evaluar los logros y desafíos (Recolección de datos y publicación de la información). También es recomendable establecer la obligación de adoptar una política pública (Deberes de adoptar políticas públicas, de planificación y seguimiento, lo que implica una planificación, una evaluación y un monitoreo, así como la asignación de recursos que permitan su ejecución). Además, resulta pertinente que la ley otorgue una competencia encaminada a la coordinación interinstitucional, otra relativa al fomento de la participación ciudadana y gremial (empresarial) y otra que le permita coordinar en el ámbito internacional.

iii. A lo largo del trabajo se puede apreciar la importancia creciente del tema objeto de este estudio en el quehacer legislativo. Los parlamentarios de varios países de la región han visto en la presentación de proyectos y en la adopción de leyes, un espacio de incidencia para la formulación de políticas públicas encaminadas al combate de las pérdidas y desperdicios de alimentos. Al tratarse de una temática íntimamente ligada con las necesidades básicas de las poblaciones, la **promulgación de leyes sobre la materia y el control político o fiscalización sobre su cumplimiento**, a cargo de los parlamentos, puede tener repercusiones muy favorables en la lucha contra el hambre y la pobreza.

iv. La adopción de leyes sobre la materia que sigan un **enfoque más amplio** y que incluyan medidas que refuerzan los aspectos técnicos de los procesos de producción y distribución, podrían tener efectos positivos en los territorios rurales, en particular, en cuanto al acceso y disponibilidad de los alimentos para las poblaciones que allí habitan. Estas leyes, por la vía del combate de las pérdidas y desperdicios de alimentos, favorecen también la sostenibilidad ambiental, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural.

v. En relación con los **procesos de distribución**, podría promoverse la adopción de las medidas recomendadas en el punto 5.6 (sobre la calidad “estética” de los alimentos). En efecto, la distribución de alimentos, al regirse por contratos (en su mayoría verbales), podría requerir de un marco normativo de orden público (una ley) que los regule y que limite las prácticas de los distribuidores de rechazar productos agrícolas solo por su apariencia. Se suele aplicar un criterio de calidad estética que provoca el desperdicio de alimentos aptos para nutrir a las personas.

vi. La conformación y consolidación de **Frentes Parlamentarios contra el Hambre**, tanto a nivel nacional como regional, permite formar alianzas plurales y contribuye al intercambio de ideas y experiencias, en favor de una causa común: reducir el hambre en los países de la región y luchar contra las pérdidas y desperdicios de alimentos.

vii. La pandemia del COVID-19 ha golpeado gravemente a los países de la región, a sus poblaciones y a sus economías. Es urgente realizar acciones contra el hambre en América Latina y el Caribe para evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria. Es un momento para **actuar en pro del fortalecimiento de la seguridad alimentaria y nutricional y del ejercicio del derecho a una alimentación adecuada**. La adopción y aplicación de leyes que procuren reducir las pérdidas y desperdicios alimentarios, contribuyen con esos objetivos.

5.3 Los esfuerzos de capacitación y educación

i. La capacitación y la educación juegan un rol importante para cambiar la mentalidad de las personas y sus hábitos, en relación con la prevención de las pérdidas, pero, sobre todo, del desperdicio alimentario. En ese sentido, **es deseable que la legislación imponga el deber al Estado y a sus instituciones, de poner en marcha programas de educación y capacitación sobre la materia**. Esto incluye, evidentemente, la concientización acerca de la magnitud del problema.

ii. De forma correlativa, no debe perderse de vista que existen prácticas culturales de vieja data, incluso ancestrales, que buscan obtener el máximo provecho a los alimentos con que se dispone, limitando así las pérdidas y desperdicio de alimentos. **Se considera acertada una educación que “rescate” dichas prácticas y se las haga conocer a las nuevas generaciones.**

iii. En el mismo sentido, la gastronomía propia de cada región suele contar con ciertas recetas que además de preservar y enriquecer la cultura (gastronómica), promueven también la disminución de las pérdidas y desperdicio de alimentos. **La transmisión intergeneracional de esa cultura culinaria y gastronómica debería incentivarse.**

5.4 La donación de alimentos

- i. Al legislar, es importante tener siempre en cuenta que los **mecanismos de donación de alimentos deben ser instrumentos que logren incentivar la donación y desincentivar el desperdicio** (destrucción o desecho).
- ii. Es necesario analizar y, eventualmente, reformar la legislación tributaria, para que exista un incentivo fiscal a la donación de alimentos. Esto es, que sea más interesante para las empresas, desde la perspectiva fiscal, donar los alimentos que destruirlos o desecharlos.
- iii. Se recomienda valorar la proscripción de la destrucción de alimentos, salvo que los mismos signifiquen un riesgo sanitario inaceptable y demostrado. La mala gestión de los inventarios no debería constituirse nunca en un supuesto habilitante de la destrucción de alimentos. Así, el hecho del acaecimiento de la “fecha de mejor calidad” no debería entrar en dicha categoría, toda vez que lo ideal sería que el tenedor del alimento gestione adecuadamente sus inventarios, para vender o donar los productos de previo a ese momento y evitar así dicha situación. En este sentido pueden verse los ejemplos que aportan las leyes colombiana y salvadoreña, adoptadas ambas en 2019.
- iv. Por otra parte, parece importante que las legislaciones indiquen con claridad que las donaciones de alimentos no constituyen operaciones comerciales y, por esta vía, no se les aplican las reglas propias de las transacciones mercantiles.
- v. En relación con el punto anterior, se **recomienda definir que las donaciones de alimentos estén completamente exentas de impuestos al valor agregado o a las ventas**, precisamente por no tratarse de operaciones comerciales.
- vi. Asimismo, las legislaciones deben procurar que se impida que los alimentos que han sido donados en el marco de la prevención y disminución de las pérdidas alimentarias, vuelvan a ingresar a los circuitos comerciales. Esto implicaría una competencia desleal para los comerciantes, pondría en riesgo la salud de la población y generaría un desincentivo general a la aplicación del sistema.
- vii. Parece importante que la ley señale, al menos en términos generales, los criterios a seguir para priorizar quienes serán los beneficiarios de las donaciones de alimentos.

viii. En sentido similar, la ley debería indicar algunas pautas acerca de la jerarquización o preferencia de otros usos no alimentarios, para disponer de los productos que ya no son aptos para ser consumidos por las personas. Lo anterior, integrando la noción de economía circular al combate de las pérdidas y desperdicio de alimentos.

ix. **Los alimentos objeto de donación deben procurar contribuir a la salud de los beneficiarios y a su buena nutrición.** Por ello, debe valorarse qué hacer cuando se pretenden donar alimentos que no contribuyen a la buena nutrición de las personas, pues tienen un gran contenido de azúcar, sal o grasas. ¿Qué alternativa se le da al donador y al donatario en esta situación?

x. En la donación debe apreciarse la pertinencia o aceptabilidad cultural de los alimentos, en relación con la dieta y costumbres de las personas beneficiarias.

xi. Se considera importante que la legislación relativa a la donación de alimentos defina ciertos criterios fundamentales sobre la responsabilidad civil y penal. En particular, en relación con la primera es deseable que se especifiquen los momentos en los cuales los diversos actores asumen la responsabilidad civil derivada de los daños causados a las personas, por la ingesta de los alimentos objeto de donación. En este sentido, se recomienda que se opte por un régimen de responsabilidad objetiva (en donde el aspecto subjetivo – dolo o culpa – no sea determinante).

xii. De forma correlativa al punto anterior, la legislación debe procurar lograr un equilibrio entre la definición de reglas que protejan al donante e incentiven la donación, por una parte, sin desproteger a las personas beneficiarias de los alimentos, por la otra.

xiii. Se ha observado que gran parte de las legislaciones y proyectos sobre donación de alimentos parten de la idea de que el potencial donador será un distribuidor minorista (un supermercado). No obstante, hay otro actor importante: el distribuidor mayorista (grandes centrales de abasto y distribución), el que no ha sido necesariamente considerado por los legisladores o los proponentes. Se sugiere, en este sentido, optar por postulados que sean redactados en términos tales que permitan que una gama más amplia de actores pueda asumir en este contexto el rol de donante.

5.5 Los servicios de alimentación y los mercados y ferias de alimentos

i. Resulta oportuno que el sector de los servicios de alimentación aplique medidas (de forma voluntaria o por obligación de la ley) para permitir que los comensales que los visitan puedan llevarse a sus casas los excedentes de su comida. Sería deseable que los envases empleados para este fin sean “amigables” con el ambiente.

ii. En el mismo sector de los **servicios de alimentación**, podría ser oportuno que en los menús o cartas se indique la cantidad de comida que se sirve en cada platillo. Por ejemplo: 200 gramos de pollo o pescado. Esto, con el objetivo de que los comensales tengan una idea de la dimensión del platillo que se les ofrece, antes de que les sea servido. Una alternativa a esta medida podría consistir en garantizar que las personas que atienden a los comensales estén lo suficientemente capacitadas para indicarles, con la debida claridad, la cantidad de alimentos que conforman los diversos platillos. Lo anterior, de forma tal que se logre conciliar esta obligación de informar a los comensales, con el objetivo de venderles alimentos.

iii. En los **mercados mayoristas y minoristas** se suelen generar desechos que tienen potencial alimenticio. Se sugiere que estos valiosos espacios de comercialización de alimentos **desarrollen prácticas que permitan aprovechar esos alimentos que normalmente se desperdician**. La normativa podría imponerle una obligación en este sentido a quienes gestionan y comercializan en los mercados mayoristas y minoristas.

iv. **No se ha observado en las leyes analizadas una referencia que reconozca el potencial que pueden tener los mercados agropecuarios y las ferias locales en la disminución de las pérdidas y del desperdicio alimentario**. Estos espacios, que suelen fomentar un encuentro directo entre productores y consumidores, podrían facilitar el entendimiento de las necesidades de cada uno de ellos, para adaptar la oferta y la demanda alimentarias. Igualmente, son en sí mismos espacios en donde generalmente se produce un gran desperdicio de alimentos. Esta situación podría remediarse, por ejemplo, mediante la coordinación con entidades de beneficencia que organicen eventos hacia el final de las jornadas y que aprovechen así los alimentos no consumidos (por ejemplo, preparando una gran sopa, que será compartida con quienes deseen consumirla). Algunas disposiciones normativas podrían facilitar esta dinámica.

5.6 La definición de la calidad “estética” y la fecha de vencimiento

i. La legislación debería oponerse a que se fijen criterios “de calidad” sobre el aspecto o apariencia de los productos frescos (frutas y vegetales) que no incidan en la inocuidad o en las condiciones organolépticas de dichos productos. Lo anterior, en disposiciones jurídicas obligatorias, en normas técnicas voluntarias, en referenciales (normas privadas) y en cláusulas contractuales. Se trata así de una recomendación acerca de una eventual prohibición de orden público, que excluiría la posibilidad de que las partes de un contrato tomen acuerdos en su contra. La anterior recomendación se motiva en el hecho de que estas normas de calidad “estética” fomentan las pérdidas alimentarias en el sector primario.

ii. Una medida complementaria a la anterior consiste en crear espacios de comercialización alternos, en los cuales se haga precisamente énfasis en que no existe una exigencia de “calidad estética” de los productos frescos (frutas y vegetales). Estos espacios podrían fomentar también el establecimiento de una relación de proximidad entre los productores de estos alimentos y los consumidores finales.

iii. En el mismo sentido, es importante que el consumidor conozca adecuadamente las implicaciones de la **fecha de mejor calidad** que figura en el etiquetado de la mayoría de los alimentos preempacados y la sepa distinguir de la denominada “fecha límite de utilización”, también llamada “fecha de caducidad”. Debe valorarse la posibilidad de que la legislación contenga disposiciones que fomenten la educación del consumidor al respecto.

5.7 La comunicación al consumidor mediante un sello de “lucha contra la pérdida y desperdicio de alimentos”

i. Dentro de los mecanismos a valorar, podría desarrollarse un “sello” que se coloque en los productos y que sirva para informar al consumidor, acerca del esfuerzo que una determinada empresa realiza para prevenir y disminuir las pérdidas y el desperdicio de alimentos. Esta podría ser una iniciativa desarrollada en una ley o en un protocolo privado (bajo la forma de un referencial, de una norma técnica – voluntaria –, de una marca de certificación, entre otras posibilidades). En ambos casos requeriría de la elaboración de uno o varios pliegos de condiciones que deberían cumplir los interesados en utilizar dicho

sello, así como de la instauración de un mecanismo de control que garantice tanto el cumplimiento, como la veracidad de la información brindada al consumidor final. El mecanismo de control podría ser, incluso, de naturaleza comunal y participativa.

5.8 El rol de la academia

i. La academia puede jugar un rol importante en esta materia, tanto apoyando en la propuesta de medidas de reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos, cuanto en la identificación de las causas (sobre todo las más complejas), como en la estimación del fenómeno (incluso definiendo y validando metodologías para la evaluación). Si bien en varias leyes y proyectos se observó la creación de órganos colegiados, como comisiones o comités de coordinación, pocas veces se apreció que las universidades fueran llamadas a formar parte de dichos órganos colegiados. La academia debería ser un aliado estratégico en el diseño e implementación de soluciones.

Este conjunto de recomendaciones pretende contribuir a los procesos de elaboración de leyes especiales, destinadas a la prevención y disminución de las pérdidas y desperdicios de alimentos. Eventualmente, el conjunto de las disposiciones analizadas y de las recomendaciones podría contribuir también a la elaboración de una ley tipo o modelo, que sirviese de apoyo a los parlamentarios a la hora de construir las leyes nacionales.

Referencias

Bibliografía

Bernard, A. y Riem, F. 2014. "Amender le libre-échange en matière alimentaire?" *En Penser une démocratie alimentaire Vol. 2*, Collart Dutilleul, F. (dir.) y Bréger, T. (coord.), 327-40. INIDA.

Collart Dutilleul, F. 2013. Proposition pour la reconnaissance internationale d'une 'exception alimentaire' sur le modèle de 'l'exception culturelle'. *En Penser une démocratie alimentaire, Vol. 1*, Collart Dutilleul, F. (dir.) y Bréger, T. (coord.), 13-43. INIDA.

Comisión Europea. 2011. *Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos*, COM (2011) 571 final de 20 de setiembre.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC). 1999. *Observación General N.º 12 El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)*, E/C.12/1999/5. Nueva York.

Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). 2015. *Plan de Acción de la para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025*. San José, Costa Rica.

Consejo de Derechos Humanos. 2014. *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, Olivier De Schutter, Informe final: El potencial transformador del derecho a la alimentación. Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/25/57, Ginebra.

Cuvi Rodríguez, M. 2020. El derecho humano a la alimentación adecuada en materia de pérdidas y desperdicios de alimentos: avances legislativos en América Latina. En *El Derecho a la Alimentación Perspectiva Nacional y Latinoamericana*, Aguilar Cavallo, G. (coord.), En prensa. Santiago. Tirant Lo Blanch.

Deprès, L. 2014. Proteccionismo y libre comercio. En *Diccionario Jurídico de la Seguridad Alimentaria en el Mundo*, Collart Dutilleul, F. (dir.), Bugnicourt, J. P.(coord.) y Muñoz Ureña, H. A. (trad.), 445-51. INIDA.

FAO. 2005. *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones, 2004. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/3/y7937s/y7937s00.htm>).

FAO. 2012. *Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo – Alcance, causas y prevención*. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i2697s.pdf>).

FAO. 2016. Economía Circular para una Innovación Territorial: Un enfoque metabólico. (disponible en: <http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/articulos/colaboraciones/detalle/es/c/427426/>).

FAO. 2018. *Food loss and waste and the Right to Adequate Food: Making the connection*. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/3/ca1397en/CA1397EN.pdf>).

FAO y OMS. 2018. *Norma General para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados*. Codex Stan 1-1985.

FAO. 2019. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación, progresos en la lucha contra la pérdida y el desperdicio de alimentos*. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/3/ca6030es/ca6030es.pdf>).

FAO. 2020a. *El derecho a una alimentación adecuada en las constituciones - Nota de orientación jurídica para parlamentarios en América Latina y el Caribe N.º 1*. (disponible en: <http://www.fao.org/3/cb0448es/cb0448es.pdf>).

FAO. 2020b. Centro de conocimientos sobre agroecología. (disponible en: <http://www.fao.org/agroecology/es/>).

FAO y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2020. *Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: Cómo*

disminuir las pérdidas y desperdicios de alimentos. Boletín N.º 9. Santiago. FAO. (disponible en: <http://www.fao.org/3/ca9728es/CA9728ES.pdf>).

FAO, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), OMS, Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). 2020. *Versión resumida de El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2020. Transformación de los sistemas alimentarios para que promuevan dietas asequibles y saludables*. Roma. FAO. (disponible en: <http://www.fao.org/3/ca9699es/CA9699ES.pdf>).

France nature environnement (FNE). 2011. *Résultats des caractérisations du gaspillage alimentaire*. Dans les ordures ménagères et assimilées. París. (disponible en: www.fne.asso.fr).

Garot, G. 2015. *Lutte contre le gaspillage alimentaire: propositions pour une politique publique*. París. (disponible en: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/154000257/>).

González Vaqué, L. 2015. El insostenible desperdicio de alimentos: ¿qué podemos hacer los consumidores? *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 14(2015): 11-12.

León Guzmán, M., Collart Dutilleul, F. y Hostiou, R. 2012. Experiencias en el marco del Programa Lascaux: la construcción de la noción de excepción alimentaria. Ponencia presentada en el I Taller sobre Agroecología y Seguridad Alimentaria, Enfoques y resultados en Seguridad Alimentaria, Pinar del Río, Cuba, 23-26 de octubre (disponible en: <http://f.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/1874/files/2014/09/Pinar-del-Rio-Enfoques-y-resultados-en-Seguridad-Alimentaria-FCD-ML-RH.pdf>).

Ménard, É. 2013. *Gaspillage alimentaire et insécurité alimentaire; pistes de solutions pour lutter simultanément contre deux problèmes majeurs*. (Ensayo presentado para la obtención del diploma de Maîtrise en Environnement, Universidad de Sherbrooke (Canadá)).

Muñoz Ureña, H. A., 2015. La regulación del desperdicio alimentario y su consecuencia en el estatus jurídico del alimento. En *Lecciones de Derecho Alimentario 2015-2016*, González Vaqué, L. (coord.). Thomson Reuters Aranzadi.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). 2012. *Indicadores de Derechos Humanos, Guía para la medición y la aplicación*. HR/PUB/12/5, 2012

Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2003. *El derecho a la alimentación*. Asamblea General: A/58/330 de 28 de agosto.

ONU. 2015. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución de la Asamblea General A/RES/70/1, 4ª sesión plenaria, 25 de septiembre.

Organización de los Estados Americanos (OEA). 2015. *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*. OAS-Documentos oficiales, 2da edición.

Redlingshöfer, B. y Soyeux, A. 2011. Pertes et Gaspillage. En *duALIne – durabilité de l'alimentation face à de nouveaux enjeux. Questions à la recherche*, C., Russel, M. y Bricas, N. (coords.). Éditions Quae.

Soyeux, A. 2010. La lutte contre le gaspillage. Quel rôle face aux défis alimentaires? *Revue Futuribles*, 362: 57-67.

United States Government Accountability Office (GAO). 2019. *Report to Congressional Requesters: Date labels on packaged foods, USDA and FDA Could Take Additional Steps to Reduce Consumer Confusion*, N° GAO-19-407.

WRAP. 2015. *Final Report: Reducing food waste by extending product life*. (disponible en: http://www.wrap.org.uk/sites/files/wrap/Product%20Life%20Report%20Final_0.pdf).

Leyes y proyectos de ley

Argentina. *Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos (N.º 25989 de 2004).*

Argentina. *Ley de Creación del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos (N.º 27454 de 2018).*

Argentina. *Proyecto de Ley N.º S-1677-15 (de 2015).*

Argentina. *Proyecto de Ley N.º 2843-D-2015 (de 2015).*

Argentina. *Proyecto de Ley del Programa Nacional para Disminuir la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos (N.º S-3484-15 de 2015).*

Argentina. *Proyecto de Ley Lucha contra los Desperdicios Alimentarios (N.º 4424-D-2015 de 2015).*

Argentina. *Proyecto de Ley N.º 5384-D-2015 (de 2015).*

Argentina. *Proyecto de Ley del Programa de Heladeras Sociales (N.º 479-D-2016 de 2016).*

Argentina. *Proyecto de Ley Anti desperdicio de Alimentos (N.º 480-D-2016 de 2016).*

Argentina. *Proyecto de Ley N.º S-3706-16 (de 2016).*

Argentina. *Proyecto de Ley de Prevención del Desperdicio de Alimentos (N.º 1587-D-2017 de 2017).*

Argentina. *Proyecto de Ley N.º 2712-D-2017 (de 2017).*

Argentina. *Proyecto de Ley N.º 5523-D-2017 (de 2017).*

Argentina. *Proyecto de Ley del Programa Nacional de Heladeras Sociales (N.º 873-D-2018 de 2018).*

Argentina. *Proyecto de Ley N.º S-1084-18 (de 2018).*

Argentina. *Proyecto de Ley Complementaria de la Emergencia Alimentaria Nacional (N.º 5613-D-2018 de 2018).*

Argentina. *Proyecto de Régimen de Seguridad Alimentaria y de Acceso a Alimentos (N.º 2103-D-2019 de 2019).*

Argentina. *Proyecto de Ley que Instituyese en todo el territorio de la Nación el 29 de septiembre de cada año como el “Día Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos” (N.º 2551-D-2019 de 2019).*

Argentina. *Proyecto de Ley N.º 3088-D-2019 (2019).*

Brasil. *Ley que Autoriza o Poder Ejecutivo a doar estoques públicos de alimentos, para assistência humanitária internacional (N.º 12429 de 2011) [autoriza al Poder Ejecutivo para donar existencias públicas de alimentos, para asistencia humanitaria internacional].*

Brasil. *Ley Dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano (N.º 14016 de 2020) [sobre el combate al desperdicio de alimentos y donación de excedentes de alimentos para el consumo humano].*

Chile. *Ley que Moderniza la Legislación Tributaria (N.º 21210 de 2020).*

Chile. *Proyecto de Ley que regula la distribución de alimentos aptos para el consumo humano (B. N.º 10198-11 de 2015).*

Chile. *Proyecto de Ley que modifica el Código Sanitario para permitir que productos alimenticios que indica, sean donados a entidades de beneficencia y organizaciones sociales (B. N.º 10332-11 de 2015).*

Chile. *Proyecto de Ley para regular la entrega de alimentos a organizaciones sin fines de lucro (B. N.º 10337-11 de 2015).*

Chile. *Proyecto de Ley que Modifica el artículo 102 del Código Sanitario, con el objeto de regular la entrega de alimentos no consumidos a instituciones de beneficencia (B. N.º 10513-11 de 2016).*

Chile. *Proyecto de Ley que modifica el Código Sanitario estableciendo la obligación de donar los alimentos no comercializables a las instituciones que indica (B. N.º 10556-11 de 2016).*

Chile. *Proyecto de Ley que modifica la ley N.º 20.606, sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad, para regular las fechas de consumo preferente y de vencimiento de los productos alimenticios (B. N.º 10835-11 de 2016).*

Chile. *Proyecto de Ley que modifica el Código Sanitario para regular el manejo de los alimentos que no se comercializarán y evitar su desperdicio (B. N.º 10841-11 de 2016).*

Chile. *Proyecto de Ley que modifica el Código Sanitario para exigir a fabricantes y proveedores de productos alimenticios, el diseño de un plan de utilización o recuperación de las unidades no comercializadas, mientras sean aptas para el consumo humano (B. N.º 12290-11 de 2018).*

Colombia. *Ley de la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos (N.º 1990 de 2019).*

Colombia. *Proyecto de Ley del Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Exp. N.º 54-14 de 2014).*

Colombia. *Proyecto de Ley Marco para la Política Pública de Seguridad Alimentaria con Calidad Nutricional (Exp. N.º 164-14 de 2014).*

Colombia. *Proyecto de Ley de Preserva la Vida y la Salud de los Niños que sufren Desnutrición (Exp. N.º 157-16 de 2016).*

Colombia. *Proyecto del Programa Alimentario Nacional contra el Desperdicio de Alimentos (Exp. N.º 164-16 de 2016).*

Colombia. *Proyecto de Ley Anti desperdicios contra el hambre en Colombia (Exp. N.º 169-19 de 2019).*

Costa Rica. *Proyecto de Ley para el Manejo Responsable de Alimentos no Vendidos (Exp. N.º 19817 de 2015).*

Costa Rica. *Proyecto de Ley Marco del Derecho Humano a la Alimentación y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Exp. N.º 20076 de 2016).*

Costa Rica. *Proyecto de Ley Adición de los artículos 196 bis, 196 ter y 196 quáter a la Ley General de Salud, n.º 5395 de 30 de octubre de 1973 y sus reformas: "Compartamos la mesa" (Exp. N.º 20207 de 2016).*

El Salvador. *Ley de Fomento a la Donación de Alimentos (Decreto N.º 416 de 2019).*

Guatemala. *Proyecto de Ley para la Donación de Alimentos (Exp. N.º 5424 de 2018).*

Guatemala. *Proyecto de Ley de Solidaridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala (Exp. N.º 5479 de 2018).*

Guatemala. *Proyecto de Ley de Prevención de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (Exp. N.º 5633 de 2019).*

México. *Ley para Fomentar la Donación Altruista en Materia Alimentaria en el Estado de Baja California (1998).*

México. *Ley para Fomentar la Donación Altruista en Materia Alimentaria para el Estado de Colima (N.º 366 de 2003).*

México. *Ley para Fomentar la Donación Altruista de Artículos de Primera Necesidad del Estado de Tamaulipas (N.º LVIII-855 de 2004).*

México. *Ley para la Donación Altruista de Alimentos en el Estado de Chihuahua (N.º 993 de 2008).*

México. *Ley para Regular y Promover la Donación Altruista de Alimentos para el Estado de Durango (N.º 492 de 2013).*

México. *Ley para Fomentar la Donación Altruista en Materia Alimentaria en el Estado de Quintana Roo (N.º 267 de 2013)*

México. *Ley para la Donación Altruista de Alimentos de la Ciudad de México (2016).*

México. *Ley para Evitar el Desperdicio de Alimentos en el Estado de Aguascalientes (N.º 120 de 2017).*

México. *Ley del Derecho a la Alimentación Adecuada y Combate contra el Desperdicio de Alimentos para el Estado de Nuevo León (N.º 302 de 2017).*

México. *Ley para la Donación y el Aprovechamiento Integral de Alimentos del Estado de Oaxaca (N.º 1442 de 2018).*

México. *Ley para el Aprovechamiento y su Donación Altruista del Estado de Coahuila de Zaragoza (N.º 1164 de 2018).*

México. *Ley para el Aprovechamiento Integral de Alimentos y su Donación Altruista del Estado de Sinaloa (N.º 858 de 2018).*

México. *Ley para el Aprovechamiento Integral de Alimentos y su Donación Altruista del Estado de Sonora (N.º 285 de 2018).*

México. *Ley para la recuperación y aprovechamiento de alimentos del Estado de México (N.º 45 de 2019).*

México. *Proyecto de Ley General del Derecho a la Alimentación (GP. N.º 4103-XI de 2014).*

México. *Proyecto de Ley General para el Aprovechamiento Integral de Alimentos y su Donación Altruista (GP. N.º 4612-III de 2016).*

México. *Proyecto de Ley General para Incentivar la Donación Solidaria de Alimentos (GP. N.º 4626-VIII de 2016).*

México. *Proyecto de Ley General para Fomentar la Donación Altruista de Alimentos (GP. N.º 4660-V de 2016).*

México. *Proyecto de Ley para Prevenir el Desperdicio de Alimentos (GP. N.º 4774 de 2017).*

México. *Proyecto de Ley General para Incentivar la Donación Solidaria de Alimentos (GP. N.º 4864-V de 2017).*

México. *Proyecto de Ley General para la Recuperación y Aprovechamiento de Alimentos (GP. N.º 4964-III de 2018).*

México. *Proyecto de Ley de Almacenamiento Rural y reforma los artículos 98, 99 y 100 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (GP. N.º 4966-II de 2018).*

México. *Proyecto de Ley de Donación de Alimentos y Combate a la Desnutrición (GP. N.º 4984-V de 2018).*

México. *Proyecto de Ley General del Consejo Nacional para el Aprovechamiento de Alimentos (GP. N.º 5015-V de 2018).*

México. *Proyecto de Ley General para la Recuperación y Aprovechamiento de Alimentos (GP. N.º 5116-II de 2018).*

México. *Proyecto de Ley para Evitar el Desperdicio de Alimentos (GP. N.º 5126-II de 2018).*

Panamá. *Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos (N.º 37 de 2014).*

Paraguay. *Proyecto de Ley que Fomenta la Donación y Puesta a Disposición de Alimentos No Comercializables (Exp. N.º S-156837 de 2015).*

Paraguay. *Proyecto de Ley para Proceder a la Entrega como Donaciones de los Alimentos Incautados (Exp. N.º D-1745414 de 2017).*

Paraguay. *Proyecto de Ley que Fomenta la Donación y Puesta a Disposición de Alimentos No Comercializables (Exp. N.º S-198732 de 2019).*

Paraguay. *Proyecto de Ley del Régimen Especial para la Donación de Alimentos (Exp. N.º D-1952308 de 2019).*

Perú. *Ley que promueve la donación de alimentos y facilita el transporte de donaciones en situaciones de desastres naturales (N.º 30498 de 2016).*

Perú. *Ley que amplía el límite de deducibilidad de gastos por concepto de donaciones de alimentos en buen estado para efectos del impuesto a la renta (N.º 30631 de 2017).*


Perú. *Ley que promueve la reducción y prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos (N.º 30988 de 2019).*

Perú. *Proyecto de Ley para la reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentario (Exp. N.º 4622-2014 de 2014).*

República Dominicana. *Proyecto de Ley contra el Desperdicio de Alimentos (Exp. N.º 1043 de 2019).*

Uruguay. *Proyecto de Ley sobre Excedentes de Productos de Alimentación (Exp. N.º 888 de 2016).*

Uruguay. *Proyecto de Ley del Programa Nacional de Prevención y Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (Exp. N.º 3183 de 2018).*



Según las cifras más recientes de la FAO, a nivel mundial se pierde alrededor del 14% de los alimentos producidos, desde la etapa posterior a la cosecha hasta la etapa minorista (sin incluirla). Para América Latina, esto equivale a 220 millones de toneladas de alimentos que se pierden al año, con un costo aproximado de 150 mil millones de dólares estadounidenses.

Por estas razones, la FAO ha venido impulsando en los últimos años una línea de trabajo para prevenir y reducir las pérdidas y el desperdicio de alimentos. Entre los muchos mecanismos y herramientas aplicables, la legislación ha demostrado ser un instrumento eficaz para avanzar en la consecución de la meta 12.3 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 12 "Producción y consumo responsable" de la Agenda 2030, al mismo tiempo que contribuye al logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2, "Hambre Cero".

El presente estudio busca ofrecer un panorama general sobre los avances legislativos alcanzados en la región, con el objetivo de extraer una serie de criterios que permitan analizar y clasificar las medidas ya adoptadas a nivel legislativo, así como aquellas que figuran en proyectos de ley. La identificación y el estudio de estos criterios ha dado lugar a un conjunto de conclusiones y recomendaciones, las cuales buscan orientar y facilitar el actuar de los Estados a la hora de adoptar medidas jurídicas para contribuir con la prevención y reducción de las pérdidas y los desperdicios de alimentos.

ISBN 978-92-5-133851-3 ISSN 1020-4377



9 789251 338513
CB2889ES/1/01.21