

# M É X I C O

## **RECOMENDACIONES**

LEYES Y POLÍTICAS  
PARA LA DONACIÓN  
DE ALIMENTOS

JUNIO DE 2020

## **Autores**

Informe redactado por personal y estudiantes de la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias (FLPC) de la Facultad de Derecho de Harvard: Emily M. Broad Leib, Melissa Shapiro, Nomin Jagdagdorj, Jordan Hill, Juliana Ferro, Maxine Ma, Brian Fink.

## **Agradecimientos**

Agradecemos a la Red Mundial de Bancos de Alimentos (GFN), cuyos aportes, ideas y experiencia sirvieron de base para gran parte de nuestra investigación. Este informe también fue hecho posible gracias a la asesoría y el apoyo de nuestros socios locales en México, con quienes debatimos las ideas que aquí se presentan, incluidos Bancos de Alimentos de México (BAMX), así como muchas otras ONG, empresas y agencias gubernamentales.

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

El proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos es una iniciativa pionera para la promoción de mejores leyes sobre la donación de alimentos, con el fin de ayudar a abordar tanto la pérdida de alimentos como la inseguridad alimentaria. Este proyecto traza el mapa de las leyes que afectan la donación de alimentos en países de todas partes del mundo, a fin de: ayudar a los profesionales a comprender las leyes nacionales relativas a la donación de alimentos; comparar las leyes de los distintos países y regiones; analizar las cuestiones jurídicas y los obstáculos a la donación; y compartir las mejores prácticas y recomendaciones para superar esos obstáculos. El proyecto es una asociación entre la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias de la Facultad de Derecho de Harvard y la Red Mundial de Bancos de Alimentos. Para conocer y comparar las leyes y políticas de donación de alimentos de los países investigados por la FLPC hasta la fecha, visite [www.atlas.foodbanking.org](http://www.atlas.foodbanking.org).

## **Acerca de la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias de la Facultad de Derecho de Harvard**

La Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias (FLPC) de la Facultad de Derecho de Harvard presta servicios a organizaciones y comunidades asociadas ofreciendo orientación sobre innovadoras cuestiones jurídicas y normativas del sistema alimentario, al tiempo que involucra a estudiantes de derecho en la práctica de las leyes y políticas alimentarias. Nos concentramos en aumentar el acceso a alimentos saludables, apoyar la producción de alimentos y sistemas alimentarios sostenibles y reducir el desperdicio de alimentos íntegros y sanos. Para más información, visite [www.chlpi.org/FLPC](http://www.chlpi.org/FLPC).



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

La Red Mundial de Bancos de Alimentos es una organización internacional sin fines de lucro que ofrece nutrición a todos aquellos que padecen hambre en el mundo mediante la unión y el fomento de los bancos de alimentos en más de 40 países. La GFN trabaja en la lucha contra el hambre y la prevención del desperdicio de alimentos ofreciendo conocimientos especializados, dirigiendo recursos, promoviendo el intercambio de conocimientos y el desarrollo de conexiones que aumenten la eficiencia, garanticen la seguridad de los alimentos y ayuden a los bancos de alimentos a llegar a más personas que padecen hambre. Para más información visite [www.foodbanking.org](http://www.foodbanking.org).



## **Hecho posible con el apoyo de la Fundación Walmart**

La investigación incluida en este informe fue posible gracias a la financiación de la Fundación Walmart. Los resultados, conclusiones y recomendaciones presentados en este informe son exclusivamente de la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias (FLPC) de la Facultad de Derecho de Harvard, y no reflejan necesariamente las opiniones de la Fundación Walmart.



# ÍNDICE

<b>Acerca de estas recomendaciones.....</b>	<b>1</b>
<b>Resumen de las recomendaciones.....</b>	<b>2</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>3</b>
<b>Desafíos legales y recomendaciones de políticas.....</b>	<b>4</b>
Seguridad alimentaria para donaciones.....	4
Resumen de la situación.....	4
Recomendaciones de políticas.....	4
Etiquetado de fechas.....	6
Resumen de la situación.....	6
Recomendaciones de políticas.....	7
Protección frente a la responsabilidad civil para donaciones de alimentos.....	8
Resumen de la situación.....	8
Recomendaciones de políticas.....	9
Incentivos fiscales y barreras impositivas.....	11
Resumen de la situación.....	11
Recomendaciones de políticas.....	11
Subvenciones e incentivos del gobierno.....	12
Resumen de la situación.....	12
Recomendaciones de políticas.....	13
<b>Conclusión.....</b>	<b>13</b>

# ACERCA DE ESTAS RECOMENDACIONES

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

Las entrevistas realizadas en los países a las partes interesadas relevantes, incluidos bancos de alimentos y otras organizaciones de recuperación de alimentos, donantes de alimentos, funcionarios gubernamentales y expertos legales, contribuyeron a sustentar el contenido de la guía legal y revelaron las acciones prioritarias para la modificación de leyes y políticas. Sobre la base de estas conclusiones, la FLPC ha elaborado recomendaciones específicas para cada país. Estas recomendaciones tienen por objeto servir de complemento a las guías legales, aunque ambos documentos pueden ser independientes. El propósito de estas recomendaciones es señalar acciones específicas para mejorar las leyes, políticas y programas concernientes a la pérdida, el desperdicio y la donación de alimentos.

En el presente documento se formulan recomendaciones enfocadas en México, donde cada año se pierden o se desperdician 20.4 millones de toneladas de alimentos,<sup>1</sup> y se estima que 25.5 millones de personas padecen de inseguridad alimentaria.<sup>2</sup> En el análisis que figura a continuación se ofrece una breve reseña de las cuestiones legales más pertinentes a la donación de alimentos, explicadas con más detalle en la Guía Legal de México. Las recomendaciones incluidas en el presente informe no son exhaustivas, pero ofrecen una selección de mejores prácticas y soluciones normativas para reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos y combatir la inseguridad alimentaria en México mediante Leyes y Políticas de donación de alimentos más efectivas.



# RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que figuran en el presente documento tienen por objeto ser un punto de partida para que los interesados en México puedan fortalecer el marco jurídico y normativo de la donación de alimentos. Los bancos de alimentos y otras organizaciones cuya misión es reducir el desperdicio y aumentar las donaciones de alimentos (denominadas colectivamente “organizaciones de recuperación de alimentos”), los donantes y los encargados de la formulación de políticas deberían considerar oportunidades adicionales para promover la donación de alimentos y reducir su desperdicio. En resumen, las recomendaciones son las siguientes:

**Para garantizar que los alimentos se donen de forma segura y no supongan un riesgo para quienes los reciben, así como también para ofrecer claridad con el propósito de alentar las donaciones de alimentos, el gobierno federal debería:**

- **Modificar el artículo 199-Bis de la Ley General de Salud para distinguir los requisitos de seguridad alimentaria de los alimentos destinados a la donación frente a aquellos destinados a la venta.**
- **Adoptar una Norma Oficial Mexicana para regular la seguridad alimentaria en la donación de alimentos.**
- **Producir y difundir guías aclaratorias sobre los requisitos de seguridad alimentaria en las donaciones.**

**Para garantizar que las etiquetas con fecha de caducidad basada en la calidad no conduzcan al desperdicio de alimentos que podrían ser seguros para el consumo o la donación, el gobierno federal debería:**

- **Publicar una guía aclaratoria para distinguir entre la “fecha de vencimiento” basada en la seguridad y la “fecha de consumo preferente” basada en la calidad.**
- **Enmendar la Norma Oficial Mexicana de especificaciones generales para etiquetado de alimentos preenvasados con el fin de permitir explícitamente la donación de alimentos pasada la fecha de consumo preferente.**
- **Promover la educación y la concientización del consumidor sobre el significado de las fechas en las etiquetas y su aplicación a las donaciones de alimentos.**

**Para garantizar que el temor a la responsabilidad civil derivada de la donación de alimentos no disuada a los posibles donantes, el gobierno federal debería:**

- **Adoptar leyes federales que establezcan protecciones claras frente a la responsabilidad civil tanto para los donantes de alimentos como para las organizaciones de recuperación de alimentos que actúen de buena fe.**
- **Establecer un rango de protección de responsabilidad civil que permita a las organizaciones de recuperación de alimentos y otros intermediarios cobrar una tarifa nominal por los alimentos donados.**
- **Proteger la donación de alimentos pasada la fecha de la etiqueta si ésta se refiere a la calidad y no la seguridad.**

**Para garantizar que los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos tengan suficiente incentivo para donar alimentos aptos para el consumo humano en lugar de desecharlos, el gobierno federal debería:**

- **Proporcionar una mayor deducción de impuestos para las donaciones de alimentos y las actividades relacionadas con el almacenamiento, el transporte y la entrega de los alimentos donados.**
- **Ofrecer créditos fiscales por donaciones de alimentos a “donatarios autorizados” y otras organizaciones de recuperación de alimentos.**

**Para garantizar que los donantes y las organizaciones de recuperación de alimentos puedan recuperar, transportar y distribuir el excedente de alimentos de manera más eficaz y segura, el gobierno federal debería:**

- **Aumentar las subvenciones e inversiones del gobierno en recursos para la recuperación de alimentos, para la innovación y para mejoras en la infraestructura.**

# INTRODUCCIÓN

La pérdida y el desperdicio de alimentos representan un importante desafío ambiental, económico y social en México.<sup>3</sup> Las emisiones de dióxido de carbono generadas por los alimentos desperdiciados, por ejemplo, superan las emisiones de más de 14 millones de vehículos; el costo total del agua que se pierde con los alimentos desperdiciados es de aproximadamente \$7,900 millones por año.<sup>4</sup> La mayor parte del desperdicio de alimentos cada año en México se produce en etapas tempranas de la cadena de suministro, lo que significa que los alimentos se descartan antes de llegar a los consumidores. Esta pérdida se debe en parte a sistemas ineficientes o inadecuados de gestión, transporte, distribución y almacenamiento, así como a prácticas y materiales de embalaje inapropiados.<sup>5</sup>

Los productos demasiado maduros, las compras excesivas y la manipulación o almacenamiento inadecuados se encuentran entre los principales factores de pérdida y desperdicio de alimentos en la etapa de consumo.<sup>6</sup> Cientos de miles de toneladas de alimentos frescos, nutritivos y no procesados se pierden en la cadena de suministro antes del consumo.<sup>7</sup> El estudio de estas pérdidas ha indicado que ciertas reformas de la cadena de suministro, incluidas las inversiones en la infraestructura de la cadena de frío (refrigeración durante el transporte y el almacenamiento), podrían reducir las pérdidas de estos alimentos frescos básicos.<sup>8</sup>

El Gobierno ha puesto como prioridad nacional y regional el reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos, en colaboración activa con expertos e iniciativas locales e internacionales para promover una producción y un consumo más sostenibles.<sup>9</sup> Por ejemplo, en agosto de 2019, la *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* o SEMARNAT, junto con otros representantes del gobierno federal, colaboró con el Grupo del Banco Mundial y el Programa de Acción sobre Residuos y Recursos (WRAP) y otros agentes privados para elaborar un *Marco conceptual para una estrategia nacional de pérdida y desperdicio de alimentos para México*.<sup>10</sup>

El Gobierno no ha alineado explícitamente los esfuerzos para reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos y los orientados a combatir la inseguridad alimentaria y el hambre; la nueva agencia mexicana de seguridad alimentaria, *Seguridad Alimentaria Mexicana* o SEGALMEX, por ejemplo, se encarga de promover la productividad agrícola y la distribución de alimentos en beneficio de las poblaciones vulnerables, pero no tiene en cuenta la relación entre la inseguridad alimentaria y la pérdida y el desperdicio de alimentos.<sup>11</sup> No obstante, los agentes del sector privado de todo México han logrado conciliar estas cuestiones y han invertido en una mayor recuperación de los alimentos como doble solución. Bancos de Alimentos de México (BAMX), la asociación nacional de bancos de alimentos compuesta por 55 bancos de alimentos en todo el país,<sup>12</sup> está liderando esta iniciativa. Sólo en 2018, BAMX sirvió a 1.3 millones de beneficiarios con alimentos rescatados y donados.<sup>13</sup>

**LA MAYOR PARTE DE LA PÉRDIDA O EL DESPERDICIO DE LOS 20.4 MILLONES DE TONELADAS DE ALIMENTOS QUE TIENE LUGAR CADA AÑO EN MÉXICO OCURRE EN ETAPAS TEMPRANAS DE LA CADENA DE SUMINISTRO, LO CUAL SIGNIFICA QUE LOS ALIMENTOS SE DESCARTAN ANTES DE LLEGAR A LOS CONSUMIDORES.**

A pesar de estos esfuerzos, las lagunas y ambigüedades de las leyes relacionadas con la donación de alimentos también han creado barreras para una mayor donación. En las secciones siguientes se resumen brevemente algunos de los obstáculos legales más comunes, identificados y descritos con más detalle en la Guía Legal, y se ofrecen recomendaciones de políticas adaptadas para hacer frente a esos desafíos.

# DESAFÍOS LEGALES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

## Seguridad alimentaria para donaciones

### Resumen de la situación

En muchos países, un obstáculo fundamental para la donación del excedente de alimentos es la falta de conocimiento o de orientación de fácil acceso sobre los procedimientos de seguridad para la donación de alimentos. Los posibles donantes suelen tener dudas sobre qué reglamentos de seguridad alimentaria se aplican a los alimentos donados, en comparación con los alimentos comprados, así como sobre las medidas necesarias para donar alimentos de manera segura cumpliendo los reglamentos aplicables. Como resultado, los alimentos inocuos excedentes que podrían haberse redirigido a las poblaciones necesitadas terminan en cambio en los vertederos.

En México, la Ley General de Salud, que contiene la mayoría de las normas federales acerca de la seguridad de los alimentos, contiene una disposición que trata explícitamente la donación de alimentos: el artículo 199-Bis, que se añadió a la ley en 2000, le asigna a todas las organizaciones que suministran, reciben o distribuyen alimentos la responsabilidad general de cumplir con los controles sanitarios establecidos en la ley general.<sup>14</sup> Sin embargo, no ofrece orientación adicional ni hace referencia a disposiciones específicas.<sup>15</sup> Es probable que esta ambigüedad dé lugar a confusión, ya que el capítulo de la Ley general de salud sobre controles sanitarios se aplica no sólo a los alimentos, sino también al equipo médico, los medicamentos y los plaguicidas, entre otros productos;<sup>16</sup> en consecuencia, varias disposiciones imponen controles sanitarios que no se aplican claramente a los alimentos.

El artículo 199-Bis también exige que las instituciones de donación de alimentos operen establecimientos que cumplan con las normas sanitarias adecuadas; empleen personal capacitado y equipos para la manipulación y el transporte seguros de alimentos, distribuyan los alimentos en forma oportuna y adopten medidas de control sanitario, conforme a lo dispuesto por las autoridades.<sup>17</sup> La imposición de estos requisitos sobre las organizaciones de recuperación de alimentos y de beneficencia que hacen la entrega a los beneficiarios finales no toma en cuenta los limitados recursos de los que disponen esas organizaciones y de las realidades de sus operaciones. Por ejemplo, no todas las organizaciones de recuperación de alimentos facilitarán las donaciones a través de una estructura física —algunas pueden ser operaciones satelitales o virtuales que no dependen de un almacén para tener los alimentos. Y, como se ha mencionado anteriormente, para aquellas organizaciones que sí operan establecimientos, la ley parece imponer controles sanitarios que pueden no ser pertinentes para los alimentos.

### Recomendaciones de políticas

- 1. MODIFICAR EL ARTÍCULO 199-BIS DE LA LEY GENERAL DE SALUD PARA DIFERENCIAR LOS REQUISITOS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA PARA LOS ALIMENTOS DESTINADOS A LA DONACIÓN RESPECTO DE LOS OFRECIDOS A LA VENTA.**

Con el fin de imponer requisitos de seguridad alimentaria mejor alineados con el proceso de donación, el gobierno debe proponer enmiendas a la Ley General de Salud. Concretamente, estas enmiendas deberían actualizar el artículo 199-Bis para identificar claramente los controles sanitarios que se aplican a los donantes

de alimentos y a las organizaciones de recuperación de alimentos que suministran, reciben y distribuyen alimentos. Las enmiendas también deberían actualizar los requisitos que se imponen a esas organizaciones a fin de reflejar mejor los modelos dinámicos e innovadores de recuperación de alimentos. Por ejemplo, la ley impone actualmente que las organizaciones que reciben y distribuyen alimentos donados operen un establecimiento que cumpla con los controles sanitarios; este requisito ignora a las organizaciones que llevan a cabo la recuperación en las granjas y transportan los alimentos directamente a las organizaciones de beneficencia o a los beneficiarios, sin llevar primero la donación a una instalación de almacenamiento.

En Torreón, el Banco de Alimentos Cáritas de Torreón recibió recientemente una subvención de GFN para la compra de un camión refrigerado. Esta adquisición no sólo permite al banco de alimentos distribuir los alimentos seguros pero perecederos a las comunidades de regiones remotas, sino que también presenta una opción para que el banco de alimentos proporcione esta asistencia sin operar un “establecimiento”. Sin embargo, con el actual régimen de seguridad alimentaria, este enfoque violaría los requisitos de seguridad alimentaria establecidos en el artículo 199-Bis. Con los modelos emergentes de recuperación de alimentos que redefinen la noción tradicional de la donación, el gobierno debería considerar la posibilidad de actualizar su legislación sobre seguridad de los alimentos para ofrecer una orientación pertinente y una mejor respuesta.

## **2. ADOPTAR UNA NORMA OFICIAL MEXICANA PARA REGULAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL CONTEXTO DE LA DONACIÓN DE ALIMENTOS.**

La regulación de los alimentos también se administra a través de normas oficiales obligatorias conocidas como *Normas Oficiales Mexicanas* (NOM) que interpretan y complementan la Ley General de Salud. Estas regulaciones son establecidas por la *Secretaría de Salud* (SSA), actuando a través de la *Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios* (COFEPRIS)<sup>18</sup> y el *Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria* (SENASICA) dentro de la *Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural* o SADER.<sup>19</sup> Hasta la fecha, no hay ninguna NOM que contemple directamente la donación de alimentos.

Dado que estos reglamentos técnicos se modifican periódicamente para responder a las nuevas informaciones relativas a la seguridad de los alimentos, la salud pública y ambiental y la protección del consumidor,<sup>20</sup> las autoridades mencionadas podrían publicar una NOM que establezca reglamentos de inocuidad de los alimentos específicos para los donantes y las organizaciones de recuperación de alimentos. Ofrecer una reglamentación así de clara eliminaría la confusión entre los donantes de alimentos y reduciría la carga relativa a la seguridad que actualmente se impone a las organizaciones de recuperación de alimentos en virtud de la Ley General de Salud.

## **3. PRODUCIR Y DISEMINAR GUÍAS ACLARATORIAS SOBRE LOS REQUISITOS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA RELEVANTES A LA DONACIÓN.**

Una clara orientación de los organismos encargados de hacer cumplir las normas de seguridad alimentaria sobre las disposiciones de la Ley General de Salud u otros requisitos de seguridad alimentaria, en relación a los alimentos donados, aliviaría las preocupaciones de los donantes y de las organizaciones de recuperación de alimentos, y apoyaría el aumento y la seguridad de las donaciones. La aplicación de la Ley General de Salud está a cargo de la COFEPRIS, un organismo descentralizado y autónomo de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.<sup>21</sup> La Ley General de Salud faculta a la COFEPRIS para identificar y evaluar los riesgos para la salud humana y establecer políticas nacionales relativas a la protección contra los riesgos para la salud y su aplicación a los alimentos.<sup>22</sup>

La COFEPRIS actúa en coordinación con más de 100 organizaciones autorizadas en los 25 estados de México para asegurar que los productos cumplan con las normas de etiquetado e inocuidad de los alimentos.<sup>23</sup> También proporciona orientación sobre los requisitos de condiciones sanitarias que son necesarios para cumplir con las

normas de la Secretaría de Salud.<sup>24</sup> La COFEPRIS podría ofrecer orientación para elaborar el artículo 199-Bis y las normas de seguridad de los alimentos en el contexto de la donación. También podría coordinar con su red de organizaciones externas para garantizar que los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos tengan la oportunidad de contribuir a la elaboración y aplicación de estas guías aclaratorias.

## Etiquetado de fechas

### Resumen de la situación

Uno de los principales factores que contribuyen al desperdicio y a los obstáculos para la donación de alimentos es la idea generalizada errónea sobre las etiquetas con fecha límite de venta o fecha de consumo preferente que se colocan en los productos alimenticios. Muchos donantes y consumidores interpretan estas etiquetas con fechas de consumo como indicadores de la seguridad de los alimentos. A pesar de esta interpretación, para la gran mayoría de los alimentos, las etiquetas con la fecha indican la frescura o la calidad más que la seguridad de los alimentos, y pocos alimentos tienen probabilidades de transmitir enfermedades a lo largo del tiempo. Sin embargo, los donantes y las organizaciones de recuperación de alimentos, siendo cautelosos con la seguridad de los alimentos, pueden desecharlos una vez pasada la fecha, aún si son perfectamente seguros para donarlos y consumirlos.

En otros países que han medido el impacto de las fechas en las etiquetas, se ha revelado que los consumidores suelen confundir las fechas en las etiquetas con indicadores de seguridad más que de calidad. En el Reino Unido, por ejemplo, los investigadores descubrieron que los consumidores desechaban alrededor del 22% de los alimentos que podían haber consumido debido a la confusión sobre la fecha de etiquetado.<sup>25</sup> De manera similar, el 84% de los estadounidenses informan que se deshacen de los alimentos después de pasada la fecha de caducidad debido a preocupaciones de seguridad, incluso si en ese momento el riesgo de una enfermedad transmitida por los alimentos es mínimo.<sup>26</sup> Esta confusión ocurre en el hogar pero también afecta la disposición a donar de las empresas de alimentos, y genera un estigma contra los alimentos pasados de fecha entre los receptores de las donaciones de alimentos.

Este ciclo de confusión y desperdicio se produce en México bajo el actual régimen de etiquetado de fechas. Si bien la ley prevé etiquetas con fechas distintas que diferencian la seguridad frente a la calidad (*es decir*, un sistema de “doble etiquetado”), no explica si la donación de alimentos está restringida por estas fechas. El etiquetado de las fechas se regula a través de una Norma Oficial Mexicana, NOM-051 - *Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados*.<sup>27</sup> Específicamente, la NOM-051 exige que los alimentos se etiqueten con una fecha de vencimiento (*fecha de caducidad, caducidad, fecha de expiración, expira, etc.*) o con una fecha de consumo preferente (*consumir preferentemente antes de*).<sup>28</sup> Según el reglamento, la fecha de vencimiento o caducidad se refiere a la fecha a partir de la cual las características de calidad de los alimentos preenvasados se ven tan disminuidas que el alimento no puede ser consumido con seguridad.<sup>29</sup> La fecha de consumo preferente, por otra parte, es la fecha después de la cual el producto no puede ser vendido, pero puede ser consumido.<sup>30</sup>

Con la excepción de unos pocos productos alimenticios, la ley no ofrece orientación sobre cuándo debe aplicarse la fecha de caducidad en contraposición a la fecha de consumo preferente; en cambio, se deja a la discreción del fabricante la elección de la fecha específica y el texto que precede. Y, si bien el reglamento prohíbe claramente la venta de artículos después de las fechas de consumo preferente y de caducidad fijadas, no aborda la cuestión de si los alimentos pueden donarse u ofrecerse gratuitamente una vez pasada la fecha de consumo preferente. En consecuencia, los posibles donantes no están seguros de que se puedan donar alimentos después de esta fecha basada en la calidad y podrían desechar todos los productos pasada la fecha, incluso si los alimentos siguen siendo aptos para el consumo humano.

## Recomendaciones de políticas

### **1. PUBLICAR GUÍAS ACLARATORIAS PARA DIFERENCIAR ENTRE LA “FECHA DE VENCIMIENTO” O CADUCIDAD BASADA EN LA SEGURIDAD Y LA “FECHA DE CONSUMO PREFERENTE” BASADA EN LA CALIDAD.**

El sistema de etiquetado de México normalizado en la NOM-51, que incluye etiquetas distintas basadas en la seguridad y la calidad, es un avance positivo hacia la reducción de los desechos; muchos otros países, incluidos los Estados miembros de la Unión Europea y el Foro de Bienes de Consumo, una red mundial de 400 empresas de bienes de consumo de 70 países, también han pedido que se normalice y adopte un sistema de etiquetado con doble fecha, con frases de etiquetado separadas para la fecha basada en la calidad y la fecha basada en la seguridad.<sup>31</sup> Sin embargo, sigue habiendo incertidumbre por parte de los consumidores en cuanto al significado que se pretende dar a la fecha de caducidad y a la fecha de consumo preferente, y una falta de orientación clara para los fabricantes sobre la aplicación apropiada.

Para resolver estas incertidumbres, varios Estados miembros de la Unión Europea han publicado orientaciones que aclaran el significado de estas etiquetas, la aplicación prevista y el impacto de estas fechas sobre la donación de alimentos.<sup>32</sup> En México, la Secretaría de Economía y la Secretaría de Salud, que son responsables conjuntamente de supervisar la aplicación y el cumplimiento de la NOM-051, deberían publicar orientaciones similares. La orientación podría ofrecer una explicación para ayudar a los fabricantes a comprender cuándo es apropiado utilizar cada una de las fechas, y para asegurar que los minoristas y los consumidores interpreten correctamente estas etiquetas.

### **2. MODIFICAR LA NORMA OFICIAL MEXICANA SOBRE ESPECIFICACIONES GENERALES DE ETIQUETADO DE ALIMENTOS PREENVASADOS PARA PERMITIR EXPLÍCITAMENTE LA DONACIÓN DE ALIMENTOS DESPUÉS DE LA FECHA DE CONSUMO PREFERENTE.**

El gobierno debe enmendar la NOM-051 para permitir expresamente la donación de alimentos envasados después de la fecha de consumo preferente. Tal como está redactado, el reglamento impone una clara prohibición de la *venta* de productos después de que haya pasado la fecha de consumo preferente; sin embargo, también establece que los alimentos siguen siendo seguros para el consumo. En muchos países, incluido México, es esta categorización, *es decir*, alimentos sin valor comercial pero que siguen siendo aptos para el consumo humano, la que impulsa el desperdicio innecesario de alimentos. Sin permiso explícito para distribuir u ofrecer (gratuitamente) los alimentos, es probable que los donantes desechen los alimentos una vez pasada la fecha fijada, simplemente por precaución.

Por consiguiente, la Secretaría de Economía y la Secretaría de Salud deberían modificar la NOM-051 para conceder a los donantes de alimentos un permiso claro para donar alimentos una vez pasada la fecha de consumo preferente. Asimismo, la enmienda debería dejar en claro que las organizaciones de recuperación de alimentos y otras instituciones receptoras pueden aceptar y distribuir alimentos después de esa fecha. Esta enmienda no sólo fomentará las donaciones de alimentos, sino que también reducirá el desperdicio innecesario de alimentos excedentes, seguros y envasados.

### **3. PROMOVER LA EDUCACIÓN Y LA CONCIENCIA DEL CONSUMIDOR SOBRE EL SIGNIFICADO DE LAS ETIQUETAS CON FECHAS DE CADUCIDAD O CONSUMO Y SU APLICACIÓN A LOS ALIMENTOS DONADOS.**

Muchos interesados en México han expresado una confusión real o percibida sobre si las fechas de caducidad y las fechas de consumo preferente indican seguridad en lugar de la calidad.<sup>33</sup> La educación nacional del

consumidor es fundamental para ayudar a informar a los donantes, las organizaciones de recuperación de alimentos y los consumidores sobre la distinción entre estas etiquetas en el régimen actual, especialmente después de cualquier enmienda aclaratoria. Las iniciativas conjuntas de los sectores público y privado pueden contribuir a que las partes interesadas entiendan que las etiquetas con la fecha de consumo no deben constituir un obstáculo para la donación. Toda aclaración de este régimen, como la orientación clara del gobierno de que los alimentos pueden donarse después de la fecha de consumo preferente basada en la calidad, requerirá también campañas para educar y concienciar a los donantes, las organizaciones de recuperación de alimentos y los consumidores sobre esta interpretación.

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

### Resumen de la situación

Una barrera importante para la donación de alimentos es el temor de los donantes a que se les considere responsables si alguien se enferma después de consumir alimentos donados. Otros países, entre ellos los Estados Unidos y la Argentina, han establecido protecciones para los donantes y las organizaciones de recuperación de alimentos, de modo que esos agentes no sean considerados legal o financieramente responsables de los daños resultantes, siempre que hayan actuado de buena fe y de conformidad con las leyes pertinentes. México no ofrece esas amplias protecciones de responsabilidad civil a nivel federal para los donantes e intermediarios; sin embargo, sí ofrece protecciones limitadas para los donantes en caso de que un beneficiario alegue un daño.

Los artículos 199-Bis y 464-Bis de la Ley General de Salud de México prevén una designación específica de responsabilidad que puede dar lugar a responsabilidad civil (y a las consiguientes sanciones) cuando el daño se deriva de alimentos en mal estado que han sido donados.<sup>34</sup> El artículo 199-Bis hace responsables exclusivamente a las instituciones que distribuyen alimentos en mal estado, ofreciendo así una protección limitada a los donantes de alimentos que proporcionan los alimentos donados. El artículo 464-Bis impone sanciones a toda persona que, directamente o a través de un intermediario, con conocimiento de causa o a sabiendas, autorice u ordene la distribución de alimentos en mal estado que pongan en peligro la salud de una persona.<sup>35</sup> En caso de negligencia, se podrá imponer una pena menor.<sup>36</sup> Estas normas sugieren que esos actores no serán considerados estrictamente responsables en caso de que un beneficiario resulte perjudicado.

En situaciones que den lugar a un reclamo por daños y perjuicios, los donantes y la organización de recuperación de alimentos están sujetos a las normas de responsabilidad civil establecidas en el *Código Civil Federal* de México: “responsabilidad civil contractual”, “responsabilidad civil objetiva” y “responsabilidad civil extracontractual” que se derivan de “actos ilícitos”.<sup>37</sup> Es poco probable que la primera norma, la “responsabilidad civil contractual”, se invoque en un reclamo presentado por un beneficiario contra una organización de recuperación de alimentos o un donante de alimentos, ya que sólo se aplica cuando las partes entablan una relación contractual.<sup>38</sup> De manera análoga, la “responsabilidad civil objetiva” se aplica únicamente en circunstancias que entrañen mecanismos o sustancias “intrínsecamente peligrosos”, lo que no incluye los alimentos donados, aunque estén estropeados, alterados, contaminados, mal etiquetados o comprometidos de alguna otra manera.<sup>39</sup>

Por consiguiente, una reclamación de daños presentada por un tercero beneficiario contra una organización de recuperación o un donante de alimentos invocaría la responsabilidad civil “extracontractual”, que es la norma más utilizada por los tribunales mexicanos para resolver casos de lesiones personales o muerte por negligencia.<sup>40</sup> Bajo esta norma, la persona que alegue un perjuicio tendría la carga de probar que la organización de recuperación o el donante de alimentos actuó “ilícitamente” o “contra las buenas costumbres” y defenderse contra una demanda por negligencia concurrente, es decir, demostrar que la lesión no fue resultado de la propia “culpa o negligencia inexcusable” de la víctima.<sup>41</sup> Sin más detalles acerca de este estándar, y a la luz de las protecciones de la Ley General de Salud, los donantes de alimentos probablemente no serían considerados responsables civilmente, ya que no queda claro qué acciones se calificarían de “ilícitas” o “contrarias a las

buenas costumbres”. El poder legislativo no ha ofrecido definiciones aclaratorias de estos términos, ni es probable que lo haga.<sup>42</sup> También es poco probable que los tribunales se ocupen de cualquier reclamación por actos ilícitos presentada contra una organización de recuperación de alimentos o un donante de alimentos, ya que los casos de responsabilidad civil federal en México se presentan tan raramente ante los tribunales que se consideran “simplemente inexistentes”.<sup>43</sup>

Si bien puede haber pocos reclamos de responsabilidad civil presentados en México, varios estados han considerado apropiado adoptar protecciones de responsabilidad civil para los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos, reconociendo el riesgo percibido de la donación de alimentos. En 2016, el gobierno federal propuso protecciones nacionales para los bancos de alimentos bajo la *Ley General para Fomentar la Donación Altruista de Alimentos*.<sup>44</sup> Sin embargo, esta ley no fue aprobada. En consecuencia, los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos carecen de protecciones amplias frente a la responsabilidad civil, más allá de las previstas en la Ley General de Salud.

## Recomendaciones de políticas

1.

### ADOPTAR LEYES FEDERALES QUE ESTABLEZCAN UNA CLARA PROTECCIÓN CONTRA LA RESPONSABILIDAD CIVIL PARA LOS DONANTES DE ALIMENTOS Y LAS ORGANIZACIONES DE RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS QUE ACTÚAN DE BUENA FE.

Aunque la Ley General de Salud limita la posible responsabilidad de los donantes de alimentos trasladando la responsabilidad exclusivamente a las organizaciones de recuperación de alimentos, los donantes de alimentos pueden seguir percibiendo la donación como una actividad potencialmente arriesgada. Como consecuencia, los donantes pueden preferir desechar el excedente de alimentos seguros en lugar de donarlos, por temor a que los beneficiarios intenten responsabilizar a los donantes de alimentos de cualquier daño resultante. Especialmente cuando se donan alimentos a un intermediario, que puede luego distribuirlos directamente a los beneficiarios o a organizaciones de beneficencia, los donantes carecen de control sobre la forma en que los alimentos donados se manipulan y almacenan antes de su consumo. Para disipar estas preocupaciones y presentar la donación de alimentos como una opción más atractiva y menos arriesgada, el gobierno federal debería adoptar una legislación que establezca amplias protecciones frente a la responsabilidad civil de los donantes y las organizaciones de recuperación de alimentos, similares a las que se ofrecen en los Estados Unidos y la Argentina.

Concretamente, la protección contra la responsabilidad civil debería conceder explícitamente a los donantes de alimentos una presunción de buena fe que impidiera al tribunal considerar responsables a esos donantes si un receptor resultara perjudicado. Siempre que los donantes de alimentos se adhieran a todas las leyes y reglamentos de seguridad alimentaria pertinentes a la donación de los alimentos, la carga de demostrar que el donante no actuó de buena fe debería trasladarse a la persona que alega que se ha cometido una infracción. Sólo si el tribunal está convencido de que el donante de alimentos no actuó de buena fe, considerará si éste puede ser responsable civilmente por los daños.

Como se ha explicado anteriormente, en virtud del Código Civil, la carga de la prueba de que el acusado actuó “ilícitamente” o contra la “buena costumbre”, similar a la “buena fe”, recae actualmente en la persona que alega que se ha cometido una infracción. Sin embargo, ni el poder legislativo ni el judicial han definido estos términos y las normas no se refieren directamente a la donación de alimentos. En la actualidad, la Ley General de Salud de México exige prueba de que un donante ha actuado “a sabiendas” o “con negligencia”, para imponer sanciones; sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, esta norma se limita a las situaciones en que un beneficiario resulta perjudicado por alimentos descompuestos.

Con las protecciones de responsabilidad civil establecidas por medio de la legislación federal, se concedería a los

donantes de alimentos una protección más amplia y clara. Por supuesto, esta protección de la responsabilidad civil no debe ser absoluta, y los donantes de alimentos no deben estar protegidos de la responsabilidad legal y financiera si demuestran mala conducta o negligencia consciente o intencional al manipular los alimentos antes de su entrega.

Las protecciones de responsabilidad civil deben también extenderse a las organizaciones de recuperación de alimentos, una vez que estas entidades tomen posesión de los alimentos donados. En la actualidad, las organizaciones de recuperación de alimentos, como BAMX, celebran acuerdos privados con los donantes de alimentos en los que estas organizaciones asumen toda la responsabilidad legal de los alimentos donados y cualquier reclamación por daños y perjuicios que se derive de la donación. La Ley General de Salud reafirma que las instituciones receptoras que distribuyen las donaciones de alimentos son responsables exclusivos de los daños que resulten de los alimentos donados. Este modelo deja a estas organizaciones de recuperación de alimentos vulnerables a la responsabilidad civil contractual con el donante y a la responsabilidad civil extracontractual con los beneficiarios. Si bien la protección de la responsabilidad civil de las organizaciones de recuperación de alimentos no las protegería completamente de las reclamaciones presentadas por los beneficiarios o donantes, ayudaría a reducir la probabilidad de responsabilidad civil, siempre que las organizaciones actúen de buena fe y cumplan con la legislación aplicable.

## **2. ESTABLECER UN RANGO DE PROTECCIÓN DE RESPONSABILIDAD CIVIL QUE PERMITA QUE LAS ORGANIZACIONES DE RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS Y OTROS INTERMEDIARIOS COBREN UNA TARIFA NOMINAL POR LOS ALIMENTOS DONADOS.**

A pesar del amplio alcance de la protección prevista en los respectivos marcos jurídicos de los Estados Unidos y la Argentina, ambos países limitan la protección a la inclusión únicamente de donaciones de alimentos que se ofrezcan gratuitamente. A medida que México amplíe las protecciones de responsabilidad civil antes mencionadas para los donantes y las organizaciones de recuperación de alimentos, es fundamental que esas protecciones no impongan un requisito de “gratuidad”, es decir una disposición que establezca que los intermediarios de donaciones de alimentos perderían la protección de la responsabilidad civil si cobran a los receptores finales una tarifa por los alimentos donados. Esta restricción dificulta la recuperación de alimentos, ya que el hecho de no permitir la venta a un precio nominal aumenta la carga de las organizaciones de recuperación de alimentos, que deben buscar donaciones financieras para apoyar sus operaciones, así como la búsqueda de donaciones de alimentos para pasarlas a los necesitados.

Además, si se permitiera la venta a bajo precio de las donaciones de alimentos, se apoyaría mejor la aplicación de modelos innovadores y otras ofertas de las organizaciones de recuperación de alimentos, por ejemplo, mediante supermercados sociales (tiendas de comestibles sin fines de lucro que venden alimentos donados a bajo costo y que son populares en toda Europa) u otras oportunidades de bajo costo basadas en el mercado para atender a los necesitados. Este enfoque no tiene precedentes en México: en Nuevo León, la ley estatal permite que los bancos de alimentos cobren a los beneficiarios hasta el 10% del valor de los alimentos para cubrir gastos operacionales.<sup>45</sup> Para apoyar mejor los modelos innovadores de recuperación de alimentos y otros intermediarios a nivel nacional, se debe permitir que las organizaciones cobren una tarifa reducida o nominal por los alimentos donados. Este plan beneficiaría así tanto a las poblaciones en situación de inseguridad alimentaria como al intermediario, que podría contar con una fuente de financiación más sostenible.

## **3. PROTEGER LA DONACIÓN DE ALIMENTOS PASADOS DE FECHA SI LA ETIQUETA SE RELACIONA CON LA CALIDAD Y NO CON LA SEGURIDAD.**

Como se explicó anteriormente, los requisitos actuales de México en materia de etiquetas con fechas de consumo no indican claramente si los alimentos pueden donarse u ofrecerse gratuitamente una vez pasada la fecha de consumo preferente fijada, aunque esta etiqueta tiene por objeto transmitir la calidad de los alimentos y no su

seguridad. Sin embargo, sin una disposición legal clara o una declaración del gobierno que permita la donación de alimentos una vez pasada la fecha de consumo preferente, los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos, preocupadas por la responsabilidad civil, probablemente desechen los alimentos que de otro modo serían seguros y adecuados para el consumo humano. Toda disposición de protección frente a la responsabilidad civil debe tener en cuenta esta cuestión y permitir explícitamente la donación de alimentos pasados de fecha, en consonancia con las recomendaciones ofrecidas anteriormente en el presente documento.

## Incentivos fiscales y barreras impositivas

### Resumen de la situación

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

México permite a las empresas y a otros contribuyentes fiscales reclamar una deducción fiscal por el valor del bien donado de hasta el 7% de su renta imponible del año anterior.<sup>46</sup> Este beneficio, establecido en la *Ley del Impuesto sobre la Renta*, se limita a las donaciones hechas a “donatarios autorizados” o a organizaciones no gubernamentales calificadas que estén registradas en el *Sistema de Administración Tributaria* (SAT).<sup>47</sup> El SAT también permite a los donantes de “bienes básicos para la subsistencia humana” reclamar una deducción mensual adicional de hasta el 5% del valor de mercado de los alimentos donados, siempre que el margen de beneficio bruto de los bienes haya sido igual o superior al 10%.<sup>48</sup> Si el margen de beneficio bruto de los bienes hubiera sido inferior al 10%, la deducción mensual se reduce al 50% del margen.<sup>49</sup>

Otra forma de promover la donación como alternativa económica al desperdicio del excedente de alimentos, es el hecho de que los contribuyentes puedan aún reclamar la deducción del 7% por la destrucción de los alimentos que hayan perdido su valor comercial, siempre y cuando primero se hayan ofrecido los alimentos a un donatario autorizado.<sup>50</sup> Los donantes también deben notificar por adelantado al SAT su intención de donar en el caso de productos alimenticios que se aproximan a la fecha de caducidad.<sup>51</sup> Por consiguiente, a muchos donantes les puede resultar más fácil e igual de beneficioso desde el punto de vista económico simplemente desear los alimentos en lugar de buscar la donación.

### Recomendaciones de políticas

## 1. OFRECER UNA MAYOR DEDUCCIÓN IMPOSITIVA PARA LAS DONACIONES DE ALIMENTOS Y LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL ALMACENAMIENTO, LA TRANSPORTACIÓN Y LA ENTREGA DE ALIMENTOS DONADOS.

A la luz de los costos potencialmente altos relacionados con la donación de alimentos, México debería enmendar su Ley del Impuesto sobre la Renta para ofrecer una mayor, o mejor, deducción fiscal a los donantes de alimentos. Esta tasa más alta podría igualar los porcentajes ofrecidos por la ley estatal de Nuevo León, según la cual los donantes pueden recibir deducciones fiscales del 50 al 100% del valor de los alimentos donados.<sup>52</sup> La valoración de los alimentos donados es determinada por los bancos de alimentos, que emiten comprobantes fiscales que documentan su valoración en función de la “vida útil” aproximada que le queda al producto alimenticio y el porcentaje que es apto para el consumo.<sup>53</sup> También se debe permitir que los donantes reclamen la deducción aunque los alimentos no se distribuyan gratuitamente sino por un pago nominal.

## 2.

## OFRECER CRÉDITOS FISCALES PARA LAS DONACIONES DE ALIMENTOS HECHAS A "DONATARIOS AUTORIZADOS" Y OTRAS ORGANIZACIONES DE RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS.

Si bien una mayor deducción fiscal puede incentivar la donación de alimentos entre ciertos donantes corporativos, ofrecer un crédito fiscal para estas donaciones tiene más probabilidades de incentivar la donación entre los agricultores y donantes más pequeños que pueden no generar muchos ingresos durante el año. En comparación con una deducción fiscal, que reduce los ingresos imponibles de un contribuyente y luego se utiliza para determinar el monto de los impuestos adeudados, un crédito fiscal es una sustracción directa peso por peso de los impuestos adeudados.<sup>54</sup> Los créditos fiscales también se aplican de manera uniforme en todas las categorías impositivas por lo cual tendrían un impacto mayor para las pequeñas empresas de bajos ingresos que una deducción fiscal.

## Subsidios e incentivos del gobierno

### Resumen de la situación

Las subvenciones gubernamentales para iniciativas de recuperación de alimentos, infraestructura y apoyo organizativo pueden ayudar a los países a poner en marcha nuevos programas o a ampliar los esfuerzos de donación existentes. El gobierno federal de México administra varios programas de apoyo a la agricultura y de reducción de la pobreza, en consonancia con los objetivos de reducir el desperdicio y la pérdida de alimentos. Por ejemplo, el Fondo de Aportación de Infraestructura Social (FAIS) está destinado a financiar obras básicas, actividades sociales e inversiones que beneficien directamente a las poblaciones en situación de extrema pobreza, de conformidad con la Ley General de Desarrollo Social. En el marco de esas iniciativas de desarrollo rural y reducción de la pobreza, en las dos administraciones anteriores el Gobierno federal también asignó fondos para apoyar la infraestructura de BAMX y ampliar el alcance de las actividades de recuperación de alimentos.<sup>55</sup> En la actualidad, sin embargo, no hay fondos disponibles.

Esas inversiones en infraestructura son fundamentales para la expansión de las actividades de donación de alimentos, ya que los donantes y las organizaciones de recuperación de alimentos han señalado la falta de una infraestructura suficiente de la cadena de frío como un obstáculo importante para las donaciones. Sin una infraestructura suficiente de la cadena de frío, garantizar que los alimentos perecederos no se echen a perder durante los esfuerzos de rescate, recuperación y redistribución plantea un gran desafío.<sup>56</sup> Los donantes de alimentos, incluidos los mercados mayoristas y las empresas minoristas, y las organizaciones de recuperación de alimentos, incluido el BAMX, se concentran en gran medida en las zonas urbanas, mientras que los productores y los beneficiarios tienden a vivir en regiones rurales. Las organizaciones de recuperación de alimentos a menudo carecen de recursos para construir o acceder a la infraestructura de la cadena de frío, en particular cuando el punto de producción y recuperación puede estar a miles de kilómetros del beneficiario final.<sup>57</sup>

A pesar de este desafío, actualmente no existen subvenciones federales o mecanismos de financiación pública diseñados específicamente para apoyar la recuperación en las granjas o la donación de alimentos, en general. Mientras que el *Instituto Mexicano del Transporte* (IMT), la *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación* (SAGARPA) y otras organizaciones gubernamentales de México han identificado la gestión de la cadena de frío como una estrategia necesaria para reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos, las mejoras de la infraestructura se han centrado en las cadenas de suministro para la exportación en lugar de la recuperación de alimentos a nivel nacional.<sup>58</sup> Tampoco existen programas de subvenciones para apoyar la investigación, el desarrollo, la innovación o los recursos humanos necesarios para mantener y reforzar las operaciones de recuperación de alimentos.

## Recomendaciones de políticas

1.

### AUMENTAR LAS SUBVENCIONES E INVERSIONES GUBERNAMENTALES EN RECURSOS PARA LA RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS, LA INNOVACIÓN Y LAS MEJORAS DE LA INFRAESTRUCTURA.

Si se presta un mayor apoyo financiero a la logística de las donaciones, las organizaciones de recuperación de alimentos podrán aumentar considerablemente su impacto. Las inversiones del gobierno en un fondo de innovación para la recuperación de alimentos que ayude en las actividades de cosecha, empaquetado, almacenamiento y distribución en las granjas, por ejemplo, puede ayudar a expandir el alcance de las operaciones ya existentes de donación de alimentos. En la actualidad, el sector privado está prestando ese apoyo financiero tan necesario, en particular en lo que respecta a las mejoras en infraestructura. Los agentes de la industria privada de la alimentación han patrocinado la ampliación de la infraestructura de la cadena de frío para la red de bancos de alimentos de México, reconociendo los problemas de seguridad que surgen cuando los alimentos recuperados recorren grandes distancias.<sup>59</sup> Sin embargo, las organizaciones de recuperación de alimentos, los consejos agrícolas y las asociaciones de comercio minorista de México todavía siguen identificando las deficiencias de esta infraestructura de la cadena de frío como uno de los mayores obstáculos para la recuperación de alimentos en las explotaciones agrícolas y para el aumento de las donaciones.<sup>60</sup> En consecuencia, el gobierno debería asignar subvenciones públicas para el desarrollo de la cadena de frío, así como asistencia adicional en materia de empleo y personal que ayuden a compensar los costos de la recuperación y la donación del excedente de alimentos seguros.<sup>61</sup>

## CONCLUSIÓN

Si bien estas recomendaciones de políticas tienen por objeto ayudar a fortalecer la donación de alimentos en México, no son de carácter exhaustivo. Aquellos que estén comprometidos con reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos y promover su recuperación deberían solicitar el asesoramiento de expertos jurídicos, de aquellos encargados de formular políticas y de otras partes interesadas para determinar las intervenciones regulatorias más eficaces y viables.

# REFERENCIAS

- 1 Aguilar Gutiérrez, Genaro, "Food Losses and Food Waste in Mexico: quantification and some proposals for public policy, WORLD BANK-MÉXICO. <http://www.cec.org/sites/default/files/pdf/fww/wbpresentations/6-genaro-aguilar.pdf>.
- 2 CONEVAL, *La Población Indígena es el Grupo que Presenta la Mayor Carencia por Acceso a la Alimentación* (16 de oct. de 2019) [https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/NOTA\\_INFORMATIVA\\_DIA\\_MUNDIAL\\_DE\\_LA\\_ALIMENTACION.pdf](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/NOTA_INFORMATIVA_DIA_MUNDIAL_DE_LA_ALIMENTACION.pdf)
- 3 Ver Aguilar Gutiérrez, Genaro, "Food Losses and Food Waste in Mexico: quantification and some proposals for public policy," WORLD BANK-MÉXICO. <http://www.cec.org/sites/default/files/pdf/fww/wbpresentations/6-genar-o-aguilar.pdf>. Ver también "Mexico wastes more than 20.4 million tons of food each year," EL UNIVERSAL (12 de sept. de 2017) <https://www.eluniversal.com.mx/english/mexico-wastes-more-204-million-tons-food-each-year>.
- 4 Ver Aguilar Gutiérrez, Genaro. "Food Losses and Food Waste in Mexico: quantification and some proposals for public policy." WORLD BANK-MÉXICO. <http://www.cec.org/sites/default/files/pdf/fww/wbpresentations/6-genar-o-aguilar.pdf>. Ver también "Mexico wastes more than 20.4 million tons of food each year," EL UNIVERSAL (12 de sept. de 2017) <https://www.eluniversal.com.mx/english/mexico-wastes-more-204-million-tons-food-each-year>.
- 5 Food Losses and Waste in Latin America and the Caribbean, <http://www.fao.org/3/a-i4655e.pdf>.
- 6 *Id.* at 26-27 (Food Losses and Waste in Latin America and the Caribbean, <http://www.fao.org/3/a-i4655e.pdf>.)
- 7 Aguilar Gutiérrez, Genaro, "Food Losses and Food Waste in Mexico: quantification and some proposals for public policy, WORLD BANK-MÉXICO. <http://www.cec.org/sites/default/files/pdf/fww/wbpresentations/6-genaro-aguilar.pdf>.
- 8 Ver CEC. *Characterization and Management of Food Loss and Waste in North America*, COMMISSION FOR ENVIRONMENTAL COOPERATION, en vii (2017) <http://www3.cec.org/islandora/en/item/11772-characterization-and-management-food-loss-and-waste-in-north-america-en.pdf>.
- 9 Ver p. ej., CEC. *Characterization and Management of Food Loss and Waste in North America*, COMMISSION FOR ENVIRONMENTAL COOPERATION, en vii (2017) <http://www3.cec.org/islandora/en/item/11772-characterization-and-management-food-loss-and-waste-in-north-america-en.pdf>; Ver también Food Losses and Waste in Latin America and the Caribbean, <http://www.fao.org/3/a-i4655e.pdf>.
- 10 *Mexico: Conceptual Framework for a National Strategy on Food Loss and Waste* WORLD BANK GROUP (2019).
- 11 Estatuto Orgánico del Organismo Público Descentralizado Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX (26 de sept. de 2019), [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5573581&fecha=26/09/2019](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573581&fecha=26/09/2019).
- 12 Bancos de Alimentos de Mexico, <https://bamx.org.mx/en/> (última visita 30 de oct. 2019).
- 13 Bancos de Alimentos de Mexico, *Informe Anual 2018* (agosto de 2019) <https://bamx.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/INFORME2018-2.pdf>.
- 14 Ley General de Salud Federal, art 199-bis (12 de julio de 2018), [http://www.salud.gob.mx/cnts/pdfs/LEY\\_GENERAL\\_DE\\_SALUD.pdf](http://www.salud.gob.mx/cnts/pdfs/LEY_GENERAL_DE_SALUD.pdf).
- 15 Ley General de Salud Federal, art 199-bis (12 de julio de 2018), [http://www.salud.gob.mx/cnts/pdfs/LEY\\_GENERAL\\_DE\\_SALUD.pdf](http://www.salud.gob.mx/cnts/pdfs/LEY_GENERAL_DE_SALUD.pdf).
- 16 Ley General de Salud Federal, art 199-bis (12 de julio de 2018), [http://www.salud.gob.mx/cnts/pdfs/LEY\\_GENERAL\\_DE\\_SALUD.pdf](http://www.salud.gob.mx/cnts/pdfs/LEY_GENERAL_DE_SALUD.pdf).
- 17 Ley General de Salud Federal, art 199-bis (12 de julio de 2018), [http://www.salud.gob.mx/cnts/pdfs/LEY\\_GENERAL\\_DE\\_SALUD.pdf](http://www.salud.gob.mx/cnts/pdfs/LEY_GENERAL_DE_SALUD.pdf)
- 18 La COFEPRIS fue fundada en 2001 mediante el artículo 17 Bis de la Ley General de Salud y el artículo 4 de la Constitución Nacional.
- 19 Anteriormente conocida como *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación* or SAGARPA.
- 20 Rebeca López-García. *Food Law in Mexico: Regulatory Framework and Public Policy Strategies to Address the Obesity Crisis in Latin America*. 33 International Food Law and Policy 793, 795 (2016)
- 21 Ver CEC. *Characterization and Management of Food Loss and Waste in North America*, COMMISSION FOR ENVIRONMENTAL COOPERATION, en 69 (2017) <http://www3.cec.org/islandora/en/item/11772-characterization-and-management-food-loss-and-waste-in-north-america-en.pdf>.
- 22 [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142.pdf)
- 23 Pág. 70 [https://www.pewtrusts.org/~media/legacy/uploadedfiles/phg/content\\_level\\_pages/reports/psprptlegalregexportspdf.pdf](https://www.pewtrusts.org/~media/legacy/uploadedfiles/phg/content_level_pages/reports/psprptlegalregexportspdf.pdf).
- 24 Ley General de Salud Federal, art 199-bis (Se considerará responsable exclusivo del suministro de alimentos que por alguna circunstancia se encuentren en estado de descomposición y que por esta razón causen un daño a la salud, a la persona o institución que hubiere efectuado su distribución.) <https://mexico.justia.com/federales/leyes/ley-general-de-salud/titulo-decimo-segundo/capitulo-i/#articulo-199-bis>.
- 25 US GAO. DATE LABELS ON PACKAGED FOODS: USDA AND FDA COULD TAKE ADDITIONAL STEPS TO REDUCE CONSUMER CONFUSION, GAO-19-407 (SEPT. DE 2019) <https://www.gao.gov/assets/710/701238.pdf>
- 26 HARVARD LAW SCHOOL FOOD LAW AND POLICY CLINIC AND NATURAL RESOURCES DEFENSE COUNCIL, DON'T WASTE, DONATE: ENHANCING FOOD DONATIONS THROUGH FEDERAL POLICY 19 (2017).
- 27 Luis Chavez, *Mexico Issues Notice on NOM-051 Labeling Revisions*, GAIN Report (20 de dic. de 2010), [https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/report/downloadreportbyfilename?filename=Mexico%20Issues%20Notice%20on%20NOM-051%20Labeling%20Revisions\\_Monterrey%20ATO\\_Mexico\\_12-20-2010.pdf](https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/report/downloadreportbyfilename?filename=Mexico%20Issues%20Notice%20on%20NOM-051%20Labeling%20Revisions_Monterrey%20ATO_Mexico_12-20-2010.pdf); NOM-051-SCFI/SSA1-2010 (traducida al inglés por: Marketing Solutions Firm), en 24, [http://piorin.gov.pl/files/userfiles/wnf/przepisy/meksyk/mexico\\_nom-051-english\\_-\\_food\\_label.pdf](http://piorin.gov.pl/files/userfiles/wnf/przepisy/meksyk/mexico_nom-051-english_-_food_label.pdf) (La NOM-051 entró en vigor el 1 de enero de 2011, sustituyendo a la versión de 1996 de la Norma Oficial).
- 28 NOM-051-SCFI/SSA1-2010 (traducida al inglés por: Marketing Solutions Firm), en 9-15 [http://piorin.gov.pl/files/userfiles/wnf/przepisy/meksyk/mexico\\_nom-051-english\\_-\\_food\\_label.pdf](http://piorin.gov.pl/files/userfiles/wnf/przepisy/meksyk/mexico_nom-051-english_-_food_label.pdf).
- 29 NOM-051-SCFI/SSA1-2010 (traducida al inglés por: Marketing Solutions Firm), en 3.17. [http://piorin.gov.pl/files/userfiles/wnf/przepisy/meksyk/mexico\\_nom-051-english\\_-\\_food\\_label.pdf](http://piorin.gov.pl/files/userfiles/wnf/przepisy/meksyk/mexico_nom-051-english_-_food_label.pdf).
- 30 NOM-051-SCFI/SSA1-2010 (traducida al inglés por: Marketing Solutions Firm), en 3.18. [http://piorin.gov.pl/files/userfiles/wnf/przepisy/meksyk/mexico\\_nom-051-english\\_-\\_food\\_label.pdf](http://piorin.gov.pl/files/userfiles/wnf/przepisy/meksyk/mexico_nom-051-english_-_food_label.pdf).
- 31 *Release: Companies Commit to Simplify Food Date Labels Worldwide by 2020, Reducing Food Waste*, WRI (20 de sept.de 2017) <https://www.wri.org/news/2017/09/release-companies-commit-simplify-food-date-labels-worldwide-2020-reducing-food-waste>
- 32 Ver EUROPEAN COMMISSION, MARKET STUDY ON DATE MARKING AND OTHER INFORMATION PROVIDED ON FOOD LABELS AND FOOD WASTE PREVENTION: FINAL REPORT, (enero de 2018), [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw\\_lib\\_srp\\_date-marking.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw_lib_srp_date-marking.pdf)
- 33 La FLPC realizó una visita a la Ciudad de México para entrevistar a varios interesados en octubre de 2019.
- 34 Ver Artículos 1910-1934 del Código Civil Federal que son los únicos que regulan los "Casos de responsabilidad extracontractual" (derecho de responsabilidad civil mexicano) en la legislación mexicana.
- 35 Ley General de Salud Federal, art 199-bis, 08-11-2019 (Mex.), ("Se considerará responsable exclusivo del suministro de alimentos que por alguna circunstancia se encuentren en estado de descomposición y que por esta razón causen un daño a la salud, a la persona o institución que hubiere efectuado su distribución."), <https://mexico.justia.com/federales/leyes/ley-general-de-salud/titulo-decimo-segundo/capitulo-i/#articulo-199-bis>.
- 36 Ley General de Salud Federal, art 464-bis, 08-11-2019 (Mex.).
- 37 Ver los artículos 1910-1934 del Código Civil Federal de México, que son los únicos que regulan los "Casos de responsabilidad extracontractual" (derecho de responsabilidad civil mexicano) en la legislación mexicana.

- 38 Código Civil Federal [C.C.F.], y sus modificaciones, Diario Oficial de la Federación [D.O.], art. 1792, 1 de abril de 1970 (Mex.) (en adelante CCF).
- 39 El CCF en el art. 1913 se refiere a los mecanismos o sustancias que son “intrínsecamente peligrosos” debido a “la velocidad con que se desarrollan, o debido a su naturaleza explosiva o inflamable, o debido a la energía eléctrica que transportan, o como resultado de peligros similares”.
- 40 Libro cuatro, capítulo V, “Responsabilidad por actos ilícitos.”
- 41 CCF, en art. 1910
- 42 J. Vargas pg. 500.
- 43 J. Vargas 488.
- 44 Daniel Torres Cantu, Que Expide la Ley General para fomentar la Donación Altruista de Alimentos, Gaceta Parlamentaria, Número 4501-IV (5 de abril de 2016).
- 45 *Ley Del Derecho A La Alimentación Adecuada Y Combate Contra El Desperdicio De Alimentos Para El Estado De Nuevo León*, Cap. III, Art. 12 (17 de nov. de 2017), [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/leyes/ley\\_del\\_derecho\\_a\\_la\\_alimentacion\\_adeuada\\_y\\_combate\\_contra\\_el\\_desperdicio\\_de\\_alimentos\\_para\\_el\\_esta/](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_del_derecho_a_la_alimentacion_adeuada_y_combate_contra_el_desperdicio_de_alimentos_para_el_esta/).
- 46 Ley Del Impuesto Sobre La Renta, art 27, 30-11-2016 (Mex.), [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR\\_301116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR_301116.pdf)
- 47 Ley Del Impuesto Sobre La Renta, art 27, 30-11-2016 (Mex.), [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR\\_301116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR_301116.pdf)
- 48 Artículos 107 y 108, del Reglamento de la Ley del ISR, y artículo 16, apartado A, fracción IX de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, publicado en el DOF el 18 de noviembre de 2015
- 49 Ver Decreto por el que Otorgan Diversos Beneficios Fiscales, [http://m.sat.gob.mx/fichas\\_tematicas/donacion\\_mercancias\\_banco\\_alimentos/Paginas/decreto\\_beneficios\\_fiscales.aspx](http://m.sat.gob.mx/fichas_tematicas/donacion_mercancias_banco_alimentos/Paginas/decreto_beneficios_fiscales.aspx); Artículos 107 y 108, del Reglamento de la Ley del ISR, y artículo 16, apartado A, fracción IX de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, publicado en el DOF el 18 de noviembre de 2015
- 50 *Artículo 27, fracción XX de la Ley del ISR, artículos 107 y 108 del Reglamento de la Ley del ISR; y registro 38 / ISR “Aviso múltiple para: Destrucción de bienes que han perdido su valor. Donación de mercancías que han perdido su valor. Activos fijos e inversiones que dejaron de ser útiles. Donación de productos perecederos con fecha de vencimiento. Convenios con donantes para recibir donaciones del ISR “en el Anexo 1-A de la Resolución Miscelánea Fiscal vigente.*
- 51 Artículos 107 y 108, del Reglamento de la Ley del ISR, y artículo 16, apartado A, fracción IX de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, publicado en el DOF el 18 de noviembre de 2015.
- 52 *Ley Del Derecho A La Alimentación Adecuada Y Combate Contra El Desperdicio De Alimentos Para El Estado De Nuevo León*, Título III, Cap. I, Art. 21 (17 de nov. de 2017), [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/leyes/ley\\_del\\_derecho\\_a\\_la\\_alimentacion\\_adeuada\\_y\\_combate\\_contra\\_el\\_desperdicio\\_de\\_alimentos\\_para\\_el\\_esta/](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_del_derecho_a_la_alimentacion_adeuada_y_combate_contra_el_desperdicio_de_alimentos_para_el_esta/).
- 53 *Ley Del Derecho A La Alimentación Adecuada Y Combate Contra El Desperdicio De Alimentos Para El Estado De Nuevo León*, Título III, Cap. I, Art. 21 (17 de nov. de 2017), [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/leyes/ley\\_del\\_derecho\\_a\\_la\\_alimentacion\\_adeuada\\_y\\_combate\\_contra\\_el\\_desperdicio\\_de\\_alimentos\\_para\\_el\\_esta/](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_del_derecho_a_la_alimentacion_adeuada_y_combate_contra_el_desperdicio_de_alimentos_para_el_esta/).
- 54 Harvard Law School Food Law and Policy Clinic, Keeping Food Out of the Landfill: Policy Ideas for States and Localities 19-20(2016) [https://www.chlpi.org/wp-content/uploads/2013/12/Food-Waste-Toolkit\\_Oct-2016\\_smaller.pdf](https://www.chlpi.org/wp-content/uploads/2013/12/Food-Waste-Toolkit_Oct-2016_smaller.pdf).
- 55 Ley General de Salud Federal de México, art 199-bis (12 de julio de 2018), [http://www.salud.gob.mx/cnts/pdfs/LEY\\_GENERAL\\_DE\\_SALUD.pdf](http://www.salud.gob.mx/cnts/pdfs/LEY_GENERAL_DE_SALUD.pdf).
- 56 Ver CEC. *Characterization and Management of Food Loss and Waste in North America*, COMMISSION FOR ENVIRONMENTAL COOPERATION, en 66 (2017) <http://www3.cec.org/islandora/en/item/11774-characterization-and-management-food-waste-in-north-america-foundational-report-en.pdf>.
- 57 Ver *Mexico: Conceptual Framework for a National Strategy on Food Loss and Waste* WORLD BANK GROUP 32 (2019) (Por ejemplo, los tomates que se producen en todo el país cubren una distancia media de 484 kilómetros y una distancia máxima de 2,838 kilómetros desde la producción hasta el consumidor final.)
- 58 Ver CEC. *Characterization and Management of Food Loss and Waste in North America*, COMMISSION FOR ENVIRONMENTAL COOPERATION, en 66 (2017) <http://www3.cec.org/islandora/en/item/11774-characterization-and-management-food-waste-in-north-america-foundational-report-en.pdf>.
- 59 Walmart México, el mayor donante privado de alimentos del país, invirtió \$1,300 millones en logística para construir nuevos centros de distribución y ampliar las operaciones existentes.
- 60 *Mexico: Conceptual Framework for a National Strategy on Food Loss and Waste* WORLD BANK GROUP (2019); entrevista con BAMX, representante del Consejo Nacional Agropecuario (CNA) y la ANTAD 12 de noviembre de 2019..
- 61 Ver CEC. *Characterization and Management of Food Loss and Waste in North America*, COMMISSION FOR ENVIRONMENTAL COOPERATION, en 37 (2017) <http://www3.cec.org/islandora/en/item/11772-characterization-and-management-food-loss-and-waste-in-north-america-en.pdf>.

© JUNIO DE 2020



**THE GLOBAL  
FOOD DONATION  
POLICY ATLAS**

