



ATLAS DE POLÍTICAS GLOBALES DE DONACIÓN DE ALIMENTOS

Resumen ejecutivo: Colombia

Se producen alimentos más que suficientes para alimentar a todas las personas, pero un tercio de todos los alimentos se desperdician. Redirigir el excedente de alimentos seguros es una solución efectiva y compasiva, pero puede ser complicado porque los alimentos son un producto sumamente regulado.

Para ayudar a abordar las cuestiones legales y de políticas más urgentes y universales en torno a la recuperación y donación de alimentos, la **Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias** (FLPC) de la Facultad de Derecho de Harvard y la **Red Mundial de Bancos de Alimentos** (GFN) se han asociado para crear el proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos (Global Food Donation Policy Atlas). Esta innovadora alianza trazará el mapa de las leyes y políticas que tendrán impacto sobre las donaciones en 15 países durante el curso de dos años. El proyecto tiene por objetivo: identificar y explicar las leyes nacionales relativas a la donación de alimentos, analizar las barreras jurídicas más comunes para promover mayor donación de alimentos y compartir las mejores prácticas y recomendaciones para superar dichas barreras.

PÉRDIDA Y DESPERDICIO DE ALIMENTOS EN COLOMBIA

Cada año, Colombia pierde más de 6 millones de toneladas de alimentos durante las etapas de producción, procesamiento y distribución de la cadena de suministro, y desperdicia otros 3.54 millones de toneladas a nivel de minoristas y consumidores. A su vez, más del 22% de la población ya sufría inseguridad alimentaria de moderada a grave antes de la pandemia del nuevo coronavirus (COVID-19) —una emergencia mundial que desde entonces ha exacerbado tanto el hambre como la pérdida y el desperdicio de alimentos.

El gobierno colombiano ha respondido a estos desafíos en los últimos años adoptando marcos jurídicos destinados a promover mayor seguridad alimentaria y mayor recuperación de alimentos. En particular, en 2019, Colombia adoptó la Ley 1990, que estableció a nivel nacional la *Política Contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos*. La Ley exige una estrategia global contra la pérdida y el desperdicio de alimentos, y reconoce que la donación de alimentos es esencial para este fin. La *Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (CISAN), compuesta por representantes de varios organismos, es responsable de la supervisión normativa e implementación de la Ley.

Colombia: En números

- Población: 49,085,000
- PIB: US\$323.8 mil millones (billion)
- Tasa de pobreza: 27%
- Prevalencia de inseguridad alimentaria grave: 9.17%
- Índice de seguridad alimentaria mundial: 69.4
- Índice de sostenibilidad alimentaria: 71.2
- Estimaciones de FLW (pérdida y desperdicio de alimentos): 9.76 millones de toneladas

DATOS DESTACADOS DE LA POLÍTICA DE DONACIÓN DE ALIMENTOS EN COLOMBIA

INCENTIVOS FISCALES Y BARRERAS IMPOSITIVAS: El régimen nacional de impuesto sobre la renta en Colombia incentiva y recompensa a los contribuyentes individuales y empresariales que donan, en lugar de

desechar, el excedente de alimentos seguros. Una reforma fiscal de 2016 confirmó que los donantes pueden solicitar un crédito fiscal equivalente al 25% del valor de las donaciones realizadas durante el ejercicio fiscal a entidades sin ánimo de lucro que estén registradas. Dichas entidades incluyen aquellas que promueven la salud, la protección del medio ambiente, los derechos humanos, el desarrollo social y la reducción de la pobreza. Por lo tanto, las donaciones de alimentos realizadas a los bancos de alimentos y a otras organizaciones de recuperación de alimentos pueden acogerse a este beneficio. Colombia también garantiza que el impuesto al valor agregado (IVA), que generalmente se aplica a una tasa estándar del 19%, no desaliente las donaciones de alimentos. La mayoría de los alimentos no están sujetos al impuesto y las donaciones de alimentos realizadas a los bancos de alimentos registrados están totalmente exentas del IVA.

OPORTUNIDAD DE ACCIÓN: El gobierno debe garantizar que el marco fiscal nacional promueva la donación de alimentos por encima de otras formas de recuperación de alimentos, en consonancia con la jerarquía de prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos establecida en la Ley 1990. Esto puede implicar la concesión de un beneficio mayor para las donaciones de alimentos que reúnan los requisitos necesarios —beneficio del que existen precedentes. Antes de la reforma tributaria de 2016, la *Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales* (DIAN) había aprobado una deducción fiscal del 125% del valor de las donaciones de alimentos realizadas a la Asociación de Bancos de Alimentos de Colombia (ABACO), la red nacional de bancos de alimentos. Sin embargo, un reciente pronunciamiento de la DIAN sugiere que este beneficio podría ya no estar disponible.

PROTECCIÓN FRENTE A LA RESPONSABILIDAD CIVIL PARA DONACIONES DE ALIMENTOS: Colombia limita la posible responsabilidad que se pueda imponer a los donantes de alimentos en caso de que un beneficiario resulte perjudicado. La Ley 1990 reconoce exclusivamente a las instituciones receptoras como responsables de la recepción, el almacenamiento y la calidad de los alimentos donados. Esta responsabilidad se inicia una vez que la entidad receptora toma posesión de los alimentos donados. La Ley 1990 no excluye expresamente la posibilidad de que un donante de alimentos pueda ser considerado responsable de los actos intencionados, imprudentes o negligentes que precedan a una donación, ni tampoco extiende la protección de la responsabilidad a las organizaciones de recuperación de alimentos que actúen como intermediarias.

OPORTUNIDAD DE ACCIÓN: Aunque limitar la posible responsabilidad que pueda imponerse a los donantes de alimentos es un paso importante para aumentar las donaciones, Colombia debería proteger aún más a los donantes de alimentos y a las organizaciones de recuperación de alimentos estableciendo protecciones integrales de responsabilidad. El gobierno debería modificar la Ley 1990 para proteger a quienes actúan de "buena fe" y se adhieren a la ley pertinente, de forma similar a las protecciones ofrecidas en la Argentina y los Estados Unidos. Las protecciones integrales de responsabilidad deberían extenderse también a las donaciones ofrecidas a cambio de una cuota nominal y a los donantes que donen directamente a los beneficiarios.

OPORTUNIDADES PARA POLÍTICAS DE DONACIÓN DE ALIMENTOS EN COLOMBIA

SEGURIDAD ALIMENTARIA PARA DONACIONES: Apesar de que la Ley 9/1979 y las normas que la acompañan, como la Resolución 2674/2013, establezcan normas integrales de seguridad alimentaria, el marco jurídico de seguridad alimentaria en Colombia no aborda explícitamente la donación de alimentos. Las normas de seguridad alimentaria existentes son de amplio alcance y presumiblemente son aplicables a las operaciones de donación de alimentos. La Ley 1990 confirma que los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos deben cumplir las normas pertinentes, pero no enumera qué disposiciones son aplicables. En consecuencia, los donantes e intermediarios de alimentos pueden experimentar cierta incertidumbre en cuanto a qué normas de seguridad alimentaria se aplican a los alimentos donados.

OPORTUNIDAD DE ACCIÓN: Para dejar en claro qué disposiciones de seguridad alimentaria se aplican a los alimentos donados, el gobierno debería actualizar el marco jurídico de seguridad alimentaria para abordar específicamente la donación de alimentos. Esto puede implicar la modificación de la Ley 9 o de la Resolución 2674 para incluir un texto específico para la donación de alimentos o puede implicar la adopción de una nueva resolución que se centre exclusivamente en la donación segura de alimentos. La CISAN también puede ofrecer esta aclaración en su normativa de la Ley 1990, que aún está en desarrollo.

ETIQUETADO DE FECHAS: Las normas nacionales de rotulación o etiquetado de fechas de Colombia exigen que los fabricantes elijan entre una fecha de "duración mínima" y una "fecha límite de utilización" (a menudo

expresada como "fecha de vencimiento" o "fecha de caducidad"). Sin embargo, las definiciones normativas de estas etiquetas no designan claramente a estas etiquetas como basadas en la calidad o basadas en la seguridad. En consecuencia, puede ser que los fabricantes apliquen la "fecha límite de utilización" para indicar la calidad máxima de un producto y no la última fecha en la que el producto es seguro para el consumo humano, contrariamente a su aplicación habitual en otros países. La Ley 1990 prohíbe además la donación de alimentos dentro de los cinco días siguientes a la fecha fijada en función de la seguridad, pero no permite expresamente la donación de alimentos una vez pasada la fecha basada en la calidad.

OPORTUNIDAD DE ACCIÓN: El gobierno debería actualizar la normativa sobre el etiquetado de los alimentos preenvasados, diferenciando entre las etiquetas de fecha basada en la calidad y de fecha basada en la seguridad, en consonancia con el esquema de etiquetado de doble fecha elaborado en la orientación del *Codex Alimentarius* de 2018 y respaldado por el Foro de Bienes de Consumo. Colombia también debería modificar la Ley 1990 a fin de permitir la donación de alimentos dentro del periodo de cinco días anteriores a la "fecha límite de utilización" (o "fecha de vencimiento" o "fecha de caducidad") y también permitir la donación después de la fecha basada en la calidad. A través de orientaciones del gobierno y campañas de concientización de los consumidores se garantizaría que los donantes interpreten correctamente las etiquetas con las fechas y donen en lugar de desechar los alimentos que todavía sean seguros para el consumo humano.

REQUISITOS DE DONACIÓN O SANCIONES POR DESPERDICIO DE ALIMENTOS: Colombia sentó las bases para la aplicación de requisitos de donación y sanciones por desperdicio de alimentos mediante la Ley 1990, que establece que el gobierno puede sancionar a los actores privados que no cumplan con las medidas contra la pérdida y el desperdicio de alimentos. La Ley no profundiza en el diseño de esta disposición y aún no se ha desarrollado la normativa que detalle su posible aplicación.

OPORTUNIDAD DE ACCIÓN: El gobierno debería colaborar con los actores del sector privado para asegurar que la construcción, implementación y aplicación de la Ley 1990 promueva efectivamente la recuperación y donación de alimentos sin imponer una carga irrazonable. Esto puede requerir que la CISAN amplíe el contenido de la Ley 1990 en su normativa de aplicación. Esto también puede requerir que el gobierno modifique la Ley 1990 para garantizar que el requisito de donación sea exigible y aplicable.

POLÍTICA DE DONACIÓN DE ALIMENTOS EN COLOMBIA: ¿CÓMO SE COMPARA?

La reciente adopción de la Ley 1990 por parte de Colombia demuestra el compromiso continuo del gobierno de reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos como parte de su agenda de seguridad alimentaria y nutrición. Si bien la donación de alimentos desempeña un papel fundamental en este ámbito, las operaciones de donación pueden reforzarse aún más con medidas legislativas y normativas. Aclarar los requisitos de seguridad alimentaria, estandarizar la rotulación o etiquetado de fechas y adoptar protecciones integrales de responsabilidad tanto para los donantes de alimentos como para las organizaciones de recuperación de alimentos pueden ayudar a lograr este objetivo.

Seguridad alimentaria para donaciones	Etiquetado de fechas	Protección de responsabilidad civil para donaciones de alimentos	Incentivos fiscales	Barreras impositivas	Requisitos de donación o sanciones por desperdicio de alimentos	Subvenciones e incentivos del gobierno
Política no aplicable	Política débil	Política débil	Política fuerte	Ninguna	Política débil	Política débil

Para más detalles sobre cómo se compara Colombia con los demás países evaluados en el proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos, consulte atlas.foodbanking.org. Para más información sobre el marco jurídico de donación de alimentos en Colombia y las recomendaciones de políticas para fortalecer este marco, consulte la Guía Legal de Donación de Alimentos en Colombia y las Recomendaciones de Políticas de Donación de Alimentos en Colombia.

ANTECEDENTES: PRINCIPALES CUESTIONES LEGALES QUE IMPACTAN LA DONACIÓN DE ALIMENTOS

Seguridad alimentaria para donaciones: Una barrera clave para la donación de alimentos es la falta de conocimiento sobre los procedimientos de seguridad para los alimentos donados. Todos los alimentos donados deben ser seguros para el consumo y cumplir con las leyes de seguridad alimentaria aplicables. Sin embargo, los posibles donantes suelen tener dudas sobre qué normas de seguridad alimentaria se aplican a los alimentos donados y los pasos necesarios para cumplir con ellas.

Etiquetado de fechas: El etiquetado de fechas con etiquetas tales como "consumir antes de", "consumir preferentemente antes de", "fecha límite de venta" y "fecha de vencimiento" o "fecha de caducidad", son un gran motor para el desperdicio de alimentos y un obstáculo a la donación. Para la mayoría de los alimentos, los fabricantes utilizan etiquetado con fechas para reflejar la frescura o calidad en lugar de la seguridad de los alimentos. Sin embargo, sin etiquetas estándar que distingan la seguridad de la calidad, los alimentos seguros a menudo se desperdician en lugar de ser donados.

Protección frente a la responsabilidad civil para donaciones de alimentos: Un importante obstáculo para la donación de alimentos es el temor de los donantes de que se les atribuya responsabilidad si alguien se enferma después de consumir alimentos donados. Muchos países están adoptando medidas de protección de responsabilidad civil para mitigar esta preocupación. En dichos países, los donantes y las organizaciones de recuperación de alimentos pueden aún no estar seguros de los parámetros de esta protección.

Incentivos fiscales y barreras impositivas: Donar el excedente de alimentos puede ser costoso, ya que los donantes de alimentos deben invertir tiempo y dinero para recoger, empaquetar, almacenar y transportar dichos alimentos que de otro modo serían desechados sin costo alguno. Los incentivos fiscales (deducciones o créditos), pueden ayudar a compensar estos costos y hacer de la donación una opción más atractiva. En algunos países, como aquellos con un Impuesto sobre el Valor Añadido o Impuesto al Valor Agregado, el sistema impositivo es en sí una barrera para las donaciones.

Requisitos de donación o sanciones por desperdicio de alimentos: Algunos países han implementado requisitos de donación de alimentos o sanciones monetarias por los alimentos que se envían al vertedero (que a menudo se conocen como prohibiciones de residuos orgánicos o impuestos sobre los residuos) con el fin de influir en el comportamiento empresarial y promover soluciones más sostenibles tales como la donación y recuperación de alimentos.

Subvenciones e incentivos del gobierno: Las subvenciones y los programas de incentivos financiados a nivel nacional o local ofrecen otro importante recurso para las iniciativas de donación de alimentos. Esto sucede particularmente en los países donde los donantes consideran que los incentivos fiscales no alcanzan para compensar los costos de las donaciones, o la falta de infraestructura limita los esfuerzos de recuperación de alimentos.

APOYO AL PROYECTO ATLAS DE POLÍTICAS GLOBALES DE DONACIÓN DE ALIMENTOS

Socios del proyecto: El proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos es una iniciativa conjunta de la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias (FLPC) de la Facultad de Derecho de Harvard y de la Red Mundial de Bancos de Alimentos (GFN).



Apoyo de la Fundación Walmart:



Este estudio se hizo posible gracias a la financiación de la Fundación Walmart. Los resultados, conclusiones y recomendaciones 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.