

Bogotá D.C., octubre de 2023

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General del Senado de la República
Ciudad

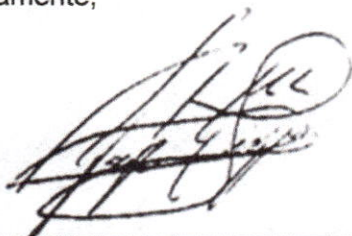
Asunto: Radicación proyecto de ley ordinaria *"Por medio de la cual se crean medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones"*.

Doctor Eljach:

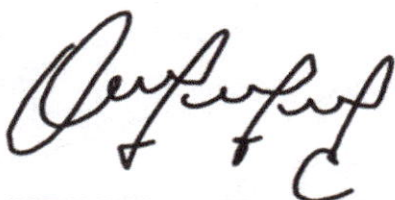
De la manera más atenta y en armonía con lo estipulado en los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992, presentamos a consideración del Senado de la República el proyecto de ley *"Por medio de la cual se crean medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones"*, iniciativa legislativa que cumple las disposiciones correspondientes al orden de redacción consagradas en el artículo 145 de la citada Ley.

Agradecemos disponer el trámite legislativo previsto en el artículo 144 del Reglamento.

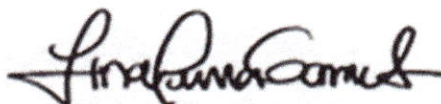
Atentamente,



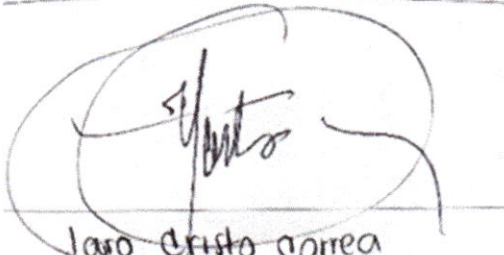
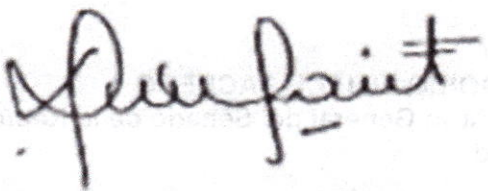
JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO
Senador de la República



JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara
Departamento del Meta



LINA MARIA GARRIDO MUÑOZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DE ARAUCA

 Jairo Cristo Correa JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA Representante a la Cámara Departamento de Norte de Santander	 SANDRA MILENA RAMIREZ CAVIEDES Representante a la Cámara Departamento de Magdalena
 JOHN EDGAR PEREZ ROJAS Representante a la Cámara Departamento de Quindío	

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2023 SENADO

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREAN MEDIDAS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA LUCHA
CONTRA EL HAMBRE Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y SE DICTAN OTRAS
DISPOSICIONES”**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto la creación de medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria, así como el establecimiento de medidas complementarias a las previstas en la Ley 1990 de 2019 para incentivar la donación de alimentos en el país.

Capítulo I

Medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria

Artículo 2. Fondo para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria. Créese el Fondo para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria (en adelante, el “Fondo”) como un patrimonio autónomo, sin estructura administrativa y sin planta de personal, administrado por la sociedad fiduciaria que sea contratada de conformidad con las normas que rijan sobre la materia. Tendrá por objeto ejecutar las políticas definidas en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y el Plan Nacional de Desarrollo que busquen luchar contra el hambre y la inseguridad alimentaria.

Artículo 3. Dirección del Fondo. El Fondo tendrá un Órgano de Dirección y Administración denominado Junta Directiva, integrada por:

1. El Presidente de la República o su delegado/a, que presidirá la Junta Directiva;
2. El/La Ministro/a de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado/a;
3. El/La Ministro/a de Salud y Protección Social o su delegado/a;
4. El/La Director/a del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o su delegado/a;
5. Un/a delegado/a de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN
6. Dos (2) Gobernadores/as o sus delegados/as;
7. Dos (2) Alcaldes/as o sus delegados/as;
8. Dos (2) representantes de la sociedad civil, designados para períodos de dos (2) años.

Parágrafo 1°. Los Gobernadores y los Alcaldes que tendrán asiento en la Junta Directiva serán elegidos por sus pares reunidos en la Federación Nacional de Departamentos y en la Federación Colombiana de Municipios, o a través del mecanismo de elección que los Gobernadores y los Alcaldes acuerden.

Parágrafo 2°. Los representantes de la sociedad civil serán escogidos por los restantes miembros de la Junta Directiva, previa convocatoria pública realizada por ella.

Artículo 4. Funciones de la Junta Directiva. La Junta Directiva del Fondo tendrá las siguientes funciones:

1. Aprobar los reglamentos del Fondo y de la Junta Directiva.
2. Ejecutar las medidas que le correspondan según el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Proponer estrategias financieras, rutas administrativas y reglas de contabilidad pública transparente que generen rendimientos para el Fondo, con el fin de invertir esos nuevos recursos en la ejecución de los programas y proyectos de lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria.
4. Ordenar a la sociedad fiduciaria el inicio de los procesos de contratación y la celebración de convenios en el marco de la ejecución de los programas y proyectos definidos en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y el Plan Nacional de Desarrollo.
5. Revisar y aprobar el informe de gestión, los estados financieros y en general la rendición de cuentas que presente la sociedad fiduciaria.
6. Contratar a la sociedad fiduciaria que administra el Fondo, hacer seguimiento a las actividades que ejecuta en relación con el Fondo y recibir los informes sobre el desarrollo de sus operaciones.
7. Resolver los posibles conflictos de interés que se presenten en el desarrollo del objeto del Fondo.
8. Darse su propio reglamento para el ejercicio de sus funciones, incluyendo la adopción de decisiones, quórum deliberativo y decisorio, mayorías, periodicidad de sus reuniones y convocatoria.
9. Las demás que deba ejercer para el cumplimiento del objeto del Fondo, como máximo órgano de dirección y administración.

La Junta Directiva del Fondo se reunirá, como mínimo, cuatro (4) veces cada año.

Artículo 5. Régimen de contratación. El régimen de contratación y administración por parte de la sociedad fiduciaria respecto de los recursos del Fondo será de derecho privado, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de que trata el artículo 209 de la Constitución Política.

Artículo 6. Duración del Fondo. El Fondo estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2030. Previo al cumplimiento de este plazo, la Junta Directiva podrá prorrogarlo hasta la terminación de la ejecución de los programas o proyectos que se encuentren en curso o liquidarlo en cualquier tiempo, siempre y cuando se observen las condiciones fiscales, económicas, sociales y financieras requeridas para el efecto.

Parágrafo. En el momento de la liquidación, la Junta Directiva se convertirá en la Junta Liquidadora del Fondo. La Contraloría General de la República evaluará los trabajos de liquidación adelantados. Una vez finalizado el proceso de liquidación, los remanentes resultantes del mismo deberán ser reintegrados a los aportantes en la proporción de su participación.

Artículo 7. Recursos del Fondo. El fondo se compondrá de recursos que provienen y serán apropiados a partir de las siguientes fuentes:

- a) Los recursos del Presupuesto General de la Nación que, de acuerdo con la disponibilidad, puedan destinarse a la financiación de programas o proyectos dentro del objeto del Fondo;
- b) Los aportes que las entidades territoriales deseen realizar de acuerdo con su capacidad, con el propósito de financiar programas o proyectos del Fondo;
- c) Las donaciones que reciba de entidades públicas o privadas y de particulares;
- d) Los recursos de la cooperación internacional no reembolsables entregados al Fondo;
- e) El producto del rendimiento de su patrimonio;
- f) Los recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.

Parágrafo 1°. Las entidades del orden nacional, territorial o particulares podrán aportar recursos a través de esquemas de cofinanciación para el desarrollo de los proyectos que sean identificados, estructurados y gestionados por el Fondo a que se refiere la presente Ley.

Parágrafo 2°. Los aportes de las entidades territoriales podrán dirigirse a la totalidad del Fondo o a programas o proyectos específicos que les beneficien.

Capítulo II Medidas sobre donación de alimentos

Artículo 8. Unificación de los lineamientos para donación de alimentos. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar expedirán una resolución conjunta en la cual fijarán los lineamientos para los procesos de donación de alimentos aptos para el consumo humano, de tal forma que los alimentos donados garanticen estándares

alimentarios, nutricionales y de inocuidad. En el marco de estos lineamientos se definirán los criterios de selección de la población beneficiada (donatarios) y los procedimientos para la donación.

Artículo 9. Registro público de receptores de alimentos. Créese el Registro público de receptores de alimentos, el cual estará a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. En él deberán inscribirse las organizaciones sin ánimo de lucro, instituciones del sector solidario, los bancos de alimentos y otras personas jurídicas, como las iglesias, que tengan por objeto o dentro de su misión la recepción de alimentos para luego beneficiar a la comunidad de manera gratuita.

El Gobierno Nacional reglamentará lo relativo a los requisitos para el registro, la vigencia de la inscripción y las demás condiciones para su funcionamiento.

Artículo 10. Modifíquese el numeral 2° del artículo 8° de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:

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 la fecha de vencimiento a instituciones inscritas en el registro público de receptores de alimentos ~~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 instituciones inscritas en el registro público de receptores de alimentos que desarrollen su actividad el objeto social de referencia en escenarios y ambientes educativos.~~

Artículo 11. Certificado de donación de alimentos. Las personas naturales o jurídicas que donen alimentos a cualquier institución inscrita en el registro público de receptores de alimentos podrán solicitarle a la institución donataria que expida a su favor un certificado de donación de alimentos. Lo mismo aplicará cuando se trate de donaciones de alimentos destinados al consumo animal realizadas a cosos municipales, centros de zoonosis u organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas cuyo objeto social en sus estatutos contemple la provisión de alimentos y/o refugio a título gratuito a animales en estado de abandono.

El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento de expedición del certificado dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

Artículo 12. Beneficios tributarios por donación de alimentos. Para acceder a los beneficios tributarios de que tratan los artículos 8 y 10 de la Ley 1990 de 2019, se observarán las siguientes reglas:

1. La persona natural o jurídica deberá allegar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) el certificado de donación de alimentos de que trata el artículo 11 de la presente ley.
2. El beneficio tributario corresponderá al valor equivalente de la donación, el cual deberá constar en el certificado de donación de alimentos expedido por la entidad, institución u organización encargada.
3. El beneficio tributario estará sujeto a los límites previstos en el Estatuto Tributario para las donaciones.

Parágrafo. La presentación de un certificado de donación de alimentos alterado o fraudulento, además de dar lugar a la respectiva sanción penal, acarreará una multa equivalente al doble del valor que la persona natural o jurídica solicitaba se le reconociera a título de beneficio tributario. Esta multa será impuesta por la DIAN previo cumplimiento del procedimiento previsto en el Estatuto Tributario.

Artículo 13. Campañas de donación. Las entidades del orden nacional y descentralizado, entidades territoriales y organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, que cumplan con los requisitos dispuestos en el numeral 2 del artículo 8 de la Ley 1990 de 2019, podrán adelantar campañas, a través de cualquier medio, dirigidas a promover la donación de alimentos aptos para el consumo humano que no se comercializaron, frescos o preparados.

Capítulo III Disposiciones finales

Artículo 14. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 17. Régimen sancionatorio frente al desperdicio de alimentos. Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que incumpian las obligaciones previstas en los artículos 8 y 10 de la Ley 1990 de 2019, o la norma que los modifique, estarán sujetas a una de las siguientes sanciones:

1. Multa de quince (15) a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando se trate de personas naturales.
2. Multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando se trate de personas jurídicas.
3. Cierre del establecimiento por treinta (30) a ciento ochenta (180) días.
4. Cierre definitivo del establecimiento.

Las alcaldías municipales y distritales, por medio de la dependencia que designen, adelantarán la investigación e impondrán la sanción correspondiente. Para el efecto, utilizarán el procedimiento previsto en la Ley 1437 de 2011 o la norma que la modifique.

Parágrafo. Cuando el incumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 8 y 10 de la Ley 1990 de 2019, o la norma que los modifique, sea imputable a una entidad pública, se compulsarán copias a la Procuraduría General de la Nación para que investigue la posible comisión de faltas disciplinarias.

Artículo 15. Modifíquese el artículo 2° del Decreto 2223 de 2022, que subrogó el artículo 2 del Decreto 2055 de 2009, el cual quedará así:

ARTÍCULO 2. Integración. La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) estará conformada por los siguientes funcionarios:

1. El Presidente de la República o su delegado/a, quien la presidirá.
2. Ministro/a de Igualdad y Equidad o su delegado/a
3. Ministro/a de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado/a.

4. Ministro/a de Salud y Protección Social o su delegado/a.
5. Ministro/a de Comercio, Industria y Turismo o su delegado/a.
6. Ministro/a de Educación Nacional o su delegado/a.
7. Ministro/a de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado/a.
8. Ministro/a de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado/a.
9. Director/a del Departamento Nacional de Planeación o su delegado/a.
10. Director/a del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República o su delegado/a.
11. Director/a del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) o su delegado/a.
12. Director/a del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o su delegado/a.
13. Un/a miembro de la Asociación Colombiana de Facultades de Nutrición, designado por su junta directiva.

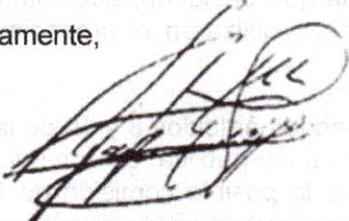
PARÁGRAFO. A las sesiones convocadas podrán ser invitadas con voz, pero sin voto, entidades públicas del orden nacional o territorial, entidades privadas, expertos académicos, así como particulares, cuyo aporte se estime de utilidad para los fines encomendados a la Comisión Intersectorial. Se entenderá como invitado especial con voz, pero sin voto al Jefe de Gabinete del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Artículo 16. Actualización del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional actualizará el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional cada cinco (5) años o cuando el contexto social así lo demande.

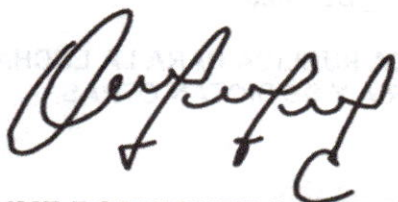
Artículo 17. Informes periódicos. El 16 de octubre de cada año la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, a través de su secretaría técnica, rendirá informe a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República sobre el avance en la implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y de la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos.

Artículo 18. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular el artículo 17 de la Ley 1990 de 2019 y el artículo 2.22.1.2.3.2. del Decreto 375 de 2022.

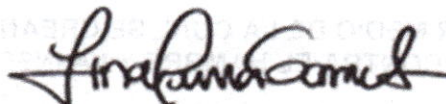
Atentamente,



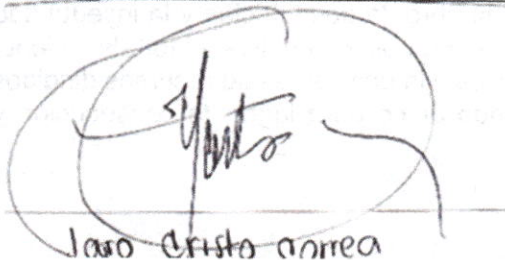
JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO
Senador de la República



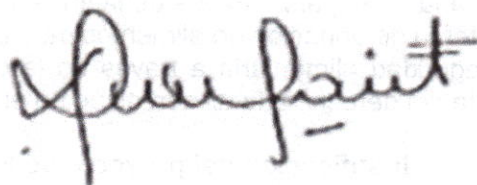
JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara
Departamento del Meta



LINA MARIA GARRIDO MUÑOZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DE ARAUCA



JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Representante a la Cámara
Departamento de Norte de Santander



SANDRA MILENA RAMIREZ CAVIEDES
Representante a la Cámara
Departamento de Magdalena



JOHN EDGAR PEREZ ROJAS
Representante a la Cámara
Departamento de Quindío

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General ((Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 03 del mes octubre del año 2023

Se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 168 Acto Legislativo N°. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: HS: Jorge Benedetti, HR: Jaime Rodriguez
Lina Maria Garrido Muñoz, Jairo H. Cristo Correa, Sandra
Ramirez C., John Edgar Perez Rojas.

PROYECTO DE LEY ORDINARIA NO. _____ DE 2023

“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREAN MEDIDAS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

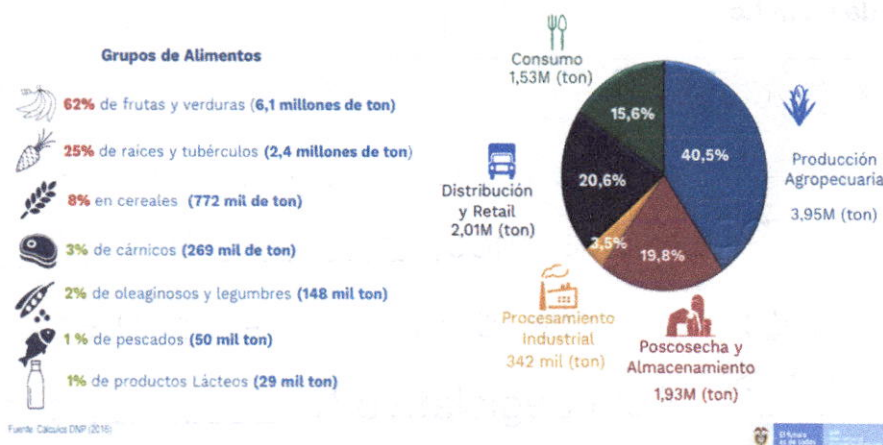
I. Objeto del proyecto de ley

La presente ley tiene por objeto aportar en la lucha contra el hambre, la desnutrición y la inseguridad alimentaria en el país a través de la implementación de medidas de política pública, el fortalecimiento del sistema de donación de alimentos para evitar los desperdicios y la unificación de recursos dirigidos a la seguridad alimentaria a través de la creación de un fondo único para lograr la consecución y garantía del derecho a la alimentación en el país.

II. Justificación del proyecto de ley

Calentamiento global, crisis de producción, guerras, desnutrición y desperdicio son palabras que han tomado un lugar importante en los discursos globales y que ha llevado a que Organizaciones Internacionales, de Integración, regiones y países implementen medidas para hacer frente a un derecho humano que se ve en crisis, la alimentación.

Colombia, por sus particularidades demográficas, sociales, económicas y culturales, es uno de los países más afectados por la inseguridad alimentaria, algo irracional si se tiene en cuenta la diversidad y capacidad agronómica del país. Según el más reciente informe del Programa Mundial de Alimentos de la ONU, el 30% de la población colombiana se encuentra en una situación de inseguridad alimentaria moderada y severa¹ e irónicamente, el país desperdicia 9,76 millones de toneladas de comida al año², distribuidas de la siguiente manera:



¹ Programa Mundial de Alimentos de la ONU (2023). Evaluación de seguridad alimentaria para la población colombiana.

² Departamento Nacional de Planeación (2016). Pérdida y desperdicio de alimentos en Colombia – Estudio de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas.

https://sinergia.dnp.gov.co/Documentos%20de%20Interes/Perdida_y_Desperdicio_de_Alimentos_en_colombia.pdf

*Imagen tomada de la página web del Departamento Nacional de Planeación

Teniendo en cuenta esta problemática, el Estado, a través de sus distintas ramas, ha implementado decisiones judiciales, políticas públicas, leyes y todo tipo de normas pensando en garantizar la seguridad alimentaria del país y disminuir el porcentaje de pérdida y desperdicio de alimentos. Ejemplo de ello fue la expedición de la Ley 1990 de 2019, por medio de la cual se creó la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos. Esta ley establece las acciones para reducir la pérdida y desperdicio de alimentos, ordena la creación de la política contra la pérdida y desperdicio de alimentos en cabeza de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan), establece cuáles son las personas naturales y jurídicas que deben implementar medidas para prevenir la pérdida y desperdicio, los beneficiarios de la donación de alimentos y la posibilidad de beneficiar y/o sancionar a los obligados a donar alimentos.

Sin embargo, al realizar un seguimiento a la ley se encontró que, como muchas de las medidas implementadas en la normativa actual, la Ley 1990 no está cumpliendo con su objetivo y la crisis de seguridad alimentaria avanza. Algunos de los problemas que se han evidenciado en la aplicación de dicha ley son: (i) no existen lineamientos frente a cuáles alimentos se pueden donar, (ii) no establece un proceso de donación, (iii) deja vacíos sobre cómo acceder a los beneficios tributarios por donación de alimentos y finalmente, (iv) no habla sobre el régimen sancionatorio aplicable a aquellos que, estando en la obligación de donar, no lo hacen o lo hacen de manera inadecuada.

Adicional a lo anterior, existe una serie de destinaciones económicas del presupuesto nacional dirigidas a hacerle frente a la crisis alimentaria y la desnutrición, sin embargo, la dispersión de dichos dineros dificulta el trabajo unificado y el cumplimiento de objetivos.

Es por todo lo anterior por lo que resulta necesario intervenir de manera eficaz la normativa existente para que cumpla con los propósitos para las que fueron creadas y crear otras series de disposiciones que no se queden en los documentos, sino que materialicen la lucha contra el hambre y la desnutrición en nuestro país. Para ello se propone la implementación de una serie de medidas y modificaciones que se explican a continuación:

- **Fondo para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria**

En el año 2009, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2055 por medio del cual creó la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN, modificado por el Decreto 2223 de 2022. Esta entidad tiene a su cargo la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PNSAN y la creación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PLAN SAN, entre otras funciones.

Dicha instancia fue pensada con el ánimo de unificar y coordinar el trabajo dirigido a la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria, razón por la cual, está integrada por el Presidente o su delegado, Ministros de Agricultura, Salud, Comercio, Educación, Ambiente, Vivienda y Directores del Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Presidencia, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, sin embargo, ni la CISAN, ni ninguna de las entidad nombradas, tienen facultad alguna para concertar la destinación presupuestal de los programas de seguridad alimentaria y nutricional que existen.

Es evidente que la implementación y consecución de las políticas y planes que se expiden, se logra a través de la financiación, pero cuando dicha financiación está dispersa y repartida entre más de 10 entidades del orden nacional, difícilmente se van a cumplir los objetivos trazados, por lo que resulta

necesario crear un Fondo que integre todas las destinaciones del presupuesto general de la nación, entre otros recursos, dirigidos a la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria para que los esfuerzos normativos cumplan con los fines para los cuales fueron creados y el dinero no se pierda en las manos de tantas carteras.

El Fondo que esta iniciativa pretende crear es un patrimonio autónomo, sin estructura administrativa y sin planta de personal por lo que no implica apropiaciones presupuestales nuevas y creación de nuevos empleos, su administración recaerá en una sociedad fiduciaria y estará dirigida por una junta directiva en la que concurren: el Presidente de la República o su delegado; el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado; el Ministro de Salud y Protección Social o su delegado; un delegado de la Secretaría Técnica de la CISAN; dos (2) Gobernadores o sus delegados; dos (2) Alcaldes o sus delegados y dos (2) representantes de la sociedad civil, designados para períodos de dos (2) años.

La integración de este fondo, a diferencia de la integración de otras instancias administrativas de lucha contra el hambre, busca garantizar una verdadera participación regional y de la sociedad, pues los aportes de dichos representantes serán relevantes al momento de identificar, priorizar y segmentar la destinación de los recursos.

Finalmente, el fondo se crea inicialmente con una vigencia de 7 años, que pueden ser prorrogables por la junta directiva si se identifica la necesidad en la ejecución de los planes y programas de lucha contra el hambre, la desnutrición y la inseguridad alimentaria del país.

- **Medidas sobre donación de alimentos**

Si bien, la Ley 1990 de 2019 priorizó acciones como la reducción, el consumo humano, el aprovechamiento de residuos y la alimentación animal para hacerle frente al desperdicio de alimentos e implementó medidas como la donación, lo cierto es que se quedó corta en la unificación de lineamientos para que esa donación funcione y sea exitosa. Hoy no es claro cuáles alimentos pueden ser donados y las condiciones en las que se deben encontrar para que garanticen estándares alimentarios, nutricionales y de inocuidad por lo que el presente proyecto encarga al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar la expedición de lineamientos para la donación de alimentos determinando también cuál será la población beneficiada por la donación, junto con el procedimiento.

Por otra parte, para garantizar que el proceso de donación funcione y que los receptores de las donaciones sean los destinatarios que la ley espera, se ordena la creación del Registro Público de Receptores de Alimentos estará a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social. En él deberán inscribirse las organizaciones sin ánimo de lucro, instituciones del sector solidario, los bancos de alimentos y otras personas jurídicas, como las iglesias, que tengan por objeto o dentro de su misión la recepción de alimentos para luego beneficiar a la comunidad de manera gratuita. Es por ello por lo que también se sugiere la modificación del numeral 2° del artículo 8° de la Ley 1990 de 2019 en el entendido de que quienes recibirán las donaciones serán únicamente las instituciones que se encuentren en el Registro.

- **Aplicabilidad de los beneficios tributarios.**

Los artículos 8 y 10 de la Ley 1990 de 2019 permiten a aquellas personas naturales y jurídicas que se dediquen a la producción y comercialización de productos de consumo humano o animal, acceder a

beneficios tributarios cuando donen alimentos que estén próximos a desperdiciarse. Al preguntarle a la DIAN sobre el funcionamiento y concesión de dicho beneficio se obtuvo la siguiente respuesta:

Ahora bien, en cuanto a la inquietud acerca de las personas naturales y jurídicas que han solicitado beneficios fiscales por donación de alimentos, se precisa que a la luz de los actos administrativos a través de los cuales la DIAN solicita la información exógena con base en el artículo 631 y s.s. del Estatuto Tributario, en concreto para el año gravable de 2021, la Resolución nro. 000098 del 28 de octubre de 2020, en el parágrafo 1° del artículo «26.1 Descuentos tributarios solicitados», establece conceptos a reportar, sin que se desagregue el referente al «descuento tributario por donación de alimentos», como quiera que solo se relacionan los conceptos **8318 - Descuento por donaciones efectuadas a entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al régimen tributario especial y 8319 - Descuento por donaciones efectuadas a entidades sin ánimo de lucro no contribuyentes**, creados con la ocasión de la expedición de la Ley 1819 de 2016, en donde eventualmente se involucrará en tales

3

De lo anterior, se infiere que hoy no es posible la identificación de aquellas personas naturales y jurídicas que estén cumpliendo con el deber de donación de alimentos dispuesto en la Ley 1990 de 2019 toda vez que al acudir a la entidad fiscalizable esta le da un tratamiento genérico en el que, como ellos mismos lo mencionan “eventualmente” se incluye este tipo de donación. La ausencia de determinación de donantes de alimentos dificulta no solo la aplicación de los beneficios tributarios sino también la imposición de multas a los incumplidos y el rastreo de alimentos desperdiciados y no desperdiciados.

Para lograr la efectividad de la ley en materia sancionatoria, identificar los incumplidos, incentivar la donación y garantizar que el beneficio tributario previsto en la Ley 1990 se aplique y tenga un seguimiento, este proyecto crea el “Certificado de donación de alimentos”, el cual será expedido por la institución donataria según el procedimiento que establezca el Gobierno Nacional. En ese sentido, se establece que para acceder a los beneficios tributarios de que tratan los artículos 8 y 10 de la Ley 1990 de 2019 la persona natural o jurídica deberá allegar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) el certificado de donación de alimentos y se aclara que la presentación de un certificado de donación de alimentos alterado o fraudulento, además de dar lugar a la respectiva sanción penal, acarreará una multa equivalente al doble del valor que la persona natural o jurídica solicitaba se le reconociera a título de beneficio tributaria, multa que será impuesta por la DIAN previo cumplimiento del procedimiento previsto en el Estatuto Tributario.

- **Régimen sancionatorio frente al desperdicio de alimentos.**

La Ley 1990 de 2019 previó la aplicación de sanciones para las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que incumplan las obligaciones previstas en los artículos 8 y 10 de la Ley 1990 de 2019, entre otras, la donación de alimentos para evitar su desperdicio. Dicha facultad fue otorgada a la Dirección de Impuestos y Aduanas – DIAN.

Por lo anterior, se plantearon las siguientes preguntas a la DIAN:

³ Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Respuesta a petición con radicado SISCO D.G. 7420 DEL 22-09-22.

PREGUNTA 1. «1. El artículo 17 de la Ley 1990 de 2019 dispone que “El incumplimiento de las medidas en contra de la pérdida y desperdicio de alimentos será objeto de multas y sanciones administrativas por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) de conformidad con la reglamentación del Estatuto Tributario y en lo no previsto por este, el procedimiento administrativo sancionatorio de la Ley 1437 de 2011 o la ley que la sustituya o modifique.”. En ese sentido sirvase informar:

- a. ¿Cómo verifican que la persona natural o jurídica está en situación de incumplimiento de la Ley 1990 de 2019?
- b. ¿Cuáles son las sanciones que se imponen a los incumplidos?
- c. ¿Qué criterios determinan la gravedad de las sanciones a imponer?
- d. ¿Cuáles son los hechos más frecuentes por los que se imponen las sanciones?
- e. ¿Cuántas personas, naturales y jurídicas, han sido sancionadas desde la expedición de la Ley 1990 de 2019?
- f. ¿Cuáles personas, naturales y jurídicas, son las más recurrentes en incumplir las medidas contra la pérdida y desperdicio de alimentos y por tanto, se han sancionado mayor cantidad de veces?»

A lo que la entidad respondió:

“El artículo 17 de la Ley 1990 de 2019, si bien establece que la conducta sancionable es el incumplimiento de las medidas en contra de la pérdida y desperdicio de alimentos, no determina las multas y sanciones que serán aplicables por parte de la DIAN. (...) De lo expuesto anteriormente se concluye que para ejercer esta competencia se requiere un precepto legal que regule las multas y sanciones para el hecho sancionador descrito en el artículo 17 de la Ley 1990 de 2019.”

Teniendo en cuenta lo anterior, este artículo determina las sanciones aplicables de la siguiente manera:

1. Multa de quince (15) a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando se trate de personas naturales.
2. Multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando se trate de personas jurídicas.
3. Cierre del establecimiento por treinta (30) a ciento ochenta (180) días.
4. Cierre definitivo del establecimiento.

Sin embargo, si se tiene en cuenta la naturaleza y funciones de la DIAN, consideramos correcto trasladar la función de investigación e imposición de la sanción a las alcaldías municipales y distritales, por medio de la dependencia que designen, utilizando el procedimiento previsto en la Ley 1437 de 2011 o la norma que la modifique, toda vez que estas entidades son más cercanas al proceso de donación y cuentan con la estructura que permita identificar y sancionar al incumplido.

También se propone que cuando el incumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 8 y 10 de la Ley 1990 de 2019, o la norma que los modifique, sea imputable a una entidad pública, se compulsarán copias a la Procuraduría General de la Nación para que investigue la posible comisión de faltas disciplinarias.

- **Otras medidas para garantizar el cumplimiento de las políticas contra el hambre y la inseguridad alimentaria**

Como ya se ha mencionado, la inseguridad alimentaria en Colombia es latente. Los departamentos con prevalencia de la inseguridad alimentaria más alta se concentran en la Costa Atlántica, siendo los más

afectados: Córdoba (70%), Sucre (63%), Cesar (55%), Bolívar (51%) y La Guajira (50%). Así mismo, departamentos como Arauca (62%), Putumayo (48%), Chocó (45%) y Norte de Santander (40%) también presentan altas tasas de inseguridad alimentaria.⁴

Teniendo estas cifras en mente, de nada sirve implementar más medidas que resultan siendo ineficaces, es importante lograr que las que hoy existen cumplan sus objetivos y se logre la reducción de estas preocupantes cifras de desnutrición e inseguridad alimentaria. En ese sentido, el proyecto ordena a la CISAN actualizar el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PLAN SAN cada cinco (5) años o cuando el contexto social así lo demande, hoy encontramos que el más reciente PLAN SAN fue expedido con vigencia 2012-2019, un plan que seguramente no responde a los actuales problemas y necesidades alimentarias de los colombianos.

El proyecto también ordena que el 16 de octubre de cada año la CISAN, a través de su secretaría técnica, rinda informes a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República sobre el avance en la implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y de la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos.

Finalmente, se ordena la creación de campañas de donación en cabeza de las entidades del orden nacional y descentralizado, entidades territoriales y organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, dirigidas a promover la donación de alimentos aptos para el consumo humano que no se comercializaron, frescos o preparados.

III. Marco normativo

- Declaración Universal de Derechos Humanos

o Artículo 25.

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

- Objetivo 12 de Desarrollo Sostenible: Producción y consumo responsables

o 12.3 De aquí a 2030, reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per capita 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.

- Constitución Política.

o Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos

⁴ Programa Mundial de Alimentos de la ONU (2023). Evaluación de seguridad alimentaria para la población colombiana

consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

- Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.
- Conpes 113 de 2008, que estableció la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Decreto 2055 de 2009 "Por la cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN"
- Ley 1355 de 2009 "Por la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención"
- Decreto 2055 de 2009, creó la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional -CISAN, cuyo objeto es la coordinación y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -PNSAN-, siendo instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados en el desarrollo de la misma. Modificado por el Decreto 1115 de 2014 y Decreto 2223 de 2022.
- Ley 1990 de 2019 "Por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones".
- Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional PNSAN 2012-2019.
- Decreto 375 de 2022 el cual adiciona la Parte 22 al libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, donde se definen disposiciones generales en materia de pérdidas y desperdicios de alimentos y se diseña, formula e implementa la política pública integral que permita disminuir las pérdidas y los desperdicios de alimentos en la cadena de suministro de alimentos y que coadyuve a las disposiciones contempladas en la Ley 1990 de 2019.

IV. Impacto fiscal

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 prevé que la exposición de motivos de los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberán contener un análisis de impacto fiscal que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Asimismo, consagra que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir concepto en el que estudie el impacto fiscal de la iniciativa.

En el presente caso, se considera que el proyecto de ley no ordena gastos al Ejecutivo ni tampoco otorga beneficios tributarios que no existieran ya, de modo que no hay lugar a realizar el análisis de impacto fiscal. De cualquier modo, de llegarse a concluir que sí debe adelantarse dicho estudio, el

mismo puede realizarse durante el trámite legislativo de la iniciativa y el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público puede allegarse en cualquier momento.

Por último, es importante señalar que el concepto que eventualmente emita el Ejecutivo “no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo”⁵. De ahí que una eventual oposición gubernamental al proyecto por razones fiscales no significa que el mismo necesariamente deba ser archivado por tales motivos

V. Declaración de impedimento

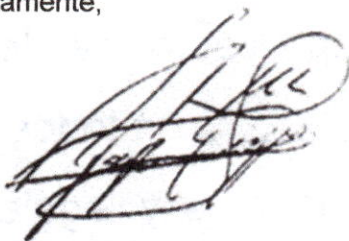
En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 291 de la Ley 5a de 1992, a continuación se señalan las razones por las cuales, en principio, el presente proyecto de ley no genera conflictos de intereses o beneficios directos que puedan resultar en impedimentos a los miembros del Congreso de la República.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 286 de la Ley 5a de 1992, “se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista”. La misma norma dispone que un beneficio es particular cuando “otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado”.

El presente proyecto de ley tiene por objeto La presente Ley tiene por objeto la creación de medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria, así como el establecimiento de medidas complementarias a las previstas en la Ley 1990 de 2019 para incentivar la donación de alimentos en el país. En ese sentido, se trata de una iniciativa de carácter general que no otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor de los congresistas de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Tampoco modifica normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentren formalmente vinculados. Luego, no cumple con el requisito de crear un beneficio particular y por eso se considera que, en principio, no existe ningún conflicto de interés que amerite la presentación y aprobación de impedimentos.

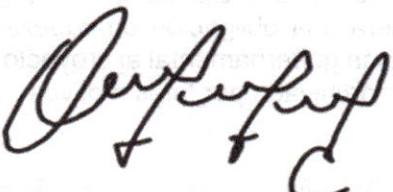
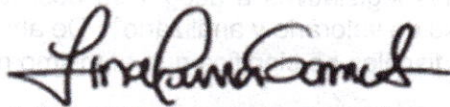
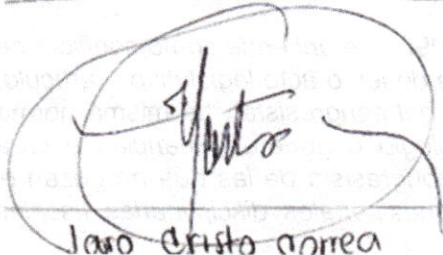
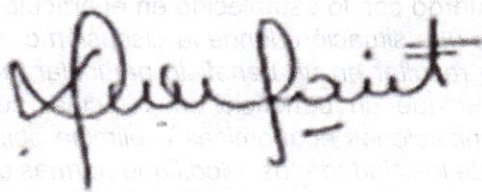
En todo caso, se recuerda que esta consideración es meramente orientativa y que cada congresista debe evaluar sus circunstancias particulares a fin de determinar si está inmerso o no en un conflicto de interés.

Atentamente,



⁵ Corte Constitucional, sentencia C-520 de 2019. Reiterada en las sentencias C-170 de 2021 y C-075 de 2022.

JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO
Senador de la República

 JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara Departamento del Meta	 LINA MARIA GARRIDO MUÑOZ REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DE ARAUCA
 JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA Representante a la Cámara Departamento de Norte de Santander	 SANDRA MILENA RAMIREZ CAVIEDES Representante a la Cámara Departamento de Magdalena
 JOHN EDGAR PEREZ ROJAS Representante a la Cámara Departamento de Quindío	

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 03 del mes octubre del año 2023
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 168 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.E. Jorge Benedetti.