

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

PROYECTO DE DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL, EN SENTIDO NEGATIVO, SOBRE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA LA LEY GENERAL PARA EVITAR EL DESPERDICIO ALIMENTARIO, PRESENTADA POR LA DIPUTADA ANA GABRIELA GUEVARA ESPINOZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DEL TRABAJO.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados de la LXIV legislatura del H. Congreso de la Unión, le fue turnada, para su estudio y Dictamen correspondiente, la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se crea la Ley General para Evitar el Desperdicio Alimentario, presentada por la Diputada Ana Gabriela Guevara Espinoza, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo.

Esta Comisión Dictaminadora es competente para realizar y resolver la presente Iniciativa, con fundamento en los artículos 39 numeral 1, 2 fracción XXI y numeral 3; 45 numerales 1 y 6 incisos e), f), y g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 80 numeral 1, fracción II; 81 numeral 2; 82 numeral 1; 85; 157 numeral 1, fracción I; y 158 numeral 1, fracción IV; y los demás aplicables al Reglamento de la Cámara de Diputados

Asimismo, conforme a las consideraciones de orden general y específico, como a la votación que en el sentido negativo del proyecto de la Iniciativa de referencia realizaron los integrantes de esta Comisión Legislativa, se somete a consideración de esta Honorable Asamblea el presente Dictamen, con base en los siguientes:

I. ANTECEDENTES.

1. En Sesión Ordinaria de esta Cámara de Diputados, celebrada el día veintitrés de octubre del año dos mil dieciocho, a cargo de la Diputada Ana Gabriela Guevara Espinoza integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo. Presento la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se crea la Ley General para Evitar el Desperdicio Alimentario.
2. Mediante oficio No. D.G.P.L. 64-II-1-0085, con fecha veinticuatro de octubre de dos mil dieciocho, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó a la Comisión de Desarrollo Social, para Dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión; la Iniciativa que se comentó para su estudio y Dictamen correspondiente.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

II. DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA.

El objeto de la presente Iniciativa es la creación de la Ley General para Evitar el Desperdicio Alimentario.

En razón de lo anterior el autor de la presente Iniciativa expone los siguientes argumentos:

- A. En el mundo se realizan grandes esfuerzos para armonizar el desperdicio de alimentos y lo que esto conlleva, el miércoles 5 de febrero del año 2016, en Francia, entró en vigor la primera ley que prohíbe a los supermercados tirar o desperdiciar alimentos que no fueron vendidos. En lugar de ello, la reciente ley establece que esta debe de ser donada a refugios o bancos de alimentos, dando así un gran paso a la reducción del desperdicio de alimentos. La reciente ley está siendo replicada ya por países miembros de la Unión Europea ya que el desperdicio de comida es un grave problema para miles de personas que viven en pobreza y para el ambiente.

- B. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) como organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) tiene otorgado el mandato por parte de los Estados miembros de la ONU, de promover el derecho universal a la alimentación, conducir a la alimentación universal y conducir las actividades internacionales encaminadas a erradicar el hambre. La inseguridad alimentaria y la malnutrición es un gran problema el cual la FAO ha venido combatiendo desde hace y varios años. Es por estas facultades de la FAO por las que los Estados miembros han aprobado un marco conceptual el cual tiene como fin el de sistematizar la complejidad de los determinantes, obstáculos y posibles soluciones de una alimentación para todos y el cumplimiento con el derecho universal a la alimentación, es por esto que se creó el concepto *seguridad alimentaria y nutricional*.

- C. La definición de *seguridad alimentaria* ha cambiado a lo largo de los años; en 1974, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, se definió desde el punto de vista del suministro de alimentos, como la disponibilidad de alimentos y la estabilidad de sus precios. En 1983, el concepto fue ampliado incluyendo el acceso a los alimentos, lo cual cambio el análisis de la seguridad alimentaria de un nivel enfocado en regiones y países a un nivel de las personas y los hogares. En 1996, se realizaron cambios a la definición por la estrecha relación entre el hambre y la pobreza, el creciente reconocimiento de la

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

multidimensionalidad de la pobreza, con esto, se incluyeron conceptos como estado nutricional, el uso adecuado de los alimentos, la inocuidad y la sanidad. La definición actual es: “La seguridad alimentaria y nutricional (SAN) existe cuando todas personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana” (Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996).

D. Es importante hablar de la definición de Seguridad Alimentaria y Nutricional ya que es muy amplia, y esta conlleva a términos específicos como el hambre, la desnutrición, la malnutrición y la pobreza extrema, los cuales la FAO los interrelaciona de la siguiente manera:

- El hambre es la forma más severa de privación de alimentación, indicando una carencia de alimentación suficiente (en especial una insuficiente ingesta alimentaria de calorías) causada por la falta de disponibilidad y acceso a alimentos.
- La desnutrición, a su vez, se manifiesta adicionalmente por la carencia de ciertos nutrientes, es decir, la desnutrición se puede caracterizar por una alimentación suficiente de ingesta alimentaria, pero carente por ejemplo en micronutrientes –como la vitamina A o el hierro (hambre oculta).
- La malnutrición, por otro lado, no solo se refiere a un tipo de carencia de ingesta, sino incluye una alimentación desequilibrada, por ejemplo, por un consumo excesivo de grasas o azúcar con efectos negativos al estado nutricional.
- La pobreza extrema, la cual se define como un estado en el cual el ingreso de una persona no es suficiente para cubrir las necesidades más básicas de su alimentación y por lo tanto está considerada como parte de lo que determine la SAN.

E. Para comprender mejor la seguridad alimentaria y nutricional debe comprenderse en un enfoque multidimensional y multisectorial nos explica la FAO “La disponibilidad, el acceso físico y económico, la utilización y la estabilidad de la alimentación, representan el enfoque multidimensional, mientras que, en el enfoque multisectorial, se incluyen diversas áreas y sectores desde el desarrollo social, económico, rural y la agricultura hasta los sectores de salud, vivienda y educación”. Además, se debe de observar en diferentes niveles de análisis yendo desde lo internacional, pasando por lo

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

regional, nacional, de comunidades, del hogar hasta llegar al mismo individuo.

F. Un desafío constante para la FAO y los países es el encontrar soluciones políticas que incidan de manera articulada en las dimensiones que se mencionaron anteriormente. La FAO propone algunas soluciones, entre las que se encuentran éstas:

- El apoyo a la agricultura familiar y la pequeña agricultura para abastecer programas públicos de alimentación escolar;
- El acceso de espacios públicos a agricultores para la comercialización directa de sus productos, aumentando de esta manera su rentabilidad y disminuyendo los precios a los consumidores;
- Estrategias de educación nutricional enfocadas a familias rurales pobres; y
- Apoyo a la producción de autoconsumo (FAO, 2015).

G. DESPERDICIO DE ALIMENTOS EN EL MUNDO

A escala mundial, entre un cuarto y un tercio de los alimentos producidos anualmente para consumo humano se pierde o se desperdicia. Esto equivale a cerca de mil 300 millones de toneladas de alimentos. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación calcula que dichos alimentos serían suficientes para alimentar a 2 mil millones de personas.

Ahora se tiene que las pérdidas de alimento conllevan al desperdicio de otros recursos en la producción como lo son; tierra, agua, energía e insumos. Además, la producción de alimento que no va a ser consumido supone emisiones de CO² además de pérdida en el valor añadido de los alimentos producidos. Según la FAO en colaboración con Save the Food la definición de pérdida de alimentos se refiere a “la disminución de la masa de alimentos comestibles en la parte de la cadena de suministro que conduce específicamente a los alimentos comestibles para el consumo humano”. Por otro lado, tenemos el desperdicio de alimentos que son “las pérdidas de los alimentos que ocurre al final de la cadena alimentaria (venta minorista y consumo final) más relacionado con el consumo de los vendedores minoristas y los consumidores” es por esta definición que la presente iniciativa va dirigida a contrarrestar el desperdicio de alimentos.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

Cada año, consumidores de países ricos desperdician casi la misma cantidad de comida (222 millones de toneladas) que la red de producción completa del África Sub-sahariana (230 millones de toneladas), lo cual nos habla de la gran desigualdad de que se vive en el mundo. El 97 por ciento del desperdicio de alimentos acumulado termina en el basurero. Consumidores y servicios de comida son los que mayor desperdicio de comida crean en la cadena de suministros, estas cifras resultan estremecedoras, conocemos la desigualdad que se vive en el mundo y la pobreza alimentaria que se vive, lo cual hace aún más preocupante las cifras y datos anteriormente presentados.

El efecto del desperdicio de comida no es solo financiero. Para el medio ambiente, el residuo de alimentos conduce a despilfarro de los productos químicos tales como fertilizantes y pesticidas; más combustible utilizado para el transporte; y más comida podrida conduce a la creación de más gas metano. Según datos de la Agencia de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency), el desperdicio de alimentos que va a los basureros se rompe anaeróbicamente y produce metano; el metano es 23 veces más potente que el CO² como gas de efecto invernadero, contribuyendo al calentamiento global.

H. UNIÓN EUROPEA.

Alrededor de 100 millones de toneladas de comida son desperdiciadas en la Unión Europea, si esto continua así, el desperdicio de comida podría ascender a 120 millones de toneladas para 2020. En países en desarrollo casi 40 por ciento del desperdicio de comida sucede después de la cosecha y durante el procesamiento.

Disminuir el desperdicio de comida ocupa uno de los principales puestos en el orden del día de las instituciones europeas. El Parlamento Europeo ha hecho un llamamiento para que se tomen de inmediato medidas colativas a fin de reducir a la mitad el desperdicio de alimentos antes de 2025, mientras que la comisión europea se plantea dicha reducción para 2020. Uno de los principales problemas que enfrentan hoy los países pertenecientes a la Unión Europea es el desperdicio que tienen los hogares (37 millones de toneladas). Uno de los países en el cual se centran las investigaciones es en Reino Unido, ya que en este país según las investigaciones se podría evitar hasta 60 por ciento de desperdicio lo cual se traduce en un ahorro al año de 480 euros en los hogares.

En Europa hay más de 100 iniciativas para reducir la acumulación de residuos alimenticios. Las estrategias incluyen la concientización a través de campañas, información, formación, mediación de residuos, y mejora de la logística. Una jerarquía para el tratamiento de los residuos da prioridad a la

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

reducción de los residuos en su origen, siguiendo la reutilización, el reciclado y la valorización siendo el último recurso la eliminación. Sin embargo, muchas de las iniciativas son prácticamente nuevas y su evaluación es limitada.

Se han realizado campañas en algunos Estados integrantes de la Unión Europea. En el caso de Reino Unido, el Programa de Acción de Residuos y Recursos (Waste & Resources Action Programme) realiza campañas para que la población “ame los alimentos y odie el desperdicio”, que registró una reducción de 13 por ciento en un periodo de 3 años. El programa reveló que los compradores que planifican las compras que realizarán tienden a desperdiciar menos alimentos que los que realizan compras espontáneas.

I. ESCOCIA.

En Escocia, el parlamento aprobó regulaciones a favor del desperdicio cero, entre las regulaciones se encuentran; todos los negocios, sector público, y organizaciones sin fines de lucro deben de presentar metal, plástico, vidrio, papel y cartón (incluyendo cartón) el cual será recogido por separado; las empresas alimentarias (excepto en las zonas rurales) que producen más de 50 kilogramos de residuos de alimentos por semana tendrán que separar los alimentos los cuales serán recogidos por separado ambas regulaciones tenían como fecha límite el año 2014.

Para el 1 de enero de 2016 entró en su totalidad la regulación en la cual; las empresas alimentarias (excepto en las zonas rurales) que producen más de 5 kilogramos de residuos de alimentos por semana para presentar los residuos de alimentos por separado; las autoridades locales para proporcionar un servicio mínimo de reciclaje a los hogares; contratistas de residuos proporcionarán servicios de recogida y tratamiento que entregan reciclado de alta calidad; prohibición de cualquier metal, plástico, vidrio, papel, cartón y alimentos de ser incinerados o ser enviados al basurero, estos productos se deberán de reciclar; productos que lleguen a ser incinerados deben de estar libres de plásticos densos y metales; y productos biodegradables no podrán ser enviados a vertederos.

J. ALEMANIA.

Se estima que cada alemán tira alrededor de 80 kilogramos de comida al año, la entonces ministra de Agricultura, Ilse Aigner, mencionó a un periódico: “Nos hemos convertido en una sociedad de abundancia y albergar una mentalidad de usar y tirar” después de anunciar que en Alemania se tiran 11 millones de kilogramos de alimentos al año. De ese desperdicio, 60 por ciento proviene de casas, las investigaciones sugieren que otro 20 por ciento proviene de supermercados, del cual 17 por ciento proviene de grandes

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

consumidores, como cafeterías y restaurantes. Según el estudio conducido por la Universidad de Stuttgart, la mitad del desperdicio proveniente de los domicilios aún es comestible.

En el estudio también se encontró que, al tirar alimentos aún comestibles, los alemanes tiran un estimado de 235 euros al año, o 20 mil millones de euros por toda Alemania. La entonces ministra planeó una iniciativa para crear una página web la cual los alemanes podrán entrar para conocer acerca de cuáles alimentos pueden ser aún comestibles y cuáles depositados en el contenedor de basura, además de dar a conocer el significado del “Consúmase antes de”.

K. ESPAÑA.

En España entre 30 y 50 por ciento de los alimentos comestibles acaban desechados. Según la Comisión Europea, España es el séptimo país europeo que más comida desperdicia después de reino Unido, Alemania, Francia, Polonia e Italia.

La Organización de Consumidores y Usuarios (OCU) lanzó el pasado 15 de marzo la campaña No Tires la Comida, la cual pide el apoyo de los ciudadanos españoles para crear una ley contra el desperdicio de comida. Entre las medidas que impulsa OCU para la nueva ley se encuentran éstas:

- Se establezcan medidas para que todos los agentes implicados en la producción, generación, distribución y comercialización de alimentos puedan donar la comida que desechan a bancos de alimentos, alimentación animal o abonos, en este orden.
- Se prohíba cualquier práctica que implique estropear los alimentos haciéndolos inservibles para su consumo.
- Se incentiven las donaciones mejorando los beneficios fiscales.
- Se establezcan las fechas de consumo preferente y caducidad siguiendo criterios de calidad y seguridad alimentaria, no intereses económicos.
- Se fomente la reutilización y el reciclado de los productos alimentarios sobrantes no aptos para consumo humano, para su transformación en otros productos, alimentación animal, compostaje o producción de biogás.

L. ITALIA.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

El año pasado, el Congreso italiano presentó una iniciativa de ley similar a la presentada en Francia. Esta ley, en vez de penalizar a los centros comerciales que desperdicien alimentos en buen estado, la ley facilita a los supermercados a donar los alimentos, ya que se reforman ciertos artículos que anteriormente hacían difícil donar el producto no vendido.

Además, la nueva ley permite a los supermercados donar alimentos que su fecha de consumo preferente haya pasado pero el producto aún esté en condiciones de ser consumido. Otra norma es permitir que los bancos de alimentos y ONG acudan a zonas de consumo para recoger los excedentes tras la cosecha contando con el permiso de los propietarios.

El entonces ministro de Agricultura, Maurizio Martina, comentó a un periódico de dicho país: “Nosotros hacemos más conveniente...” Además, mencionó que actualmente recuperan 550 millones de toneladas de exceso de comida cada año, para el siguiente año esperan llegar al millón de toneladas.

La ley aprobada por el congreso italiano espera además evitar el costo que genera el desperdicio de alimento que genera un costo de 12 mil millones de euros al año. Se espera que la ley que pretende promover la entrega de alimentos, alcance a vendedores, productores y particulares, por medio de la simplificación de la burocracia para los donantes aunado a la disminución de impuestos como el IVA o vía reducciones en el impuesto de basuras.

M. DINAMARCA.

En Dinamarca se abrió el primer supermercado el cual vende productos con fecha de caducidad vencida perfectamente comestibles a un precio más bajo que en ningún otro lugar, precios que pueden llegar hasta 30 a 50 por ciento más baratos que vendido en supermercados normales. La tienda llamada WeFood fue abierta en 22 de febrero de este año y ha sido un verdadero éxito. WeFood, el primero en su clase en Europa, creado por la ONG Folkekirkens Nødhjælp, tiene como objetivo principal disminuir el desperdicio de comida en el país, que llegaba a las 700 mil toneladas métricas al año.

Ese supermercado espera atraer a compradores que tengan una conciencia por el medio ambiente además de compradores con pocos recursos. La tienda cuenta con tratos con uno de los más grandes supermercados del país, el cual dona pan y otros productos. Además, cuenta con acuerdos con otros mercados los cuales les proveen de cítricos, carne, semillas y productos orgánicos entre otros cientos de productos; voluntarios son los encargados de recoger los alimentos que luego son vendidos en WeFood.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

Con ésa y otras acciones encaminadas a evitar el desperdicio de comida han evitado el desperdicio en 25 por ciento en 5 años, además varios supermercados en el país escandinavo han empezado a vender los productos vencidos que aún pueden ser utilizados a un precio menor.

N. FRANCIA.

Francia dio un gran paso para erradicar el desperdicio de alimentos ya que se convirtió en el primer país del mundo en prohibir a los supermercados que tiren o destruyan la comida sin vender, obligándolos con sanciones a donar a organizaciones de caridad y bancos de alimentos en la búsqueda de disminuir en al menos un cuarto del desperdicio del cual restaurantes y tiendas son responsables. Según la ley aprobada por el Congreso francés, los supermercados no podrán tirar alimentos en buen estado que estén cerca de su fecha de consumo preferente. Además, los supermercados tendrán prohibido echar a perder alimentos deliberadamente para que no puedan ser consumidos en los basureros por gente de bajos recursos.

La ley contra el desperdicio de alimentos establece que ahora supermercados mayores a 400 metros cuadrados tendrán que firmar contratos con caridades o bancos de alimentos tendrán que enfrentar una pena de 3 mil 750 euros.

O. MÉXICO.

En el país, los niveles de pobreza extrema alimentaria se concentran concisamente en Chiapas (9.7 por ciento), Guerrero (9.6), México (8.9), Veracruz (8.6) Oaxaca (8.3) y Puebla (7.9), que en la suma total otorga 53 por ciento de la población en situación de hambruna.

Como se mencionó, alrededor de mundo se han realizado esfuerzos para aminorar el desperdicio de comida en el mundo. Dichos esfuerzos son un ejemplo a seguir para países como México que como muchos otros países sufre de un grave problema en cuanto al desperdicio de alimentos además de que el país sufre el problema de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, pasando desde el hambre, hasta la pobreza extrema.

A lo largo de los años se han realizado esfuerzos para erradicar el hambre en México. Desde programas del gobierno federal (como la Cruzada Nacional contra el Hambre) hasta esfuerzos por parte de estados y municipios. Estos esfuerzos han sido de gran ayuda para personas en pobreza extrema más el problema han no ha sido resuelto.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

México se encuentra entre uno de los países más desarrollados del mundo ocupando un puesto en el G20, siendo el lugar 15. Sin embargo, nuestro país es uno de los países con mayor desigualdad social, mejor dicho, la riqueza solo se enfoca en un porcentaje pequeño de la población.

En el tema de almacenamiento se explicó que debe ser mínimo el tiempo que la comida sobrante esté en un banco, y que éstos deben ser espacios pequeños y contar con cámaras de frío, de manera que se cuide la inocuidad en todo momento.

De los estudios llevados a cabo por la FAO es necesario aclarar que 37.26 por ciento de los alimentos producidos en México se desperdician, esto equivale suficiente alimento para brindar ayuda a cerca de 7 millones de ciudadanos que se encuentran en situación de extrema pobreza. Para aclarar las estadísticas más de 50 por ciento de la leche de vaca, 29 de las tortillas, 45 del pan producido y casi 40 por ciento de huevos y pollo son desperdiciados cada año en este país. y, de todas formas, el verdadero desperdicio se encuentra en las frutas y verduras, donde es casi 60 por ciento del alimento rescatado.

Fundaciones y bancos de comida.

Existen varias organizaciones y fundaciones que podrían funcionar en conjunto con el gobierno para ayudar a regular el desperdicio de alimentos en forma de sociedad conjunta, unos ejemplos de éstos son

Bancos de Alimentos de México, cuya meta principal es establecer bancos de comida en centrales de abasto y mercados alimentarios.

Alimentos para Todos, Banco de Alimentos Carita, que tiene la intención no sólo de recaudar alimentos sino apoyar en educación nutricional.

El 20 de enero de 2016, expertos de la FAO realizaron una visita a la central de abasto de la Ciudad de México y su Banco de Alimentos. En tal visita, el consultor Altivo Almeida comentó que “la mejor ubicación para un banco de alimentos es dentro de una central de abasto, ya que reduce la generación de basura y ayuda a crear responsabilidad social en los comerciantes, además de que pueden ser unidades de inteligencia que ayuden a identificar las causas del desperdicio”.

En la distribución, el punto clave es tener una política de justo a tiempo, con una programación clara y base de datos de quién recibirá la comida, además de tener bien establecido las autoridades que formarán esta base de datos y quienes llevarán a cabo dicha distribución, que, para el caso del Banco de

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

Alimentos de la Ciudad de México, deben ser otras instituciones y organismos no gubernamentales y no directamente al beneficiario final.

Como se señaló, el país ha realizado grandes esfuerzos para aminorar la pobreza alimentaria, hoy tiene la Cruzada Nacional contra el Hambre, que dentro de sus objetivos más importantes es la búsqueda de minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transportación, distribución y comercialización.”, esto claramente mostrando que no solo las tendencias internacionales tienden al ahorro y al no desperdicio, sino que en México ya se hallan estas tendencias también.

En dichos esfuerzos no sólo tenemos que tomar en cuenta los que penalizan a las empresas a donar comida que se encuentra en buen estado, sino que debemos de alentarlos de diferentes maneras, en la presente iniciativa proponemos beneficios para que la iniciativa privada forme parte de una cruzada para disminuir el desperdicio de alimentos y aminorar esta brecha de pobreza y tener mexicanos mejor alimentados.

Por lo anteriormente expuesto sometemos a la consideración de las Comisiones Unidas de Desarrollo Social y de Presupuesto y Crédito Público de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa:

III. CONSIDERACIONES

PRIMERA. La iniciativa en estudio propone expedir la Ley General para Evitar el Desperdicio de Alimentos, que para mayor claridad se transcribe íntegramente:

<p style="text-align: center;"><u>LEY GENERAL PARA EVITAR EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS</u></p>
<p style="text-align: center;"><u>TITULO PRIMERO</u> <u>DE LAS DISPOSICIONES GENERALES</u></p>
<p style="text-align: center;"><u>CAPÍTULO ÚNICO</u> <u>DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN, OBJETO Y DEFINICIONES</u></p>
<p>Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y reglamentaria del derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad en términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo objeto es establecer las bases y modalidades para evitar el desperdicio de alimentos, responsabilizando y movilizándolo a los productores, transformadores,</p>

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

distribuidores, consumidores, asociaciones y administradores de alimentos, para actuar de manera pronta en la reducción del desperdicio alimenticio, y la concientización de los ciudadanos mediante la implementación de programas sociales; y la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y la Ciudad de México, a través de su aplicación en toda la República al tenor de los objetivos prioritarios siguientes:

- I.** Prevenir el desperdicio de alimentos;
- II.** Promover la recuperación, y la donación de alimentos excedentes para la solidaridad social destinándole dar prioridad a uso humano;
- III.** Promover la utilización de lo que no se vendió para el consumo humano, para ser donado o transformado;
- IV.** Contribuir a la limitación de los impactos negativos sobre el medio ambiente y los recursos naturales a través de acciones destinadas a reducir la producción de residuos y promover la reutilización y el reciclado con el fin de extender el ciclo de la vida de los productos;
- V.** Promover la valorización destinada a la alimentación animal;
- VI.** Contribuir a la consecución de los objetivos generales establecidos por la cruzada nacional sin hambre, así como la reducción de la cantidad de residuos biodegradables enviados a los tiraderos de basura;
- VII.** Promover la utilización para fines de composta y pienso para agricultura o valoración energética como la elaboración de metano;
- VIII.** Contribuir a las actividades de investigación, información y educación de los consumidores e instituciones en los ámbitos cubiertos por la presente ley, con especial referencia a las generaciones más jóvenes;
- IX.** Promover las acciones que a nivel internacional se han implementado para disminuir el desperdicio de alimentos, y colaborar en acciones regionales con organizaciones especializadas en el tema; y
- X.** Promover la cooperación entre el ámbito privado y el ámbito público para mejora de la planificación de la producción adaptada a los mercados, la promoción de prácticas de producción y de procesamiento eficientes en el uso de recursos, la mejora de las tecnologías de conservación y envasado, la mejora del transporte y la gestión logística, el aumento de la sensibilización en los hábitos de compra y consumo, garantizar que todos los actores de la

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

cadena, incluidas las mujeres y los pequeños productores, reciban una parte justa de los beneficios.

Artículo 2. La prevención contra el desperdicio alimentario comprende la sensibilización y la formación de los ciudadanos, la movilización de los mismos a nivel local y una estrecha comunicación con los consumidores, en particular, a través de programas locales de prevención de desechos.

Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

I. Alimento: Serie de elementos indispensables para el sano desarrollo y armónica convivencia respecto del entorno social y económico al que pertenece cada individuo, y comúnmente se dan mediante el apoyo y sustento económico cuantificado en dinero.

II. Alimento excedente: Cantidad de alimentos que quedan tras satisfacer las necesidades de las familias dedicadas a tareas agrícolas y ganaderas y que pueden por tanto ser usados para el intercambio.

III. Banco de alimentos: Organizaciones sin ánimo de lucro basados en el voluntariado y cuyo objetivo es recuperar excedentes alimenticios de nuestra sociedad y redistribuirlos entre las personas necesitadas, evitando cualquier desperdicio o mal uso.

IV. Desnutrición, se manifiesta adicionalmente por la carencia de ciertos nutrientes, es decir, la desnutrición se puede caracterizar por una alimentación suficiente de ingesta alimentaria, pero carente por ejemplo en micronutrientes –tales como la vitamina A o el hierro (hambre oculta).

V. Desperdicio de alimentos, las pérdidas de los alimentos que ocurre al final de la cadena alimentaria (venta minorista y consumo final) más relacionado con el consumo de los vendedores minoristas y los consumidores.

VI. Donación: Entrega de bienes a título gratuito.

VII. Donatarios sujetos: Organismos públicos y entidades privadas establecidas para el enjuiciamiento, sin ánimos de lucro con fines cívicos y solidarios que, en aplicación del principio de subsidiariedad, lleven a cabo actividades de interés general, incluyendo a través de la producción e intercambio de bienes y servicios de utilidad social por medio de las formas de reciprocidad.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

VIII. Duración mínima: Fecha hasta la que el alimento conserva sus propiedades específicas cuando se almacena correctamente. Los alimentos que han superado este límite de tiempo pueden ser transferidos, que proporciona la integridad de los envases primarios y las condiciones de almacenamiento adecuadas.

IX. Excedente de alimentos: Alimentos, agrícola y agroalimentario que, con sujeción al mantenimiento de los requisitos de higiene y seguridad de los productos, son a modo de ejemplo: sin vender o no administrado por falta de demanda; retirado de la venta como los requisitos de ventas externos de la empresa; los inventarios de las actividades de promoción, junto a la consecución de la fecha de vencimiento, los inventarios de la prueba de lanzamiento para el mercado de nuevos productos, sin vender debido a los daños causados por fenómenos climáticos, sin vender debido a errores en la programación de la producción, no apto para la venta a los cambios de los paquetes secundarios que no afectan a las condiciones de almacenamiento adecuadas.

X. Explotador de empresa alimentaria: Las partes interesadas, públicas o privadas, con o sin fines de lucro, que llevan a cabo actividades relacionadas con cualquiera de las fases de producción, envasado, transformación, distribución y administración de los alimentos.

XI. Fecha de vencimiento: Fecha que sustituye a la fecha de duración mínima en el caso de los alimentos altamente perecederos, desde un punto de vista microbiológico, más allá de las que se consideran en riesgo y no pueden ser transferidos o consumidos.

XII. Hambre es la forma más severa de privación de alimentación, indicando una carencia de alimentación suficiente (en especial una insuficiente ingesta alimentaria de calorías) causada por la falta de disponibilidad y acceso a alimentos.

XIII. Inocuo: Que no hace daño físico.

XIV. Malnutrición: Carencia de ingesta, incluye una alimentación desequilibrada, por ejemplo, por un consumo excesivo de grasas o azúcar con efectos negativos al estado nutricional.

XV. Pobreza extrema, la cual se define como un estado en el cual el ingreso de una persona no es suficiente para cubrir las necesidades más básicas de su alimentación y por lo tanto está considerada como parte de lo que determine la SAN.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

XVI. Residuo de alimentos: Alimentos desechados por la cadena de suministro de alimentos por razones comerciales o estéticas, o cerca de la fecha de caducidad, siendo comestible y potencialmente destinado a la alimentación humana o animal y que, en ausencia de un posible uso alternativo, que están destinados a ser eliminados.

TITULO SEGUNDO DE LAS MEDIDAS DE SIMPLIFICACIÓN PARA LA LIBRE DISPOSICIÓN DE SU ELABORACIÓN Y TRANSFORMACIÓN SOLIDARIA SOCIAL Y LA LIMITACIÓN DE RESIDUOS ALIMENTARIOS

CAPÍTULO PRIMERO DE LA LIBRE DISPOSICIÓN DE LOS EXCEDENTES DE ALIMENTOS PARA LA SOLIDARIDAD SOCIAL

Artículo 4. Las empresas alimentarias pueden vender libremente el excedente de alimentos a un precio más bajo, o canalizarlos de manera gratuita al banco de alimentos más cercano con la finalidad de que personal de dicha organización pueda retirarlo directamente o por interpósita persona y asignarlos libremente para el consumo humano.

Artículo 5. Los bancos de alimentos a los que se refiere el artículo anterior deberán asignar de forma gratuita, la comida sobrante recibida, comprobando que el alimento sea inocuo para el consumo humano y destinado principalmente en beneficio de las personas más necesitadas.

Artículo 6. Una vez que los bancos de alimentos hayan cubierto de manera gratuita con comida a las personas más necesitadas, y si aún existiera un excedente de alimentos aptos para el consumo humano, este puede ser vendido con la finalidad de poder destinar el recurso recaudado a la elaboración de composta a través del método aeróbico.

Artículo 7. Los bancos de alimentos tienen la obligación de verificar que los alimentos a distribuir no tengan irregularidades en su etiquetado, y que refieran información sobre la fecha de caducidad o de las sustancias o productos que causen alergias o intolerancias, de no ser así deberán verificar antes de ser trasladados a los sujetos donatarios, que el alimento sea inocuo para consumo humano.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

Artículo 8. Se permitirá transferir de forma gratuita los excedentes de productos agrícolas, los cuales una vez que se encuentren en los bancos de alimentos, podrán ser destinados para el consumo humano o animal según sea el caso. La cosecha o recolección de productos agrícolas deberá ser realizada directamente por los donatarios, quienes bajo su responsabilidad los trasladarán a los bancos de alimentos para que, de conformidad con las normas de higiene y seguridad alimentaria, los puedan destinar al consumidor final.

CAPÍTULO SEGUNDO DEL MODO DE TRANSFERENCIAS DE EXCEDENTES DE ALIMENTOS

Artículo 9. La venta de alimentos a la que se refiere el artículo 6 permite que los alimentos puedan ser consumidos más allá de la fecha de duración mínima, siempre y cuando se les garantice la integridad de los envases primarios y las condiciones de almacenamiento adecuadas.

Artículo 10. Los excedentes de alimentos, de acuerdo con las condiciones de higiene, seguridad y fecha de caducidad, pueden ser procesados para obtener productos que sean utilizados principalmente en la alimentación humana o animal de soporte vital.

Artículo 11. Los productos de panadería terminados y los productos derivados de la masa de harina de panadería en las plantas que no requieren acondicionamiento térmico, el cual, al no haber sido vendido o se administra dentro de las veinticuatro horas para la producción, son excesivos en los vendedores de tiendas, incluso el comercio, la artesanía y los productores industriales, restauración organizada, incluyendo las granjas, y la restauración pueden ser donados a donatarios sujetos.

CAPÍTULO TERCERO DE LOS REQUISITOS Y CONSERVACIÓN DE ALIMENTOS EXCEDENTES PARA SU DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Artículo 12. Los operadores de empresa alimentaria en el suministro de bienes, deberán proporcionar prácticas operativas adecuadas con el fin de garantizar la seguridad de la salud y la higiene de los alimentos, de acuerdo con lo dispuesto

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

en esta Ley y su Reglamento. Asimismo, serán responsables de mantener los niveles de salud de los alimentos hasta el momento de la venta.

Artículo 13. Para los efectos de la asignación que se hace referencia en los artículos 4 y 5, los operadores de empresas alimentarias deberán seleccionar los alimentos sobre la base de requisitos de calidad y saneamiento, de conformidad con las normas vigentes.

Artículo 14. Los explotadores de empresas alimentarias tomarán las medidas necesarias para evitar el riesgo de intervención o intercambio de productos destinados a diferentes usos previstos en los artículos 6 y 7.

TÍTULO TERCERO CAPÍTULO ÚNICO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN

Artículo 15. La Junta de Coordinación será una instancia de carácter permanente, la cual se encargará de realizar los siguientes criterios:

- I. Formulación de propuestas y comentarios relacionados con el Fondo para la distribución de alimentos a las personas y las donaciones de alimentos, bienes y servicios necesitados, así como proyectos innovadores destinados a limitar los residuos;
- II. Formulación de propuestas para el desarrollo de iniciativas de información y sensibilización para la donación y la recuperación de excedentes de alimentos, así como para la promoción y el conocimiento de las herramientas, incluyendo el impuesto, en relación con las donaciones;
- III. Formulación de propuestas para la preparación de las decisiones relativas a los incentivos específicos para los involucrados en la donación regular donaciones regulares equivalentes a mayores incentivos fiscales, en la recuperación y distribución de alimentos y en la donación de dinero, bienes y servicios;
- IV. Realización de actividades de vigilancia de los excedentes y residuos de alimentos;

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

V. Promoción de proyectos y estudios innovadores destinados a limitar el uso de los residuos de alimentos y de los excedentes de alimentos, con especial referencia a su lugar de destino para los más desfavorecidos;

VI. Formulación de propuestas para promover el trabajo en red y la agregación de las iniciativas promovidas por entidades públicas y privadas que distribuyen alimentos a los necesitados sobre una base territorial.

Artículo 16. Dicha Junta de Coordinación estará integrada de la siguiente manera:

I. El titular y dos representantes de la Secretaría de Desarrollo Social; en donde el titular tendrá la tarea de presidir los trabajos;

II. El titular y un representante de la Secretaría de Economía;

III. El titular y un representante de la Secretaría de Educación Pública;

IV. El titular y un representante de la Secretaría de Salud;

V. El titular y un representante de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; cuyo representante deberá formar parte del PRONASE;

VI. El titular y un representante de la Secretaría de Energía;

VII. El titular y un representante de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

VIII. El titular y un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

IX. Dos representantes de las asociaciones comparativamente representativas de la distribución;

X. Dos representantes de las asociaciones representativas de la transformación comparativamente, incluso la industria alimentaria y la artesanal;

XI. Dos representantes de las asociaciones más representativas comparativamente de la administración al público de alimentos y bebidas, incluyendo uno en representación de la restauración;

XII. Dos representantes de las asociaciones agrícolas; y

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

XIII. Dos representantes de las asociaciones comparativamente representativos de los mercados de alimentos al por mayor;

Es importante aclarar que los integrantes de la Junta de Coordinación, la participación en la mesa no da lugar al pago de una indemnización, fichas, emolumentos, dietas y reembolso de gastos bajo cualquier nombre.

TÍTULO CUARTO DE LA PROMOCIÓN, FORMACIÓN Y MEDIDAS PREVENTIVAS EN EL ÁMBITO DE LA REDUCCIÓN DE RESIDUOS

Artículo 17. De conformidad con las atribuciones señaladas en esta Ley y otros ordenamientos legales, las Secretarías mencionadas en el artículo anterior deberán difundir en los diversos medios de comunicación, llámese radio, televisión y medios electrónicos, la promoción de comportamientos y medidas destinadas a reducir el residuo de alimentos y energía.

Artículo 18. En el ámbito de sus atribuciones, las Secretarías de Salud y la del Medio Ambiente y Recursos Naturales, promoverán campañas nacionales de comunicación de los datos recogidos en la recuperación alimentaria y la reducción de los residuos, con el fin de aumentar la conciencia pública y de las empresas sobre las consecuencias negativas de los residuos de alimentos, con especial atención a las cuestiones de derecho a la alimentación, el impacto sobre el medio ambiente y en el consumo de recursos naturales y las posibles medidas para contrastar los mismos desechos.

Artículo 19. En el ámbito de sus atribuciones, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en colaboración con las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y la de Salud, promoverán campañas de información con el fin de promover la prevención de residuos de alimentos, incluyendo con especial referencia a las prácticas virtuosas en las actividades restauranteras que permiten a los clientes la comida para llevar de su comida sobrante.

Artículo 20. Para reducir el desperdicio de alimentos en el sector restaurantero, que contribuye a los objetivos del Programa para evitar tirar alimentos, promoviendo un comportamiento responsable y prácticas virtuosas para reducir el desperdicio de alimentos y proporcionar el *catering* de contenedores reutilizables hechos de material reciclable, apto para permitir a los clientes a llevar

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

sus propios restos de comida. Estas iniciativas se promoverán en los sitios de Internet de la Federación, Estados, municipios y la Ciudad de México, afectados.

Artículo 21. La Secretaría de Educación Pública, en consulta con la Secretaría de Salud, previa consulta del titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, promoverán, en las instituciones educativas de todos los niveles, cursos de formación destinados a la alimentación saludable y la producción sostenible de alimentos, así como para crear conciencia contra el desperdicio de alimentos y los desequilibrios existentes a nivel nacional e internacional en el acceso a los alimentos.

Asimismo, la Secretaría de Educación Pública promoverá la investigación en políticas, estrategias y programas para reducir las pérdidas y los desperdicios de alimentos.

Artículo 22. Las autoridades competentes deberán garantizar que las actividades previstas en el mismo en el campo de los recursos humanos, financieros y materiales disponibles según la legislación vigente.

CAPÍTULO ÚNICO DE LAS MEDIDAS PARA REDUCIR LOS RESIDUOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS ALIMENTOS

Artículo 23. La Secretaría de Salud, establecerá las directrices dirigidas a los comedores escolares, entidades corporativas, hospitales, sociales y de los habitantes en general, con el fin de prevenir y reducir los desperdicios asociados con la administración de comida.

Artículo 24. La Secretaría de Desarrollo Social elegirá por medio de investigaciones los Estados y municipios de la República a los cuales se les proporcionará mayores alimentos excedentes, dando especial atención a personas que sufran de pobreza extrema, malnutrición, desnutrición y hambre.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Dentro del término de 180 días, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, el titular del Ejecutivo federal, deberá expedir el Reglamento de la Ley General para prevenir el Desperdicio Alimentario.

TERCERO. El Ejecutivo federal celebrará en un plazo que no excederá de un año, contado a partir de la fecha en que entre en vigor esta ley, con los gobiernos de los Estados, Municipios y la Ciudad de México, los acuerdos de coordinación respecto de las materias que en los términos de esta Ley y demás disposiciones legales aplicables sean de interés común.

CUARTO. La Secretaría de Salud, dentro de los noventa días a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente ley, establecerá las directrices dirigidas a los comedores escolares, entidades corporativas, hospitales, sociales y de los habitantes en general, con el fin de prevenir y reducir los desperdicios asociados con la administración de comida.

SEGUNDA. Las Comisión de Desarrollo Social, analizó el marco legal aplicable y vigente a efecto de determinar la viabilidad de la presente iniciativa, misma que tiene como propósito expedir la Ley General para Evitar el Desperdicio Alimentario. En lo que respecta a la naturaleza y fundamentos jurídicos plasmados en la propuesta del Legislador, resulta menester señalar lo descrito en el artículo 1º de la Ley General para Evitar el Desperdicio de Alimentos, ya que en dicho ordenamiento se indica **que será de orden público e interés social**, y tendrá por objeto establecer las bases y modalidades para evitar el desperdicio de alimentos, responsabilizando y movilizando a los productores, transformadores, distribuidores, consumidores, asociaciones y administradores de alimentos, para actuar de manera pronta en la reducción del desperdicio alimenticio. Asimismo, en su denominación se indica que se trata de una **ley de carácter general**.

Es importante mencionar lo descrito en el artículo 2º de la ley en comento que refiere que la prevención contra el desperdicio alimentario comprende la sensibilización y la formación de los ciudadanos, la movilización de los mismos **a nivel local** y una estrecha comunicación con los consumidores, en particular, **a través de programas locales de prevención de desechos**.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

En ese orden de ideas, debe considerarse que, sobre las facultades exclusivas de la federación, el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone textualmente:

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.”

De tal suerte que, si evitar y prevenir el desperdicio de alimentos, es la materia respecto de las que versan las disposiciones de la Ley General para Evitar el Desperdicio de Alimentos, y esta no se encuentra concedida a la Federación en nuestra Carta Magna, ni tampoco establece su ejercicio en forma concurrente se entenderá que dicha competencia deberá estar a cargo de los Gobiernos de los Estados, de la Ciudad de México, y de los Municipios, como bien es mencionado en su artículo segundo de la ley en comento.

Es decir, dichas Leyes Generales son emitidas por el Congreso de la Unión, dado que así lo determina la propia Norma Suprema; por ende, la emisión de dichos ordenamientos no puede derivarse por medio de alguna interpretación que indique que determinada facultad se encuentra implícita en el texto constitucional.

Con base en lo anterior, la propuesta del Legislador, es una materia que no se encuentra concedida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la Federación de una manera exclusiva, ni tampoco como facultad concurrente; por tanto, se entiende que su regulación y ejercicio se encuentra reservada a los Gobiernos de los Estados y de la Ciudad de México, así como a los Municipios en el ámbito de su competencia. De tal suerte que, no existe fundamento jurídico para que se emita una Ley de carácter general o federal en materia para evitar el desperdicio de alimentos. Es por ello que, se considera que la iniciativa en estudio se contrapone a lo dispuesto en el artículo 124 de nuestra Carta Magna.

TERCERA. Es menester señalar que, de modo muy general, las facultades atribuidas a la Federación se encuentran precisadas en el artículo 73 constitucional de dos maneras:

En forma expresa, esto es, de manera concreta y específica sobre algunas materias; y en forma implícita, que son aquellas facultades que constituyen el medio necesario para ejercer las expresas o explícitas.

Como ya se indicó, la Constitución Federal, en su artículo 73, establece en sus primeras treinta fracciones aquellas atribuciones legislativas con que expresamente cuenta, mientras que las facultades implícitas se encuentran previstas en la fracción XXXI del precepto constitucional en cita. Cabe precisar que en esta fracción no se

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

autoriza la creación de facultades nuevas, sino las que hagan efectivas las atribuciones establecidas en las treinta primeras fracciones del artículo en comento.

CUARTA. Por otro lado, esta Comisión dictaminadora razona que, ya existen programas e instancias que atienden la problemática que pretende resolver la Iniciativa en comento. Además, se considera que el objeto de la ley en estudio, se encuentra implícito en el marco jurídico de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, dado que en términos del artículo 178, describe lo siguiente:

“Artículo 178.- El Estado establecerá las medidas para procurar el abasto de alimentos y productos básicos y estratégicos a la población, promoviendo su acceso a los grupos sociales menos favorecidos y dando prioridad a la producción nacional.”

A mayor abundamiento el artículo 179:

“Artículo 179.- Se considerarán productos básicos y estratégicos, con las salvedades, adiciones y modalidades que determine año con año o de manera extraordinaria, la Comisión Intersecretarial, con la participación del Consejo Mexicano y los Comités de los Sistemas-Producto correspondientes, los siguientes:

- I. maíz;*
- II. caña de azúcar;*
- III. frijol;*
- IV. trigo;*
- V. arroz;*
- VI. sorgo;*
- VII. café;*
- VIII. huevo;*
- IX. leche;*
- X. carne de bovinos, porcinos, aves; y*
- XI. pescado.”*

QUINTA. En uso de sus facultades legales y reglamentarias, esta Comisión Dictaminadora solicitó al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, de esta H. Cámara de Diputados, el análisis del impacto presupuestario y dada la naturaleza de la propuesta, determinó que:

“La eventual aprobación de la iniciativa por medio de la cual se expide la Ley General para Evitar el Desperdicio de Alimentos, se generaría un impacto presupuestario sobre el erario federal por la cantidad de 4 millones 949 mil 210 pesos asociado a los costos en los que se incurriría

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

para promover: la recuperación alimentaria, la reducción de los residuos y el desperdicio de alimentos.”

En abono a la citada valoración, es de señalar que la propuesta no refiere el sustento financiero que permita determinar una fuente de recursos con cargo a la cual, se habrá de cubrir los gastos que la misma genere, lo que implicaría una afectación al presupuesto aprobado para otros rubros. De tal suerte que, se considera que la Iniciativa de mérito, no es viable en términos del artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ya que no cumple con el requisito establecido en dicho ordenamiento, al no contener una propuesta de ingresos distinta al financiamiento o compensación con reducción en otra previsión de gasto que hagan frente a la disminución de ingresos públicos que derivarían de la aplicación de la medida propuesta en la iniciativa.

“Artículo 18.- A toda propuesta de aumento o creación de gasto del proyecto de Presupuesto de Egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 54, no procederá pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos o determinado por ley posterior; en este último caso primero se tendrá que aprobar la fuente de ingresos adicional para cubrir los nuevos gastos, en los términos del párrafo anterior.

Las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y podrán solicitar opinión a la Secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente.

El Ejecutivo Federal realizará una evaluación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto que presente a la consideración del Congreso de la Unión.”

SEXTA. Asimismo, y en uso de sus facultades legales y reglamentarias, esta Comisión Dictaminadora solicitó al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, de esta H. Cámara de Diputados, la opinión técnica-jurídica de la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley General para Evitar el

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

Desperdicio Alimentario; cuyo alcance de la opinión emitida, está delimitado por el artículo 37 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, en donde se establece que la información generada por los Centros de Investigación no puede contener ni sugerir recomendaciones de políticas públicas, a saber:

1. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN. El derecho a la alimentación ha sido definido como “el derecho de toda persona a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra o dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”.¹ En cuanto a los elementos integrantes de este derecho, se han mencionado los siguientes:

Suficiencia: Alimentación suficiente es la que aporta una combinación de productos nutritivos para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas (crecimiento físico y mental, desarrollo, mantenimiento, actividad física) en todas las etapas del ciclo vital, según sexo y ocupación.

Adecuación: Los alimentos o regímenes de alimentación disponibles para satisfacer el derecho a la alimentación deben ser adecuados para las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en un espacio y en un tiempo determinado.

Sostenibilidad: Posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras.

Inocuidad: Los alimentos deben carecer de sustancias nocivas, para lo cual deben establecerse una gama de medidas de protección, tanto con medios públicos como privados, para evitar la contaminación de los productos alimenticios [por] la adulteración y/o la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en las distintas etapas de la cadena alimentaria.

Respeto a las culturas: Los alimentos deben ser aceptables para una cultura o consumidores determinados, por lo que hay que tener en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y a su consumo, así como las preocupaciones fundamentales de los consumidores a cerca de la naturaleza de los alimentos disponibles.

Disponibilidad: Las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva y otras fuentes naturales de alimentos

¹ Ziegler, Jean, *El derecho a la alimentación, Informe Provisional del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación*, citado por Cardona Acuña, Luz Ángela, “Derecho a una alimentación adecuada: definición y marco normativo”, *Dfensor, revista de derechos humanos*, año X, número 09, septiembre de 2012, p. 59. Disponible en Internet: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_09_2012.pdf

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

o mediante sistemas de distribución, elaboración y comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda.

Accesibilidad física: Implica que los alimentos adecuados deben ser accesibles a todos en cualquier momento y circunstancia.

Accesibilidad económica: Implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen alimenticio adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazadas o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas.²

No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el núcleo esencial del derecho a la alimentación comprende:

- a) La disponibilidad de alimentos, esto es, la posibilidad que tiene el individuo de alimentarse directamente, o bien, a través de los sistemas públicos o privados de distribución, elaboración y comercialización, además de exigir que los alimentos tengan los nutrimentos adecuados para su correcto desarrollo físico y mental.
- b) La accesibilidad a éstos, lo cual implica el cumplimiento de los siguientes elementos: i) la accesibilidad económica, es decir, que los alimentos estén al alcance de las personas desde el punto de vista monetario, en condiciones que les permitan tener una alimentación suficiente y de calidad; y ii) la accesibilidad social, la cual conlleva que los alimentos deben estar al alcance de todos los individuos, incluidos quienes se encuentren en alguna situación de vulnerabilidad.³

Aunado a ello, el propio Alto Tribunal indicó que el derecho a la alimentación exige el establecimiento de tres niveles de protección, los cuales se agrupan en medidas de aplicación inmediata y las de cumplimiento progresivo. Las primeras exigen la observancia de las siguientes obligaciones a cargo del Estado: i) la de respetar, la cual requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que impidan o puedan impedir o limitar el acceso a una alimentación adecuada, incluyendo el establecimiento de normas que puedan considerarse discriminatorias; y ii) la de proteger, que implica la adopción de medidas que impidan que los particulares priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. Por otro lado, respecto a las medidas de cumplimiento progresivo, éstas conllevan el cumplimiento de: iii) la obligación de facilitar, la cual exige al Estado promover la creación de

² Medina, José María y Febrer, María Teresa de, *Guía de incidencia para el derecho a la alimentación*, citado por Cardona Acuña, Luz Ángela, *op. cit.*, p. 61.

³ DERECHO A LA ALIMENTACIÓN. ELEMENTOS Y FORMA DE GARANTIZAR SU NÚCLEO ESENCIAL. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Segunda Sala, Libro 34, t. I, Septiembre de 2016, Tesis 2a. XCIV/2016 (10a.), p. 836. (Registro 2012521).

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

programas necesarios a fin de fortalecer el acceso a una alimentación adecuada, siempre que su capacidad económica lo permita.⁴

Entonces, el derecho a la alimentación consagrado en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deja fuera de su configuración, características y elementos al desperdicio de alimentos, ya que éste carece de relevancia para el cumplimiento, eficacia y alcances de tal derecho. Pese a ello, la figura de bancos de alimentos sí podría considerarse parte del derecho a la alimentación, siempre y cuando su regulación esté enfocada al cumplimiento de dicho derecho, en particular respecto a la accesibilidad social, pero ese no parecer ser el objetivo de la legislación en estudio, sino más bien un enfoque de prevención de desechos alimentarios.

2. LEY GENERAL. “La Constitución, para efectos de distribución de competencias entre los niveles de gobierno, recurre a diversos sistemas. En ocasiones [...] fija facultades al Congreso de la Unión para establecer la concurrencia de los niveles de gobierno en diversas materias, como en el caso de la salud (art. 4º), asentamientos humanos (art. 73, frac. XXIX-C), ecología (art. 73, frac. XXIX-G) y educación (art. 3º)”.⁵ En ese mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido lo siguiente:

Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”, también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado “facultades concurrentes”, entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que

⁴ DERECHO A LA ALIMENTACIÓN. GARANTÍAS PARA SU PROTECCIÓN. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Segunda Sala, Libro 34, t. I, Septiembre de 2016, Tesis 2a. XCV/2016 (10a.), p. 838. (Registro 2012523).

⁵ Sáenz Arroyo, José *et al.*, *Técnica legislativa*, México, Porrúa, 1988, p. 31.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.⁶

“De este modo, la Federación tiene un poder de dirección en la materia que se manifiesta, de forma primaria, en la capacidad de expedir leyes que distribuyan competencias entre los tres niveles de gobierno y definan, en todo caso, el tipo de relaciones de coordinación o colaboración que habrán de entablarse”.⁷ Así pues, la Ley General se puede definir como aquella que “puede incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, [la Ley General] corresponde a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional”.⁸

En ese sentido, la leyes generales “no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, [de la Ciudad de México] y municipales”.⁹ De ahí que, en caso de duda acerca de las facultades para legislar, “tratándose de la federación, el intérprete debe suponer que los poderes [federales] tienen vedado actuar. [Y...] respecto de los poderes locales, el intérprete debe suponer que la facultad la tiene conferida salvo que, por algún texto expreso lo tengan prohibido”.¹⁰

En consecuencia, podría considerarse que el artículo 4º constitucional no da al Congreso de la Unión la posibilidad de emitir una legislación general para evitar el desperdicio de alimentario, ya que éste no forma parte, en estricto sentido, del derecho a la alimentación. De tal forma, de aprobarse la legislación propuesta en sus términos, la misma podría adolecer de fundamento constitucional.

SÉPTIMA. Finalmente, y en virtud de lo anteriormente expuesto, los integrantes de la Comisión de Desarrollo Social, consideramos inviable la Iniciativa, dado que contraviene lo establecido en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados

⁶ FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, t. XV, Enero de 2002, Tesis P./J. 142/2001, p. 1042. (Registro 187982).

⁷ PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATALES Y MUNICIPALES TIENEN FACULTADES CONCURRENTES EN ESTA MATERIA, EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL QUE EXPIDA EL ÓRGANO LEGISLATIVO FEDERAL. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, Libro 10, t. I, Julio de 2012, Tesis P./J. 15/2012 (9ª), p. 346. (Registro 160028).

⁸ LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, t. XXV, Abril de 2007, Tesis P. VII/2007, p. 5. (Registro 172739).

⁹ Ídem.

¹⁰ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 4ª ed., México, Oxford University Pres, 2013, pp. 49-50.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

Unidos Mexicanos. Además, la propuesta del Legislador se encuentra implícito en el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

En ese mismo sentido, la iniciativa relativa al Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley General para evitar el Desperdicio Alimentario podría considerarse inviable jurídicamente, en virtud de que el derecho a la alimentación consagrado en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deja fuera de su configuración, características y elementos al desperdicio de alimentos, ya que éste carece de relevancia para el cumplimiento, eficacia y alcances de tal derecho. En consecuencia, podría considerarse que el artículo 4º constitucional no da al Congreso de la Unión la posibilidad de emitir una legislación general para evitar el desperdicio alimentario, puesto que éste no forma parte, en estricto sentido, del derecho a la alimentación. De tal forma, de aprobarse la legislación propuesta en sus términos, la misma podría adolecer de fundamento constitucional.

Como se puede apreciar en el cuerpo de la Iniciativa y en la exposición de motivos de la misma, no se establece un diagnóstico o planteamiento del problema sólido, ni razones suficientes por el que se busque resolver un problema de la ley, alguna laguna jurídica, tautología, se pretenda innovar o actualizar el marco jurídico.

Por lo anteriormente expuesto y, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 39 y 45 numeral 6, inciso f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80 numeral 1, y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados; esta Comisión somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, el siguiente:

I. ACUERDO.

PRIMERO: Se desecha la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley General para Evitar el Desperdicio Alimentario, presentada por la Diputada Ana Gabriela Guevara Espinoza, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, el veintitrés de octubre de dos mil dieciocho.

SEGUNDO: Archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 24 de abril de 2019.

Comisión de Desarrollo Social