



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
**"Año del Fomento a las Exportaciones"**

Santo Domingo de Guzmán

**DETERERL 122/2018**

A La : Comisión Permanente de Salud Pública.

Vía : **Lic. Mayra Ruíz de Astwood**,  
Coordinadora de Comisiones Permanentes.

CC : **Lic. Mercedes Camarena Abreu**  
Secretaria General Legislativa Interina

De : **Wenel D. Feliz F.**  
Director Departamento Técnico de Revisión Legislativa.

Asunto : Opinión Proyecto de Ley Contra el Desperdicio de Alimentos.

Referencia : Oficio No. 01972, de fecha 09 de abril del 2018  
**(Expediente No. 00626-2018-PLO-SE)**

En atención a su comunicación de referencia, en la que nos solicita realizar el correspondiente estudio y remitir la opinión sobre el proyecto de ley indicado en el asunto. Después de analizar dicho proyecto tenemos a bien expresarle lo siguiente:

**Contenido**

**PRIMERO:** Se trata del proyecto de ley que tiene por objeto regular, promover y orientar las donaciones de alimentos aptas para el consumo humano para evitar el desperdicio injustificado, estableciendo principios y criterios que orienten las políticas públicas del estado en donde se involucren los sectores públicos, sociales y privados, para promover acciones que generen una cultura de aprovechamiento y donación de alimentos para la población menos favorecidas.

**SEGUNDO:** Este proyecto fue presentado por los señores Santiago José Zorrilla y José Ignacio Ramón Paliza Nouel, Senadores de la República por las provincias de El Seibo y Puerto Plata, depositados en fecha 22 de marzo del 2018.

**Impacto de la Vigencia**

La iniciativa legislativa objeto de nuestro estudio trata sobre Ley de Desperdicio de Alimentos y busca crear una cultura de aprovechamiento y donación de alimentos, en



SENADO  
REPÚBLICA DOMINICANA  
Dirección Técnica de Revisión Legislativa  
"Año del Fomento a las Exportaciones"

donde se concientice a los consumidores y a los sectores público, social y privado sobre la importancia de evitar el desperdicio de alimentos y de propiciar la donación de éstos.

Con esta iniciativa se incentiva a los sectores para garantizar la participación de los consumidores y de los sectores involucrados en la creación, promoción y fomento de una cultura de aprovechamiento y donación altruista de alimentos, en donde se estimule a las aportaciones voluntarias de alimentos, por lo antes señalamos pertinente la presente iniciativa.

### Legislación Comparada.

Después de haber analizado la legislación de otros países tenemos a bien señalar lo siguiente:

**Francia:** Es el primer país en el mundo en aprobar una ley que prohíbe a los Supermercados el desperdicio o destrucción de comida. Los establecimientos tienen la obligación de firmar contratos de donación con entidades benéficas, ya que de no acatar la norma deben pagar una multa de 75000 euros o dos años de prisión.

Mediante esta ley se crean bancos de alimentos, responsables de la recogida y almacenamientos de todos los alimentos, estos bancos y organizaciones benéficas deben estar debidamente registrados, para garantizar el buen estado de las donaciones con centros equipados adecuadamente que sirvan para recaudar las donaciones e incrementar las donaciones de frutas y vegetales.

**México:** Creo una legislación contra el desperdicio de alimentos denominada "Ley de Derecho a la Alimentación Adecuada y Combate Contra el **Desperdicio de Alimentos**", que permite crear estadísticas confiables de cuánta comida se tira a la basura y cuánta puede aprovecharse, además establece incentivos para que las empresas que pertenecen a la cadena alimentaria donen los **alimentos** a bancos y que éstos a su vez puedan hacerlos llegar a la áreas del estado donde más se necesitan.

La Ley contra el **desperdicio** de alimento establece que los grandes productores y la cadena de distribución recuperen lo más que se pueda a través de incentivarlos a esta donación o estas entregas de **alimentos** y que puedan llegar a los que más necesitan.

**Italia:** Establece la **ley contra el derroche de alimentos y a favor de su donación para fines sociales**. La normativa alcanza a productores, vendedores y ciudadanos particulares. Según el Ministerio de Agricultura italiano en el país se tira a la basura **comida por valor de 12.000 millones** de euros al año.



SENADO  
REPÚBLICA DOMINICANA  
Dirección Técnica de Revisión Legislativa  
"Año del Fomento a las Exportaciones"

La ley define por primera vez en el ordenamiento jurídico italiano los términos 'excedencia' y 'derroche' alimentario, establece las diferencias entre los alimentos que llevan la etiqueta con la frase 'consumir preferiblemente antes de' y la fecha de caducidad, y subraya que entre el primer y el segundo plazo existe un tiempo en el que el alimento puede ser consumido sin problemas. Además, facilita la donación reduciendo el papeleo que hasta ahora tenían que llevar a cabo los productores o propietarios de establecimientos que quisieran donar sus excedentes a organizaciones no gubernamentales.

Esta legislación promueve la idea de que es más conveniente donar los alimentos sobrantes que tirarlos a la basura, **siempre que se respeten los requisitos de higiene y seguridad alimentaria**. Quién no tira la comida, será premiado

Colombia: Establece en su legislación la ley denominada "Ley anti desperdicios contra el hambre en Colombia", en la misma se establece medidas para reducir las pérdidas o desperdicios de alimentos (PDA), contribuyendo al desarrollo sostenible desde la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico.

La reducción de pérdidas o desperdicios de alimentos implica sensibilizar, formar, movilizar y responsabilizar a los productores, transformadores y distribuidores de productos alimenticios, consumidores y asociaciones a nivel local, departamental y nacional, para realizar un manejo adecuado de los alimentos priorizando como destino final el consumo humano promoviendo una vida digna para todos los habitantes, estas disposiciones que conforman la Ley serán aplicables a todos los actores de la cadena de suministro de la red de valor relacionadas directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia.

### Análisis Legal

Después de haber observado los aspectos legales, tenemos a bien señalar lo siguiente:

El artículo 20 de la iniciativa legislativa establece: "***Bancos de Alimentos. Los bancos de alimentos son todas aquellas Instituciones que tengan por objeto recibir en donación alimentos para almacenarlos, preservarlos en buenas condiciones de calidad e higiene y distribuirlos, con la finalidad de contribuir a satisfacer las carencias alimentarias de la población de escasos recursos.***" En ese sentido. Tenemos a bien señalar que los bancos de alimento se encuentra definidos y establecida su clasificación, sin embargo a pesar de que los procedimiento para recaudar los alimentos deben ser señalados por el reglamento, nos preocupa la estructuración para su adecuada implementación, por lo que sugerimos se observe este elemento a fin de garantizar el fortalecimiento de esta estructura en el Reglamento de funcionamiento de esta ley.



SENADO  
REPÚBLICA DOMINICANA  
Dirección Técnica de Revisión Legislativa  
"Año del Fomento a las Exportaciones"

Análisis Constitucional

Del análisis constitucional observamos lo siguiente:

1.- El proyecto encuentra sustento en el artículo 54 de la Constitución, que establece: **"Artículo 54.- Seguridad alimentaria.** El Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuarios, con el propósito de incrementar la productividad y garantizar la seguridad alimentaria".

1.1.- Como se observa, es obligación del Estado garantizar la seguridad alimentaria, de allí que este proyecto de ley se enmarca en el criterio de evitar el dispendio de alimentos y permitir que la población con menos recursos pueda acceder a una alimentación adecuada.

2. El artículo 26 del proyecto establece las sanciones, sin embargo, lo que en realidad se enumeraron fueron las infracciones, y remitió las sanciones a las vías administrativas y penales, según el artículo 28, que estableció: **"ARTÍCULO 28.- Tipos de vías.** Las violaciones a lo establecido por la presente Ley, serán sancionadas por las vías administrativas, penales y civiles de acuerdo al caso".

2.1.- Sobre los criterios de las sanciones, la Constitución estableció en su artículo 40.13: "Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyen infracción penal o administrativa". Como se observa es necesario establecer con claridad las sanciones, de lo contrario no será aplicable ninguna sanción penal, pues las infracciones contenidas en el artículo 26 no se encuentran el ordenamiento jurídico, por lo tanto tampoco las sanciones.

2.2.- Sobre este aspecto, es adecuado señalar que si las leyes no poseen un adecuado régimen de infracciones y sanciones, la misma se convierte en una declaración de principios de actuación que no obliga a su cumplimiento, por su inadecuado régimen de consecuencia.

2.3.- Al momento de establecer las infracciones debe observar el principio de razonabilidad, favorabilidad y proporcionalidad. Basado en este criterio, el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0365/17, del 11 de julio de 2017, estableció que el legislador debe fijar "[...] una escala de penas que ordena los castigos en función de su gravedad, escala que a su vez servirá de elemento de comparación para analizar la proporcionalidad de una sanción o pena en particular". Las sanciones deben determinar la consecuencia de la infracción, deben ser proporcionales al delito cometido y con absoluta coherencia con lo establecido en el Código Penal u otras leyes que fijen infracciones con características similares, evitando el abuso de las



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
**"Año del Fomento a las Exportaciones"**

penas. Por tanto, según estableció el Tribunal Constitucional en la sentencia citada, "[...] la vinculación de proporcionalidad entre pena y delito no se afirma de manera aislada, sino tomando como referencia la sanción prevista por el legislador para otras conductas de gravedad similar," respetando el principio de igualdad, concebido como semejante al de proporcionalidad. Por tanto, el legislador esta compelido a "[...] incorporar su contenido y valores, es decir, en primer lugar, la exigencia de establecer sanciones similares para aquellos delitos que desde un punto de vista externo a la valoración efectuada por el legislador, sean considerados de igual gravedad; en segundo lugar, la prohibición de establecer la misma pena para conductas que puedan considerarse de distinta gravedad y sancionar una infracción menos grave con una pena mayor a la prevista para una más grave". Concluye el tribunal que "[...] la configuración de los tipos penales dentro del contexto de una política criminal en sede legislativa requiere un análisis social dirigido a determinar los bienes jurídicos protegidos, las conductas susceptibles de amenazarlos o lesionarlos y el grado de lesividad que dé lugar a la definición de la cuantía de la pena que deba aplicarse".

2.4.- A partir de las disposiciones vinculantes del Tribunal Constitucional el legislador, por obligación, debe clasificar las infracciones en un mismo tipo y establecer la gradación de las sanciones basados en esos criterios, estableciendo las sanciones lo más proporcional posible y fijar con claridad la conexidad directa y precisa entre la sanción y el tipo de infracción, aun sea dentro de la misma clasificación. Debe evitar las sanciones genéricas de aplicación colectiva.

3.- Sobre la pertinencia de la ley, es necesario analizar su razonabilidad, al tenor de lo establecido en el artículo 40.15 que dispone: "La ley es igual para todos; solo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica". Así, como las disposiciones de la ley buscan evitar el desperdicio de alimento, consideramos que resulta favorable para la sociedad.

### **Análisis de Técnica Legislativa**

Del análisis técnico legislativo observamos lo siguiente:

1.- El capítulo **CAPITULO X del proyecto fue epigrafía como DE LAS SANCIONES y el ARTÍCULO 26 con la misma denominación, con el contenido del artículo reza: "Serán sancionados todos aquellos que comentan los siguientes actos":**

1.1.- Sobre consideramos que el epígrafe es inadecuado, pues debe ser más abarcador de contenido, al igual que el epígrafe reflejar el contenido del artículo, el cual, a su vez, debe ser redactado dirigido a indicar las infracciones que se cometen.

Recomendamos la siguiente redacción:



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
**"Año del Fomento a las Exportaciones"**

**CAPITULO X**  
**DE LAS INFRARCCIONES Y SANCIONES**

**ARTÍCULO 26. Infracciones.** Son infracciones a esta ley las siguientes: -

2.- Por recomendaciones del Manual de Técnicas Legislativas, todos los artículos deben estar escritos en minúsculas.

Después de lo analizado, somos de opinión que la comisión se aboque a su estudio, pudiendo observar lo señalado.

Atentamente,

**Welnel D. Félix F.**  
**Director**

**WF**