**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL**

**Proyecto de Acto Legislativo 287 de 2020 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2020 Senado “Por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y nutrición adecuada, y a no padecer hambre”**

Bogotá D.C., noviembre de 2020

Honorable Representante

**GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ**

Presidente

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

Bogotá D.C.

**Referencia:** Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo 287 de 2020 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2020 Senado “Por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y nutrición adecuada, y a no padecer hambre”

Respetado Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo 287 de 2020 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2020 Senado “Por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y nutrición adecuada, y a no padecer hambre”

1. **TRÁMITE DE LA INICIATIVA.**

El Proyecto de Acto Legislativo 287 de 2020 Cámara “Por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre” fue radicado el 28 de julio del 2020, con la firma de los HH.RR. Julián Peinado Ramírez, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Alexánder Harley Bermúdez Lasso, Carlos Julio Bonilla Soto, Andrés David Calle Aguas, Nilton Córdoba Manyoma, Ángel María Gaitán Pulido, Kelyn Johana González Duarte, Harry Giovanny González García, Luciano Grisales Londoño, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Nubia López Morales, Álvaro Henry Monedero Rivera, Juan Carlos Reinales Agudelo, Rodrigo Arturo Rojas Lara, Óscar Hernán Sánchez León, Alejandro Alberto Vega Pérez, José Daniel López Jiménez, César Augusto Lorduy Maldonado, Jorge Méndez Hernández, Eloy Chichi Quintero Romero, Jaime Rodríguez Contreras, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Teresa de Jesús Enríquez Rosero, John Jairo Hoyos García, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Mónica Liliana Valencia Montaña, Buenaventura León León, Margarita María Restrepo Arango, Luis Alberto Albán Urbano, Carlos Alberto "Sergio" Carreño Marín, Luvi Katherine Miranda Peña, León Fredy Muñoz Lopera, María José Pizarro Rodríguez, Abel David Jaramillo Largo y Ángela María Robledo Gómez; y los HH.SS. Iván Darío Agudelo Zapata, Armando Alberto Benedetti Villaneda, Manuel Bitervo Palchucan Chingal, Juan Luis Castro Córdoba, Angélica Lozano Correa, Luis Iván Marulanda Gómez, Jesús Alberto Castilla Salazar, Iván Cepeda Castro, Alexánder López Maya y Feliciano Valencia Medina.

El Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2020 Senado “Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia” fue radicado el 20 de julio de 2020 por los HH.SS. Maritza Martínez Aristizábal, Miguel Amín Escaf, Roy Leonardo Barreras Montealegre, John Moisés Besaile Fayad, Andrés García Zuccardi, Germán Darío Hoyos Giraldo, Juan Felipe Lemos Uribe, José Ritter López Peña, José David Name Cardozo, Roosvelt Rodríguez Rengifo y Bérner León Zambrano Eraso.

Ambas iniciativas fueron acumuladas, siendo designados como ponentes en la Comisión Primera de Cámara de Representantes los Honorables Representantes Julián Peinado Ramírez – coordinador –, Cesar Augusto Lorduy Maldonado, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Buenaventura León León, Margarita María Restrepo Arango, Juanita Maria Goebertus Estrada, Carlos German Navas Talero, Luis Alberto Alban Urbano y Ángela María Robledo Gómez; los cuales firman la ponencia que se presenta en este documento.

El primer debate del presente proyecto de acto legislativo se dio en la Comisión Primera de Cámara de Representantes el miércoles 28 de octubre de 2020, siendo aprobado el articulado como venía en la ponencia por unanimidad de los asistentes. En esta, se presentaron las siguientes proposiciones por parte de los Honorables Representantes, las cuales se dejaron como constancia:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Proponente | Propuesta | Estado | Explicación |
| H.R. Juan Carlos Losada Vargas | Propone modificar el inciso tercero del artículo 65 que se propuso en la ponencia agregando lo siguiente: “(…) dando prioridad a las formas de producción de alimentos que estén acorde con una dieta saludable y que generen un menor impacto ambiental”. | Acogida | Es afín a lo que se busca con la iniciativa.  |
| H.R. Gabriel Jaime Vallejo Chufi | Propone eliminar la modificación al artículo 45 de la Constitución. | No acogida. | En el trámite que ha tenido este proyecto en otras oportunidades, se ha hecho evidente la necesidad de garantizar este derecho a los adolescentes, de manera que se equipare la protección que en artículo 44 ya existe para los niños y niñas. |
| Propone ajustar el título de manera que se ajuste a la propuesta anterior.  | No acogida. | Explicación igual a la anterior.  |
| Propone modificar el artículo 65 de manera que se hable de “un mínimo de alimentación y nutrición” elimina la expresión “adecuada”, y se agrega la expresión “progresivamente”.  | Acogida parcialmente | No se acoge la eliminación de la expresión “adecuada”, dado que es un concepto fundamental para la iniciativa. Las demás sugerencias se acogen.  |

1. **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**
	1. **Objeto de las iniciativas**

Los dos proyectos de acto legislativos acumulados tienen como pretensión modificar el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia para elevar a rango constitucional los derechos a la alimentación y nutrición adecuada, y a no padecer hambre. Así mismo, se crea un mandato específico para que el Estado garantice estos derechos. Por otro lado, el Acto Legislativo 287 de 2020 Cámara pretende modificar el artículo 45 de la constitución, para establecer el mismo derecho para los adolescentes.

* 1. **Conveniencia del proyecto**

De acuerdo con el Reporte Global sobre Crisis Alimentarias 2020, en 2019 se presentó el nivel más alto de inseguridad alimentaria aguda – es decir, aquella en que “(…) la incapacidad de una persona para consumir alimentos adecuados
pone en peligro inmediato su vida o sus medios de subsistencia”[[1]](#footnote-1) – desde que el informe comenzó a producirse en 2017. Aproximadamente 135 millones de personas se encuentran en ese nivel de inseguridad alimentaria, mientras que otros 183 millones están en riesgo de llegar a ese nivel[[2]](#footnote-2). Aunque el reporte se hizo antes de que la enfermedad causada por el COVID-19 se convirtiera en una pandemia, en este sostiene lo siguiente:

“La pandemia probablemente devastará los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria, especialmente en contextos de fragilidad y particularmente para las personas más vulnerables que trabajan en los sectores agrícolas y no agrícolas informales. Una recesión global probablemente interrumpa las cadenas de suministro de alimento”.

Según la Organización Mundial para la Alimentación y la Agricultura (por su sigla en inglés FAO), en Colombia padecieron hambre al menos 2,4 millones de personas en el trienio 2016-2018 y la baja talla para la edad afecta a medio millón de niños menores de 5 años[[3]](#footnote-3).

Por su parte, la última Encuesta Nacional de Situación Nutricional de Colombia, ENSIN 2015[[4]](#footnote-4) es reveladora sobre la precariedad del panorama sobre el acceso a alimentos y el disfrute del derecho a la alimentación por parte de la población colombiana. Los datos revelan que más de la mitad de los hogares colombianos continúa con dificultades para conseguir alimentos, en la medida en que el 54.2% de ellos se encuentran en inseguridad alimentaria.

De igual modo, esta Encuesta revela que ocho de cada diez hogares de población indígena y cinco de cada diez del resto de la población se encuentran en inseguridad alimentaria, así como seis de cada diez hogares liderados por mujeres y cuatro de cada diez liderados por hombres tienen este mismo problema.

Esta información se puede desagregar en diferentes variables, a saber: **(1)** **Género:** de los hogares que se encuentran en esta situación, se tiene que el 57% tienen una jefatura femenina y un 52% tienen a un hombre en cabeza del hogar; **(2) Pertenencia étnica:** 77% de los hogares indígenas se encuentran en inseguridad alimentaria. Esta condición se replica para el 68.9% de los hogares afrodescendientes y para el reseñado 54.2% de los hogares que se consideran sin pertenencia étnica; **(3) Regiones:** La inseguridad alimentaria de los hogares en las regiones se reporta de la siguiente forma: 65% del total de los hogares de la región atlántica; 64% de la región de la Orinoquia y la Amazonia; 57.4% de la Pacífica; 52% de la Oriental; 50,2% en Bogotá y 49.3% en la Central; **(4) Índice de riqueza:** 71.2% de los hogares con ingresos más bajos se encuentran en situación de inseguridad alimentaria; esta situación se replica para el 62.7% de quienes reportan índice de riqueza bajo; 49.3% de quienes reportan índice de riqueza medio y 33% de quienes reportan ingresos altos.

En lo que respecta a la situación de la infancia y la niñez, la ENSIN 2015 resalta que La desnutrición crónica (que mide el retraso en la talla para la edad) se situó en un 10,8% y la desnutrición aguda en menores de 5 años se ubicó en 2,3%, muy por encima del 0.9% evidenciado en la ENSIN 2010.

Con respecto a la población entre 13 y 17 años rango de edad en el que se demanda mayor consumo de alimentos ricos en energía, proteínas y micronutrientes, sector de la población a la cual se dirige una parte importante de este proyecto legislativo, la ENSIN revela que la desnutrición crónica afecta a uno de cada diez adolescentes, especialmente a los indígenas en un 36,5%, a los más pobres de la población en un 14,9% y a quienes viven en zonas rurales en un 15,7%. Además, se encontró que uno de cada cinco adolescentes (17,9%) presenta un exceso de peso derivado del consumo de alimentación que aporta pocos nutrientes.

Como se pretende con este proyecto para Colombia, muchos otros Estados han realizado un reconocimiento explícito del derecho a la alimentación constitucionalmente. Países como Brasil, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Guyana, Panamá, Haití y Suriname han realizado un reconocimiento explícito del derecho a la alimentación constitucionalmente. Otros países como Honduras, Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Panamá, Bolivia, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay lo han constitucionalizado como componente de otros derechos o circunscribiéndolo a poblaciones de especial protección.

Constitucionalizar el derecho a la alimentación implica adoptar dos normas diferentes. Por un lado, una que puede clasificarse como derecho de segunda generación, es decir un derecho económico, social y cultural, de realización progresiva que es el *derecho a una alimentación adecuada*. Por otro lado, uno que en el marco de clasificación de los derechos en Colombia se denominaría como fundamental que es el *derecho fundamental a no padecer hambre.*

La relevancia de este proyecto en que al consagrar este derecho como fundamental establece la obligación para el estado construir políticas públicas en torno al desarrollo del mismo, es decir, de destinar recursos tanto políticos, económicos y administrativos que contribuyan a concretar el fin para el cuál fue promulgado el derecho[[5]](#footnote-5).

Este Congreso ha intentado en otras ocasiones constitucionalizar este derecho, aunque las iniciativas no han logrado completar la totalidad de debates requeridos. Es por ello que, se recogen elementos de esas discusiones previas para nutrir este proyecto, y teniendo en cuenta que este ya ha sido radicado en ocasiones anteriores en donde surtió hasta siete debates, se recogieron las actas de dichas discusiones para concretar el articulado que hoy se presenta[[6]](#footnote-6).

Deesta forma desde el año 2011 fecha en la cual un proyecto de ley con la misma finalidad alcanzó a surtir 7 debates, se introdujo que este no podía ser sujeto de una sola modificación al artículo 65, pues era necesario establecerlo también como un derecho de los adolescentes en el artículo 45, pues bien es cierto que este se introduce en el artículo 44 como un derecho fundamental este es solo exigible para los niños y niñas, por lo que se requiere extender la protección a este otro grupo poblacional.

Al introducir ambas modificaciones estamos estableciendo que el derecho fundamental a la alimentación es un derecho universal, *erga omnes* y que las políticas que se construyan a su alrededor deberán estar al alcance de todas las personas.

* 1. **Derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas: alcance y contenidos**

Desde sus primeros abordajes hasta la actualidad se han producido diversos desarrollos en torno a las miradas sobre el derecho humano a la alimentación. A partir de un abordaje holístico, organizaciones internacionales como FIAN[[7]](#footnote-7) han reconceptualizado el derecho a la alimentación adecuada como derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas (DHANA), con el objetivo de resaltar la importancia del componente nutricional, más allá del enfoque medicalizado y restrictivo que le ha sido dado tradicionalmente por otros enfoques. Así mismo, y reconociendo que este derecho debe interpretarse desde la comprensión de su intrínseca relación con el proceso alimentario y conceptos como la soberanía alimentaria y las autonomías alimentarias, la denominación de adecuadas se señala en plural, para significar la importancia de dar respuesta a las necesidades específicas de cada colectivo humano, en tanto no hay una sola alimentación y nutrición, sino que éstas se deben corresponder con las especificidades de cada pueblo. Esta mirada también apunta a entender que la garantía de este derecho debe superar una mirada antropocéntrica, pues la protección ambiental y los derechos de la naturaleza también son indispensables para garantizar el DHANA de esta y de las futuras generaciones.[[8]](#footnote-8) Como derecho humano, además, la alimentación se interrelaciona y es interdependiente con otros derechos.

Otro de los elementos a destacar es la importancia de reconocer la alimentación como proceso, lo cual se contrapone a la mirada según la cual se suele caer en el error de creer que lo alimentario se reduce al acto de comer. Esta percepción favorece la violación misma del derecho, pues enaltece visiones precarias o asistencialistas, desdibujando la discusión de fondo sobre los problemas estructurales que llevan al hambre y la malnutrición, sus causas, sus responsables y su perpetuación.

La alimentación concebida desde una perspectiva de derechos implica que no se reduce a exigir o garantizar el acto de comer o de cubrir las necesidades alimentarias y nutricionales de un individuo o un colectivo humano. Por supuesto, en situaciones de emergencia, este es un factor importante, pero el Derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada es mucho más complejo, dado que hace referencia a la alimentación como proceso.

Gráfico 1. La alimentación como proceso



Fuente: FIAN Colombia. La exigibilidad del Derecho Humano a la Alimentación. Qué es y cómo hacerla, 2015, p.17.

Como se observa en la figura, el proceso alimentario implica la concepción de su circularidad y da cuenta de la transacción física y económica junto con los intercambios culturales, sociales, políticos, de poder, ambientales, cosmogónicos y de conocimientos. De esta manera, el proceso alimentario tiene múltiples fases, que incluyen:

i. Producción: es la forma primaria como se consigue un alimento, donde también se consideran mecanismos de obtención, tales como la pesca, la cría, la caza, la recolección, entre otros. En la caracterización de estos mecanismos es fundamental ver quiénes se encargan de estas labores, cómo lo hacen, cuál es la relación que tienen con los factores productivos, si lo que producen ayuda a su alimentación vía autoconsumo, si están protegidos y si reciben apoyo por parte del Estado para la producción de alimentos.

ii. Intercambio de alimentos: se da por mecanismos de mercado, pero también mediante las redes solidarias y comunitarias, vía parentesco y vecindad, que suelen tomar una mayor relevancia en los momentos de crisis. Es importante identificar qué productos circulan por esta vía no monetaria en formas y momentos culturales o sociales específicos, tales como celebraciones, ritos de paso, etc., pues forman parte del primer acervo cultural que suele romperse cuando hay violaciones al derecho.

iii. Transformación: contempla el proceso efectuado en los hogares, previo al consumo, incluyendo la transmisión de conocimientos asociados a su preparación como los saberes gastronómicos y culinarios. Así mismo, las transformaciones artesanales a pequeña escala y las del sector industrial.

iv. Consumo, uso o aprovechamiento biológico del alimento: esto es lo que se conoce como nutrición y tiene que ver con los mecanismos de acceso a los alimentos (físico o económico), la frecuencia en que aquellos que son nutricionalmente adecuados son ingeridos, la condición de salud de quien se alimenta, la salubridad del entorno físico, ambiental y humano, los faltantes o excesos nutricionales que pueden determinar una nutrición insuficiente o una malnutrición.

Cuando la alimentación y la nutrición son adecuadas, reconstruyen o regeneran las condiciones vitales que, entre otras cosas, nos permiten, mediante nuestra fuerza de trabajo, salud e inteligencia, mantener en marcha de nuevo dicho proceso alimentario en condiciones de dignidad. En este punto es clave insistir en lo adecuado de la alimentación y no solo desde una perspectiva de lo inmediato, sino que también a largo plazo.

Desde esta mirada amplia e integral, y desde el reconocimiento de la circularidad del proceso alimentario, es también necesario integrar la comprensión de los sistemas productivos. Se trata de ver que los componentes que integran dichos sistemas no solo tocan factores bióticos, técnicos (el cómo se produce) o de resultados (medibles desde la eficacia y eficiencia), sino que responden a estructuras socioculturales, ambientales, económicas y políticas, y con ellas, a las formas de pensar y organizar el territorio.

En lo referente a su contenido y alcance, es preciso atender a las disposiciones contempladas en la Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Así pues, dicho Comité de expertos ha resaltado que el Derecho Humano a la alimentación adecuada se encuentra intrínsecamente relacionado con la dignidad humana y resulta ser un presupuesto indispensable para el goce efectivo de cualquier otro Derecho. De la misma forma, ha establecido que existe una conexidad entre el mismo y con los postulados inherentes a la justicia social, en tanto requiere la adopción de políticas de índole económico, social y ambiental adecuadas que permitan su garantía y, de paso, implementar políticas públicas tendientes a la erradicación de la pobreza y la efectiva realización de otros derechos.

En lo referente al contenido sustancial del mentado derecho, el mismo ha sido entendido por parte del Comité como:

*“El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole.”[[9]](#footnote-9)*

De la misma manera, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la alimentación ha contribuido a la definición sustantiva de dicho derecho, estableciendo que el mismo consiste en:

“*El derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.*”[[10]](#footnote-10)

Al respecto, surgen ciertos conceptos que resultan destacables con respecto al derecho a la alimentación, a saber: **disponibilidad, accesibilidad y adecuación**.

Por disponible, debe entenderse que el alimento pueda ser obtenido ya a través de la producción de alimentos, el cultivo de la tierra y/o la ganadería, la caza o la recolección, y que también se encuentre disponible para su venta y acceso en mercados y comercio. Este concepto ha sido en parte desarrollado en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012 – 2019 (PNSAN), en donde se entiende por disponible como *“la cantidad de alimentos con que se cuenta a nivel nacional, regional y local;* (y) *está relacionada con el suministro suficiente de estos frente a los requerimientos de la población y depende fundamentalmente de la producción y la importación. Está determinada por: La estructura productiva (agropecuaria, agroindustrial); los sistemas de comercialización y distribución internos y externos; los factores productivos (tierra, financiamiento, agua, tecnología, recurso humano); las condiciones ecosistémicas (clima, recursos genéticos y biodiversidad); las políticas de producción y comercio; y el conflicto sociopolítico (relaciones económicas, sociales y políticas entre actores).*”

Del mismo modo, el alimento debe ser **accesible**, ya en el plano económico como en el plano físico. En cuanto a la accesibilidad económica, dicho aspecto hace referencia a que debe garantizarse que las personas se encuentren en condiciones adecuadas de permitirse la adquisición de los alimentos sin perjuicio de otras erogaciones que resulten necesarias para atender necesidades básicas. En cuanto a la accesibilidad física, dicho criterio hace referencia a que los alimentos deben ser accesibles de manera universal y prestando especial atención a aquellas comunidades y ciudadanos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Al respecto, el PNSAN 2012 – 2019 ha dispuesto que debe entenderse por acceso como “*la posibilidad de todas las personas de alcanzar una alimentación adecuada y sostenible. Se refiere a los alimentos que puede obtener o comprar una familia, comunidad o país. Sus determinantes básicos son: Nivel y distribución de ingresos (monetarios y no monetarios) y los precios de los alimentos.*”

Por último, el alimento debe ser adecuado. Dicho criterio se refiere a que la alimentación debe satisfacer las necesidades básicas de dieta teniendo en cuenta la condición de la persona. Dentro de dicho criterio se contemplan también la necesidad de garantizar que los alimentos sean seguros para el consumo humano, es decir, que se encuentren libres de sustancias nocivas y/o contaminantes que puedan atentar contra la salud humana. También se encuentra contemplado el concepto de alimento culturalmente aceptable, el cual se refiere a la necesidad de que los alimentos que se provean no se encuentren proscritos por las tradiciones ni los valores culturales o religiosos de las comunidades. Respecto a este criterio establecido como fundamental por la doctrina internacional, el PNSAN 2012 – 2019 no hace ninguna referencia explícita respecto al mismo, aunque se hacen tangenciales referencias al mismo dentro de los criterios previamente mencionados.

Respecto a las obligaciones que impone el derecho a la alimentación adecuada a los Estados, las cuales fueron esbozadas anteriormente, es preciso desarrollar. Así pues, es preciso entonces acudir nuevamente a lo estipulado en la Observación General No. 12, el cual establece que:

“*El derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de* ***respetar, proteger y realizar****. A su vez, la obligación de realizar entraña tanto la obligación de facilitar como la obligación de hacer efectivo. La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.*”[[11]](#footnote-11) (se resalta)

* 1. **Consideraciones frente a la exigibilidad del derecho en los términos planteados en el proyecto**

En lo que respecta a la exigibilidad del derecho, en los términos que se plantean en el articulado, se ha reconocido que los medios para garantizar el mentado derecho variarán de manera inevitable y considerable de un Estado Parte a otro. En virtud de lo anterior, existe una libertad de aproximación y enfoques al momento de formular políticas públicas que estén destinadas a cumplir con las obligaciones que se encuentran contempladas en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[[12]](#footnote-12), cuya realización en sí (salvo en aquellos casos en los cuales se vean involucrados Niños, Niñas y Adolescentes) se debe materializar de manera progresiva, conforme a la disponibilidad presupuestal de los Estados.

En ese sentido, resulta necesario traer a colación lo dispuesto por el economista y premio Nobel de economía Amartya Sen en su escrito “*The right not to be hungry*” (1982) quien plantea la existencia de una nueva categoría de derechos que denomina “metaderechos”. En ese sentido, Sen plantea que “*un metaderecho a algo x puede ser definido como el derecho a tener políticas p(x) que persigan genuinamente el objetivo de hacer realizable el derecho a x*”[[13]](#footnote-13) Con el propósito de ejemplificar su afirmación, el autor plantea un ejemplo de la Constitución de la India en donde claramente se esboza una redacción “*suficientemente cuidadosa para evitar aseverar que tal derecho existe de antemano* (pese a que es deseable su existencia y puede argumentarse desde el ámbito de la conexidad con Derechos Fundamentales de corte no prestacional), *al decir que tan solo las políticas deben ser dirigidas a hacer posible tener medios adecuados para la realización del fin*”[[14]](#footnote-14)

El eje central de la teoría esbozada por Sen parte de una sencilla premisa: la redacción consignada, de ser aceptada y positivizada en el texto constitucional, plantea que tan solo se le otorgaría el reconocimiento y las herramientas para exigir al Gobierno el derecho a que se pongan en práctica las políticas (definidas por el autor como p(x)) y que sean conducentes para la realización y materialización del fin perseguido (definido como x por el Autor).

En ese sentido, de acuerdo con Sen

“*no resulta difícil observar por qué los metaderechos de este tipo tienen relevancia particular para objetivos económicos tales como la remoción de la pobreza o el hambre. En muchos países en donde* (estas dos situaciones) *están diseminados, puede que no exista ningún modo factible mediante el cual en un futuro cercano se le garantice a todos ser liberados de aquellas, pero sí políticas que rápidamente conducirán a tal liberación*.”[[15]](#footnote-15)

Tomando en consideración el anterior panorama, se cree que establecer el metaderecho a ser liberado del hambre es el derecho no a la provisión y prestación permanente de los alimentos, sino a la acción, a exigirle al Estado que despliegue una serie de medidas y políticas públicas serias a través de las cuales se materialice el derecho-objetivo de contar con una población libre del flagelo del hambre.

Tomando en consideración la teoría expuesta por Sen, se establece una redacción a través de la cual se positivice en la Constitución Política la obligación del Estado a actuar e implementar políticas públicas a través de las cuales se pueda llegar a garantizar de manera universal (aunque progresiva y conforme a la realidad económica del país) el derecho a la alimentación adecuada, a la seguridad y a la soberanía alimentaria.

* 1. **Instrumentos de derecho internacional**

El primer instrumento de derecho internacional en el que se hace referencia a la alimentación como un derecho es la **Declaración Universal de Derechos del Hombre** – en adelante DUDH – de 1948, la cual, en su artículo 25, establece que como parte del *“(…) derecho a un nivel de vida adecuado que (…) asegure, la salud y el bienestar (…)”* toda persona debe tener asegurado, entre otros elementos, *“(…) la alimentación (…)”*. En esta declaración, la temática se aborda forma general.

El **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** – en adelante PIDESC – es el instrumento internacional que desarrolla con mayor profundidad este derecho. Su artículo 11 trae dos numerales orientados a plantear las obligaciones específicas de los Estados respecto al tema. En el primer numeral, en un sentido similar al del artículo 25 de la DUDH, se reconoce la alimentación como parte del *“(…) derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado (…)”*, además de crear el mandato para los Estados de tomar *“(…) las medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho (…)”*.

En el segundo numeral, se establece que los Estados parte reconocen, de manera específica, *“(…) el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre (…)”.* A renglón seguido, se establece que se deberán tomar las medidas necesarias para:

1. *“Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;*
2. *“Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan”.*

De esta forma, el PIDESC reconoce explícitamente el derecho objeto de este proyecto de acto legislativo, además de crear obligaciones específicas para los Estados, encaminando su labor a materializarlo. Es necesario llamara la atención sobre un punto: el derecho a estar protegido contra el hambre es el único clasificado como fundamental por este Pacta; lo que muestra su relevancia.

Otros instrumentos internacionales consagran el derecho referido a poblaciones específicas. En ese sentido:

* La **Convención sobre los Derechos del Niño** establece en su artículo 24 “(…) el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud (…)”, el cual será garantizado por el Estado a través de, entre otras medidas, “(…) combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente”.
* La **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** considera como una problemática a resolver “(…) el hecho de que en situaciones de pobreza la mujer tiene un acceso mínimo a la alimentación (…)” y establece como una obligación de los Estados parte el asegurar para la mujer “(…) una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia (…)”.
* La **Convención sobre el Derecho de las Personas con Discapacidad**, en términos similares a la DUDH, establece que los Estados parte “(…) reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación (…)”.

De igual forma, hay declaraciones internacionales y resoluciones de la ONU así como instrumentos de carácter regional que tocan el derecho a la alimentación. Entre estos últimos, resalta, por su relevancia regional, el **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador"** reconoce en su artículo 12 el derecho a la alimentación, y lo desarrolla en dos numeral:

1. “Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.
2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”

Existen por otra parte diferentes instrumentos de derecho internacional no vinculantes, con los que se ha logrado crear un marco de desarrollo e interpretación de este derecho. Estos son, principalmente, aquellos instrumentos producidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO, por sus siglas en inglés –, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (por su sigla en inglés CESCR). Vale la pena resaltar la Declaración Sobre el Derecho al Desarrollo de1986 según la cual *“Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos (…)” (art.8).*

Igualmente la Declaración Universal Sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (1974) refiere que

*“todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales (...) Los gobiernos tienen la responsabilidad fundamental de colaborar entre sí para conseguir una mayor producción alimentaria y una distribución más equitativa y eficaz de alimentos entre los países y dentro de ellos. Los gobiernos deberían iniciar inmediatamente una lucha concertada más intensa contra la malnutrición crónica y las enfermedades por carencia que afectan a los grupos vulnerables y de ingresos más bajos”.*

Así mismo Las “Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” aprobadas en 2004, son pertinentes pues tienen como objetivo central orientar a los Estados en sus esfuerzos de lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

Igualmente la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales hace referencia en el artículo 15 al derecho que tienen los campesinos a la alimentación, a no padecer hambre y a la soberanía alimentaria, que comprende el derecho a una alimentación saludable y culturalmente apropiada, producida mediante métodos ecológicamente racionales y sostenibles, y el derecho a definir sus propios sistemas de alimentación y agricultura.[[16]](#footnote-16)

Por su parte, el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha pronunciado en varias oportunidades en relación con el alcance del derecho a la alimentación y en su Observación General Número 12 de 1999 define el derecho a la alimentación adecuada como aquel que:

*“se ejerce cuando ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El Derecho a la Alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El Derecho a la Alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole”* [[17]](#footnote-17).

Esta Observación también señaló que el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos[[18]](#footnote-18).

En cuanto a las obligaciones de los Estados en relación con la garantía de este derecho esta Observación destaca la obligación principal de adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho lo “más rápidamente posible” además de comprometerse a adoptar medidas para garantizar que toda persona tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre.

Así mismo, entendido como derecho humano especifica que el derecho a la alimentación adecuada impone al Estado las obligaciones de respetar (abstenerse de adoptar medidas que impidan el acceso), proteger (velar porque terceros no priven a las personas del ejercicio de este derecho) y realizar (que comprende por un lado, la obligación de facilitar condiciones para el acceso y utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida incluida su seguridad alimentaria; y por otro, la obligación de hacer efectivo el derecho cuando una persona o grupo está en incapacidad de acceder al derecho)[[19]](#footnote-19).

Finalmente, el último informe de la Relatora Especial para el derecho a la alimentación Hilal Elver publicado este año, destaca que a pesar del objetivo de “hambre cero” y lucha contra la malnutrición previsto para 2030, la realización del derecho a la alimentación sigue siendo una realidad lejana, cuando no imposible, para demasiadas personas. Al respecto señala que los Estados siguen haciendo caso omiso a los derechos económicos, sociales y culturales, sobre todo el derecho a la alimentación. Indica que hay 170 países que son parte del PIDESC y sin embargo tan solo 30 países han reconocido expresamente el derecho en la constitución. Añade que los Estados son garantes de derechos y todas las personas son titulares de estos más no receptores pasivos de caridad por lo que es una obligación de los Estados garantizar unas instituciones que posibiliten la exigibilidad del derecho a la alimentación[[20]](#footnote-20).

Como se advierte, además de las normas e instrumentos internacionales que establecen obligaciones y referentes relevantes frente al Estado colombiano en relación con las garantías del derecho a la alimentación, se está en mora de avanzar hacia la constitucionalización de este derecho y de garantizar su carácter fundamental en relación con la población más vulnerable.

Finalmente es importante mencionar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional en varias sentencias se ha referido al derecho a la alimentación adecuada, a veces en pronunciamientos directos sobre el conjunto de componentes que integran el derecho a la alimentación, y en otras oportunidades aplicando el concepto de conexidad con los derechos fundamentales. Aunque los pronunciamientos son numerosos, se pueden destacar a modo de ejemplo las sentencias que han hablado sobre el derecho a la alimentación de los niños y niñas[[21]](#footnote-21), la importancia del derecho en los entornos educativos[[22]](#footnote-22), la alimentación para comunidades rurales[[23]](#footnote-23) y víctimas de desplazamiento forzado[[24]](#footnote-24), la garantía de este derecho para personas privadas de la libertad[[25]](#footnote-25) y la amplia jurisprudencia de los derechos sociales en el estado colombiano, entre otras.

* 1. **El derecho a estar protegido contra el hambre y la desnutrición en el derecho comparado**

Son varios los Estados los que, a pesar de haber ratificado y adoptado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales los que han consagrado explícitamente en sus constituciones el reconocimiento del derecho a estar protegido contra el hambre y la desnutrición, así[[26]](#footnote-26):

|  |  |
| --- | --- |
| País | Texto constitucional |
| Bolivia | Artículo 16: 1. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación. (…) El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población. |
| Cuba | Artículo 77. Todas las personas tienen derecho a la alimentación sana y adecuada. El Estado crea las condiciones para fortalecer la seguridad alimentaria de toda la población. |
| Ecuador | Artículo 3. Son deberes primordiales del Estado: (…) 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.Artículo 32. La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir.Artículo 66. Se reconoce y garantizará a las personas: (…) 2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios. |
| Haití | Artículo 22. El Estado reconoce el derecho de todo ciudadano a una vivienda digna, a la educación, a la alimentación y a la seguridad social. |
| República Islámica de Irán | Principio 3. Para alcanzar los objetivos mencionados en el principio segundo, el Gobierno de la República Islámica tiene la responsabilidad de poner en funcionamiento todos los medios a su alcance para conseguir los siguientes fines: (…) 12. Cimentar una economía sana y equitativa, de acuerdo con los principios islámicos, para crear bienestar, erradicar la pobreza y eliminar todo tipo de miseria en los campos de la **alimentación**, de la vivienda, del trabajo, de la salud y generalizar la aseguración.Principio 43. Al objeto de garantizar la independencia económica de la sociedad, erradicar la pobreza y la miseria y satisfacer las necesidades humanas en el curso de su crecimiento salvaguardando su libertad, la economía de la República Islámica de Irán se basará en los siguientes principios: (…) 1. Garantizar las necesidades básicas para todos: vivienda, alimentación, vestido, servicios sanitarios, medicamentos, educación, enseñanza, así como los medios necesarios para constituir la familia. |
| Kenya | Artículo 43. 1. Todas las personas tienen derecho: (…) c. A no padecer hambre y a tener alimentos adecuados de aceptable calidad. |
| México | Artículo 4. Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. (…) En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. |
| Nicaragua | Es derecho de los nicaragüenses estar protegidos contra el hambre. El Estado promoverá programas que aseguren una adecuada disponibilidad de alimentos y una distribución equitativa de los mismos. |
| Nigeria | 2.El Estado dirigirá su política con el fin de garantizar: (…) d. que se le proporcionen a todos los ciudadanos un alojamiento adecuado y suficiente, alimentación adecuada y suficiente, un salario mínimo nacional razonables, cuidados y pensiones para la tercera edad; prestaciones en caso de desempleo y enfermedad, y asistencia social para los incapacitados. |
| Panamá | En materia de salud, corresponde primordialmente al Estado el desarrollo de las siguientes actividades, integrando las funciones de prevención, curación y rehabilitación: (…) 1. Desarrollar una política nacional de alimentación y nutrición que asegure un óptimo estado nutricional para toda la población, al promover la disponibilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados. |
| Paraguay | Artículo 57. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio. |
| República Dominicana | Artículo 61. Toda persona tiene derecho a la salud integral. En consecuencia: (…) 1. El Estado debe velar por la protección de la salud de todas las personas, el acceso al agua potable, el mejoramiento de la alimentación, de los servicios sanitarios, las condiciones higiénicas, el saneamiento ambiental, así como procurar los medios para la prevención y tratamiento de todas las enfermedades, asegurando el acceso a medicamentos de calidad y dando asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes la requieran; |

Es necesario resaltar que la totalidad de los Estados que consagran de una u otra forma el derecho a estar protegidos contra el hambre y la desnutrición – bien sea de manera directa o en conexidad con el derecho a la salud – son Estados en vías de desarrollo, tal y como es el caso de Colombia, por lo que no es de recibo un argumento que indique que el país no puede consagrar en su ordenamiento jurídico este derecho - en las condiciones señaladas en el acápite de exigibilidad – ya que en al menos 13 países (la mayoría de ellos pertenecientes a la región de América Latina y el Caribe) ha sido posible elevar a rango constitucional el derecho a estar protegido contra el hambre y la desnutrición, y con base en esta disposición jurídica, tener la legitimidad así como la obligación de adoptar medidas que permitan garantizar la protección de este derecho esencial para cualquier ser humano.

* 1. **Concepto de Seguridad Alimentaria en el contexto internacional**

Pese a ser un concepto que se encuentra intrínsecamente relacionado con los objetivos del Derecho a la Alimentación Adecuada, es necesario entrar a distinguir la Seguridad Alimentaria, como concepto doctrinario carente de significancia en el ámbito jurídico, del Derecho a la Alimentación, el cual es completamente vinculante para el Estado colombiano al ser reconocido como un Derecho Humano.

Así pues, tradicionalmente se ha entendido a la seguridad alimentaria como “*la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras*”[[27]](#footnote-27). Así mismo, de conformidad con la FAO, existe seguridad alimentaria “*cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana*”[[28]](#footnote-28). Del mismo modo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la FAO en el Folleto Informativo No. 34 sobre el derecho a la alimentación adecuada ha establecido que “*Se trata de una condición previa del ejercicio pleno del derecho a la alimentación. No obstante, el propio concepto de seguridad alimentaria no es un concepto jurídico en sí mismo, no impone obligaciones a los interesados ni les otorga derechos*”[[29]](#footnote-29).

* 1. **Concepto de la soberanía alimentaria en el derecho comparado y en el derecho internacional**

El concepto de soberanía alimentaria ha sido adoptado en diversas legislaciones[[30]](#footnote-30). La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en conjunto con la FAO, han reconocido que el concepto de soberanía alimentaria hace referencia a un concepto emergente, carente de significado y por ende sin consenso en el Derecho Internacional Público. En virtud de éste, las personas son las que definen su propio alimento y su propio modelo de producción del mismo. De la misma forma, irroga la posibilidad que se posee para determinar hasta qué punto desean auto proveerse y hasta qué punto se desea proteger la producción interna de los recursos alimentarios. Así mismo, regula el comercio a fin de lograr los objetivos inherentes del desarrollo sostenible y a la atención de las necesidades de la población[[31]](#footnote-31).

Así pues, con el presente proyecto de ley se plantea establecer el derecho fundamental a la alimentación adecuada en el ordenamiento jurídico interno, en los términos establecidos por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, de la cual se toman los elementos fundantes para la elaboración del artículo propuesto en el presente proyecto, todo lo anterior con el propósito de dar cumplimiento a las disposiciones del corpus iuris de derecho internacional que han sido suscritas por parte del Estado colombiano, hoy en día enteramente vinculantes y como paso necesario para la construcción de condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional.

* 1. **Consideraciones adicionales.**

Como se refiere en el Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2020, hoy más que antes, dados los desafíos que plantea la actual coyuntura derivada de la Emergencia Económica, Social y Ecológica producto de la pandemia del COVID-19, la presente iniciativa cobra una especial relevancia, toda vez que se hace necesario contar con disposiciones jurídicas que permitan al Gobierno Nacional reconocer la importancia debida a la garantía de la Seguridad Alimentaria para la población, al tiempo que a través de la consagración constitucional de esta prerrogativa fundamental se otorgan herramientas que le permiten a la ciudadanía ser veedora y exigir el cumplimiento progresivo de la garantía de uno de los derechos más básicos y esenciales: el poder alimentarse dignamente.

De acuerdo con el más reciente informe del estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo (2020) realizado por FAO, IFAD, Unicef, el Programa Mundial de Alimentos y la Organización Mundial de la Salud, el 8,9% del total de la población global (690 millones de personas) padece hambre, y alrededor del 25,6% del total de la población global (2000 millones de personas, aproximadamente) se encuentran en condiciones de inseguridad alimentaria severa o moderada. Estas cifras – que demuestran una tendencia creciente desde el año 2014 – indican que el mundo, previo a la pandemia, no se encaminaba a cumplir con el Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 2: Hambre cero a 2030, esto debido a factores como (1) conflictos y violencia; (2) condiciones climáticas adversas producto del calentamiento global y; (3) la desaceleración económica, las cuales afectaban especialmente a África, Asia y América Latina. Así pues, de continuar con la tendencia evidenciada en los años anteriores, de acuerdo con el informe, el mundo podría encontrarse en una situación peor a la del punto de partida del ODS 2, ya que mientras que en 2015 alrededor de 795 millones de personas pasaban hambre, en 2030 esta cifra puede llegar a los 840 millones.

Sin embargo, esta perspectiva no toma en consideración el impacto que generará la pandemia, que tiene el potencial de adicionar entre 83 millones y 132 millones de personas al número de seres humanos que padecen hambre en 2020, esto último dependiendo del escenario de crecimiento económico global, el cual aún no resulta del todo claro o predecible. Esta coyuntura hace entonces que sea aún más dudoso que se cumplan las metas y objetivos trazados en el ODS 2, si no se toman medidas necesarias para frenar el hambre en el mundo.

Es necesario señalar que, de acuerdo con el informe, son múltiples las formas en las cuales la pandemia – y las medidas destinadas a su contención – pueden llegar a incidir en los sistemas de producción alimentarios y por extensión en la seguridad alimentaria. En ese sentido, se resalta que a pesar de que no se ha registrado escasez grave en cultivos como el trigo, el maíz, el arroz o la soya, medidas como la restricción de la movilidad, los aislamientos preventivos obligatorios y la desaceleración económica generalizada generarán que sea mucho más difícil acceder a alimentos para los grupos más vulnerables de la población, sobre todo en los países de ingreso bajo o medio (como es el caso de Colombia y de la mayoría de países de América Latina y el Caribe), ya que los Estados no contaban con los mecanismos de contingencia y los fondos necesarios para estimular las economías y proteger a la población más vulnerable, razón por la cual las consecuencias de la crisis económica derivada de la pandemia se sentirán en mayor medida en países como los nuestros, sin que en este momento sea posible contar con un estimado puntual (o la magnitud del impacto) dado el desconocimiento, la falta de información y lo impredecible de la situación.

Si bien Colombia ha avanzado en materia de disminución de la población que padece de desnutrición (pasó de 11,3% - por encima de la media de América del Sur – a 5.5% - acorde con la media de la región –), no es menos cierto que, como bien lo advierte la FAO, el impacto que generará la pandemia se sentirá en mayor medida en países como el nuestro – situación que ya se ha venido evidenciando con la proliferación de banderas rojas y el clamor de gran parte de la ciudadanía de abrir la economía para poder contar con los recursos económicos para poder subsistir y alimentarse – por lo que es necesario actuar de manera proactiva y contar con los mecanismos que permitan al país establecer una política pública coherente para responder y garantizar los derechos fundamentales de la ciudadanía.

Es relevante, entonces, avanzar en la constitucionalización de lo dispuesto en las presentes iniciativas para responder a las disposiciones internacionales que ha tratado la materia y avanzar en la materialización de un país que no padezca el flagelo del hambre. Por esto, se invita a los miembros del Congreso de la República a acompañar la presente iniciativa.

1. **PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Considerando los textos de las dos iniciativas radicadas, se presenta el presente pliego de modificaciones que agrupa de ambas:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Texto aprobado en primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes** | **Texto propuesto para segundo debate en la Honorable plenaria de la Cámara de Representantes** | **Texto propuesto para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes** |
| **Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 45 de la Constitución Política, el cual quedará así:**Artículo 45.**El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral**, así como a recibir una alimentación adecuada y acorde a las necesidades nutricionales para su correcto desarrollo.**El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud. | **Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 45 de la Constitución Política, el cual quedará así:**Artículo 45.**El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral**, así como a recibir una alimentación adecuada y acorde a las necesidades nutricionales para su correcto desarrollo.**El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud. | No hay modificación. |
| **Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política, el cual quedará así:**Artículo 65.** **Toda persona goza del derecho a la alimentación y nutrición adecuada, y a no padecer hambre. El Estado garantizará estos derechos y promoverá condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional.**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.**La parte general del Plan Nacional de Desarrollo deberá incluir un capítulo en el que se especifiquen las acciones que adelantará el Gobierno nacional, en coordinación con los demás órganos del Estado, para materializar lo establecido en este artículo.** | **Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política, el cual quedará así:**Artículo 65.** **Toda persona goza del derecho a un mínimo de alimentación y nutrición adecuada, y a no padecer hambre. El Estado garantizará progresivamente estos derechos y promoverá condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional.**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, **dando prioridad a las formas de producción de alimentos que estén acorde con una dieta saludable y que generen un menor impacto ambiental****La parte general del Plan Nacional de Desarrollo deberá incluir un capítulo en el que se especifiquen las acciones que adelantará el Gobierno nacional, en coordinación con los demás órganos del Estado, para materializar lo establecido en este artículo.** | Se acoge parcialmente la modificación propuesta por el H.R. Gabriel Jaime Vallejo Chufi en el sentido de agregar las expresiones “un mínimo de alimentación y nutrición” y la expresión “progresivamente”.Así mismo, se agrega el texto propuesto por el H.R. Juan Carlos Losada Vargas. |
| **Artículo 3°**. Luego de la promulgación de este acto legislativo, el Congreso de la República tendrá hasta un (1) año para aprobar la ley estatutaria que desarrolle este derecho. | **Artículo 3°**. Luego de la promulgación de este acto legislativo, el Congreso de la República tendrá hasta un (1) año para aprobar la ley estatutaria que desarrolle este derecho. | No hay modificación. |
| **Artículo 4°. Vigencia.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias. | **Artículo 4°. Vigencia.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias. | No hay modificación. |

1. **PROPOSICIÓN**

Basados en las presentes consideraciones, nos permitimos presentar **PONENCIA FAVORABLE**  al Proyecto de Acto Legislativo 287 de 2020 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2020 Senado “Por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y nutrición adecuada, y a no padecer hambre”, para que se dé Segundo Debate en la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes de acuerdo con el texto que se adjunta a la presente.

Cordialmente,

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
| **JULIÁN PEINADO RAMÍREZ** | **CESAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO** |
| Coordinador Ponente  | Ponente |
|  |  |
| **ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA** | **BUENAVENTURA LEÓN LEÓN** |
| Ponente | Ponente |
|  |  |
| **MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO** | **CARLOS GERMAN NAVAS TALERO** |
| Ponente | Ponente |
|  |  |
| **JUANITA MARÍA GOEBERTUS ESTRADA** | **LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO** |
| Ponente | Ponente |
|  |  |
| **ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ** |  |
| Ponente |  |

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE**

**Proyecto de Acto Legislativo 287 de 2020 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2020 Senado “Por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y nutrición adecuada, y a no padecer hambre”**

**El Congreso de la República**

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 45 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 45.**El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral**, así como a recibir una alimentación adecuada y acorde a las necesidades nutricionales para su correcto desarrollo.**

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 65.** **Toda persona goza del derecho a un mínimo de alimentación y nutrición adecuada, y a no padecer hambre. El Estado garantizará progresivamente estos derechos y promoverá condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional.**

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, **dando prioridad a las formas de producción de alimentos que estén acorde con una dieta saludable y que generen un menor impacto ambiental**

**La parte general del Plan Nacional de Desarrollo deberá incluir un capítulo en el que se especifiquen las acciones que adelantará el Gobierno nacional, en coordinación con los demás órganos del Estado, para materializar lo establecido en este artículo.**

**Artículo 3°**. Luego de la promulgación de este acto legislativo, el Congreso de la República tendrá hasta un (1) año para aprobar la ley estatutaria que desarrolle este derecho.

**Artículo 4°. Vigencia.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
| **JULIÁN PEINADO RAMÍREZ** | **CESAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO** |
| Coordinador Ponente  | Ponente |
|  |  |
| **ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA** | **BUENAVENTURA LEÓN LEÓN** |
| Ponente | Ponente |
|  |  |
| **MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO** | **CARLOS GERMAN NAVAS TALERO** |
| Ponente | Ponente |
|  |  |
| **JUANITA MARÍA GOEBERTUS ESTRADA** | **LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO** |
| Ponente | Ponente |
|  |  |
| **ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ** |  |
| Ponente |  |

1. Global Network Against Food Crises & Food Security Information Netwotk. (21 de abril de 2020). El Informe mundial sobre las crisis alimentarias revela su magnitud, mientras la COVID-19 plantea nuevas amenazas para los países vulnerables. Disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/item/1271897/icode/> [↑](#footnote-ref-1)
2. Global Network Against Food Crises & Food Security Information Netwotk. (2020). The Global Report on Food Crises 2020. Disponible en: https://www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC\_2020\_ONLINE\_200420.pdf [↑](#footnote-ref-2)
3. FAO. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía. 2019. Disponible en: <http://www.fao.org/3/ca5162es/ca5162es.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
4. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Instituto Nacional de Salud y Universidad Nacional de Colombia. Encuesta Nacional de Situación Nutricional. Bogotá, 2015. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ver: Velasco Cano, N., & Llano, J. V. (2016). Derechos fundamentales: Un debate desde la argumentación jurídica, el garantismo y el comunitarismo. *Novum Jus: Revista Especializada en Sociología Jurídica y Política; Vol. 10, no. 2 (jul.-dic. 2016); p. 35-55*. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ver: Gacetas del Congreso [199/12](http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=03-05-2012&num=199),[254/12](http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index.xhtml;jsessionid=b3ba7213a248bacd37376ffcedca), [45/12, 199/12](http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index.xhtml;jsessionid=b3ba7213a248bacd37376ffcedca), [997/11, 63/12, 145/12](http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index.xhtml;jsessionid=b3ba7213a248bacd37376ffcedca), [958/11](http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Camara&fec=12-12-2011&num=958), [, 60/12](http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index.xhtml;jsessionid=b3ba7213a248bacd37376ffcedca),[908/11](http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index.xhtml;jsessionid=b3ba7213a248bacd37376ffcedca),[898/11, 908/11, 1013/11](http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index.xhtml;jsessionid=b3ba7213a248bacd37376ffcedca), [814/11](http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=02-11-2011&num=814), [705/11](http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index.xhtml;jsessionid=b3ba7213a248bacd37376ffcedca), [519/11, 585/11](http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index.xhtml;jsessionid=b3ba7213a248bacd37376ffcedca) [↑](#footnote-ref-6)
7. FIAN es la sigla de Food First Action Network, organización no gubernamental internacional con estatus consultivo ante Naciones Unidas. Ver: www.fian.org. [↑](#footnote-ref-7)
8. Morales Juan Carlos y Carvajal Carolina. *Sin tierra, sin alimento y con el espejismo del agua represada: análisis de las violaciones del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en el caso del Proyecto Hidroeléctrico del Quimbo,* 2020. FIAN Colombia (sin publicar). [↑](#footnote-ref-8)
9. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales.* Observación General 12. 20º Periodo de Sesiones. 1999 [↑](#footnote-ref-9)
10. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Folleto Informativo No. 27.* [↑](#footnote-ref-10)
11. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales.* Observación General 12. 20º Periodo de Sesiones. 1999. Pár. 15 [↑](#footnote-ref-11)
12. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales.* Observación General 12. 20º Periodo de Sesiones. 1999. Pár. 21 [↑](#footnote-ref-12)
13. Amartya K. Sen, El derecho a no tener hambre. Estudios de Filosofía y Derecho No. 3 Universidad Externado de Colombia: 2002. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ibídem. [↑](#footnote-ref-14)
15. Ibídem. [↑](#footnote-ref-15)
16. Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. 2018. A/RES/73/165 [↑](#footnote-ref-16)
17. CESCR. Observación General No.12. Documento E/C.12/1999/5 [↑](#footnote-ref-17)
18. Íbidem. Párr. 4. [↑](#footnote-ref-18)
19. Íbidem. Párr. 15 [↑](#footnote-ref-19)
20. Consejo de Derechos Humanos. Asamblea General de Naciones Unidas. lnforme de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, Hilal Elver. Perspectiva crítica de los sistemas alimentarios, las crisis alimentarias y el futuro del derecho a la alimentación 2020. A/HRC/43/44. [↑](#footnote-ref-20)
21. Ver entre otras sentencia T-029/2014 y T-302/2017 [↑](#footnote-ref-21)
22. Ver sentencia T-273<72014 y T-457/2018 sobre programa de alimentación escolar. [↑](#footnote-ref-22)
23. Ver sentencias T-606/2015 sobre pescadores y T-622/2016 sobre comunidades negras del río Atrato. [↑](#footnote-ref-23)
24. Ver sentencia T-367 de 2010 [↑](#footnote-ref-24)
25. Ver entre otras sentencias: T-388/2013, T-762/2015 y T-260/2019. [↑](#footnote-ref-25)
26. Información obtenida de: Constitute Project. [↑](#footnote-ref-26)
27. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales.* Observación General 12. 20º Periodo de Sesiones. 1999. [↑](#footnote-ref-27)
28. FAO, *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo* – 2001. Roma, 2001 En: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. *Folleto Informativo No. 34. El derecho a la alimentación adecuada.* Pág. 5 [↑](#footnote-ref-28)
29. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. *Folleto Informativo No. 34. El derecho a la alimentación adecuada.* Págs. 5 – 6. [↑](#footnote-ref-29)
30. A título enunciativo, en el contexto regional existen los siguientes precedentes: Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 32-2005) de la República de Guatemala; Constitución Política de la República del Ecuador en conjunto con la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de 2006; La Ley Orgánica de la Seguridad Alimentaria de 2008 de la República Bolivariana de Venezuela; Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2007; Lei 11346 de 2006 - *Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências* de la República Federativa del Brasil. [↑](#footnote-ref-30)
31. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. *Folleto Informativo No. 34. El derecho a la alimentación adecuada.* Pág. 6. [↑](#footnote-ref-31)