**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 269 DE 2022 CÁMARA – No.001 DE 2022 SENADO “POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 65 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA” (PRIMERA VUELTA)**

Bogotá D.C., diciembre de 2022

Doctor,

**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**

Presidente Comisión Primera Cámara de Representantes

Ciudad.

*Referencia*: Informe de ponencia para segundo debate - proyecto de Acto Legislativo No. 269 de 2022 Cámara No.001 de 2022 senado“*POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 65 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA*”.

Respetado Señor 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 proyecto de Acto Legislativo No. 269 de 2022 Cámara No.001 de 2022 Senado “*Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia*”. El Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos.

**I. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES**

El Proyecto de Acto Legislativo No. 269 de 2022 Cámara “*Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”* fue radicado en la Camara de Representantes el 02 de noviembre de 2022 por los honorables Representantes a la Cámara: Julián David López Tenorio ,Ana Paola García Soto ,Víctor Manuel Salcedo Guerrero ,Milene Jarava Díaz ,Álvaro Mauricio Londoño Lugo ,Astrid Sánchez Montes De Oca y los honorables Senadores de la República: Alfredo Rafael Deluque Zuleta , Norma Hurtado Sánchez ,Berner león Zambrano Erazo ,Julio Elías Chagui Flórez ,Juan Felipe Lemos Uribe publicado en la Gaceta 1377 de 2022.

El 17 de noviembre de 2022, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes designó como ponentes a los representantes a la Cámara Oscar Sánchez León (coordinador), Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo (coordinador), Víctor Andrés Tovar Trujillo, José Jaime Uscátegui Pastrana, Andrés Felipe Jiménez Vargas, Duvalier Sánchez Arango, Luis Alberto Albán Urbano, Marelen Castillo Torres, Orlando Castillo Advincula y Ana Paola García Soto.

El 30 de noviembre de 2022, el Proyecto de Acto Legislativo se aprobó en comisión primera y se designó como ponentes para debate en plenaria a los representantes a la Cámara Oscar Sánchez León (coordinador), Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo (coordinador), Víctor Andrés Tovar Trujillo, José Jaime Uscátegui Pastrana, Andrés Felipe Jiménez Vargas, Duvalier Sánchez Arango, Luis Alberto Albán Urbano, Marelen Castillo Torres, Orlando Castillo Advincula y Ana Paola García Soto.

**II. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

Los proyectos de acto legislativo acumulados tienen como objeto modificar el artículo 65 de la Constitución Política en asuntos referentes a garantizar a todos los colombianos el derecho a una alimentación saludable, adecuada y nutricional protegiendo a las personas para que no padezcan hambre y erradicar así la desnutrición en el país. Aunado a lo anterior, el proyecto de acto legislativo manifiesta la necesidad de articular esfuerzos interinstitucionales para erradicar la desnutrición del país, garantizando progresivamente y promoviendo las condiciones necesarias de soberanía alimentaria por parte del Estado.

**III. CONSIDERACIONES**

El proyecto de acto legislativo pretende que el Estado sea responsable de la obligación de dirigir sus políticas hacía el aseguramiento del derecho a la alimentación. A proteger a los colombianos contra el hambre y la desnutrición. Teniendo en cuenta el enfoque territorial y étnico. Además, quiere garantizar la soberanía, autonomía y la seguridad alimentaria de la población, estos conceptos intrínsecamente ligados al derecho a la alimentación, definiendo una estrategia que acompañe a las cadenas de producción y distribución nacional de alimentos, en aras de cerrar las brechas que inciden en su eficiencia, y que al tiempo aborde el fenómeno de la pérdida de estos y se evite un impacto ambiental negativo. De igual forma, estableciendo la obligación de incluir un acápite que desarrolle esta disposición en el Plan Nacional de Desarrollo.

La necesidad de lo planteado en el Proyecto de Acto Legislativo se da por diversas razones. Entre las cuales se destaca las alarmantes y preocupantes cifras que existen en Colombia sobre desnutrición crónica que son fruto del padecimiento de hambre e inseguridad alimentaria. Situación que consecuencia directa del acceso a los alimentos para las poblaciones más vulnerable del país. Así mismo, resulta imperiosa la necesidad de elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación, teniendo en cuenta los diversos tratados y convenciones internacionales ratificados por el Estado de Colombia. En conclusión, con lo establecido en el proyecto de acto legislativo, se daría cumplimiento a las obligaciones internacionales que el Estado colombiano ha adquirido y que se encuentran en completa consonancia con lo consagrado en el ordenamiento interno.

Además, consagrar en la Constitución Política el derecho a una alimentación adecuada y a no padecer hambre es apenas el primer paso para que se creen políticas públicas que garanticen la nutrición de los ciudadanos de hoy y de las futuras generaciones. En este sentido el Estado deberá jugar un rol protagónico en las políticas públicas de fomento a la producción agraria, en la lucha contra el desperdicio de comida en todas las fases de producción y en la transferencia tecnológica para aumentar la productividad en el sector alimenticio.

**Conceptos Relevantes para el Estudio del Derecho a la Alimentación**

1. **Distinción entre el concepto de seguridad alimentaria con el concepto sobre soberanía alimentaria.**

Pese a ser conceptos que se encuentra intrínsecamente relacionados con el derecho a la alimentación, y que representan escalas de cumplimiento de este, es necesario entrar a distinguir la seguridad, la soberanía y la autonomía alimentaria.

Tradicionalmente se ha entendido a la seguridad alimentaria como “*la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras*”[[1]](#footnote-1). Así mismo, la FAO, dando alcance al presente concepto, señalando que 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*”[[2]](#footnote-2). 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*”.[[3]](#footnote-3)

En nuestro ordenamiento jurídico, el concepto de la Seguridad Alimentaria ha sido recogido en el CONPES 113 de 2008, el cual plantea varias semejanzas con respecto a la definición propuesta por la FAO. En ese sentido, el mencionado documento de política señala que por Seguridad Alimentaria y Nutricional debe entenderse que es la “*disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.*”

En cuanto al concepto sobre Soberanía Alimentaria se tiene que ésteha sido adoptado en diversas legislaciones como es el caso de Guatemala, Ecuador, Bolivia o Brasil, entre otras. Sin embargo, a pesar de este reconocimiento, no es menos cierto que conforme lo ha señalado la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en conjunto con la FAO, - y contrario a lo que ocurre con el concepto de seguridad alimentaria – el contenido de la acepción de soberanía alimentaria es un concepto emergente, que aún no cuenta con un consenso en el marco del Derecho Internacional Público.

Sin embargo, la falta de consenso en el concierto internacional no ha impedido que instancias como la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la FAO[[4]](#footnote-4), hayan propuesto una definición que recoge las principales posturas que hasta la fecha se han dado sobre este asunto. En virtud de esta definición, por soberanía alimentaria se entiende la potestad que se confiere a las personas y a las comunidades para definir su propio alimento y modelo de producción. Así mismo, el reconocimiento del derecho para determinar hasta qué punto desean auto proveerse y hasta qué punto se desea proteger la producción interna de los recursos alimentarios.

La soberanía alimentaria también reconoce que, en razón a que el mercado requiere de la intervención del Estado para asegurar su correcto funcionamiento, se debe regular el comercio a fin de lograr los objetivos inherentes del desarrollo sostenible y a la atención de las necesidades de la población[[5]](#footnote-5).

Adicionalmente, no puede dejarse de lado lo aprobado por unanimidad en el seno del Parlamento Latinoamericano, instancia multilateral de la cual Colombia es parte, quien aprobó en 2012 el documento que tiene por objeto en convertirse en Ley Marco del Derecho a la Alimentación, la Seguridad y la Soberanía Alimentaria, en donde el numeral II del artículo 9 se establece una definición de Soberanía Alimentaria, entendida como:

*“El derecho de un país a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas productivos, de comercialización y de gestión de los espacios rurales.”*

Si no fueran suficientes los argumentos anteriormente esgrimidos, no puede dejarse de lado que el concepto de soberanía alimentaria no es ajeno a nuestro ordenamiento jurídico. Para ello, es válido traer algunos ejemplos en donde se ha establecido el mismo: Mediante la Ley 1776 de 2016, se establecieron las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES) como territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola. En dicha norma, específicamente en el parágrafo 5º del artículo 3º se dispuso que, en la aprobación de los proyectos productivos dentro de las ZIDRES, que contemplen la inversión nacional y extranjera, debe garantizarse que no se afecte la seguridad, autonomía y soberanía alimentaria.

De igual manera, recientemente la Ley 2046 de 2020, la Ley de Compras Públicas de Alimentos, indicó en su artículo 4º, relativo a las definiciones aplicables, señaló que *“*[l]*os principios del comercio justo están relacionados con la soberanía alimentaria y seguridad alimentaria.”* Además, en el artículo 6º del mencionado instrumento normativo se consagró la obligación del Gobierno Nacional de capacitar en diferentes ejes temáticos, dentro de los cuales se encuentra la seguridad y soberanía alimentaria.

Por último, la autonomía alimentaria o mejor las autonomías alimentarias, toda vez que este no es un concepto univoco, se refieren al “*derecho que le asiste a cada comunidad, pueblo o colectivo humano, integrante* [de] *una nación, a controlar autónomamente su propio proceso alimentario según sus tradiciones, usos, costumbres, necesidades y perspectivas estratégicas, y en armonía con los demás grupos humanos, el ambiente y las generaciones venideras*”[[6]](#footnote-6).

1. **Importancia de los conceptos disponibilidad, accesibilidad y adecuación frente al derecho de alimentación.**

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 sea 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. Se contempla 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.

Otra característica que se tiene en cuenta para determinar si el alimento es adecuado es 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.

**2) Necesidad del proyecto de acto legislativo.**

**a)** **Cifras importantes en relación con el padecimiento del hambre y desnutrición en Colombia.**

Recientemente, la Organización FIAN (*Food First Information and Action Network)* publicó el informe Un País que se Hunde en Hambre, sobre la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia en 2021[[7]](#footnote-7), allí se expone con detalle la disparidad regional en varios indicadores como lo son: la prevalencia de anemia en la población menor a cinco años, la desnutrición aguda en población menor de cinco años y el retraso en talla en la población menor de cinco años. También se presentan resultados a la luz de los niveles de ingreso y las conclusiones son contundentes: son aquellas zonas del país más apartadas (algunas con presencia de minorías étnicas) y los estratos más bajos aquellos que sufren con peor rigor la crisis en materia alimentaria que atraviesa el país.

En Colombia, recientemente, el DANE ha empezado a incluir en la Encuesta Pulso Social sobre el acceso que tienen los hogares a las tres comidas diarias. De acuerdo con la encuesta del DANE con corte mayo de 2022, se concluyó que previo al inicio de la pandemia, el 91,3% de los hogares encuestados se encontraban en capacidad de acceder a ellas; mientras que, durante el primer trimestre del 2022 solo el 76,7% pudieron tener los alimentos suficientes para contar con una alimentación adecuada, situación que es mucho más crítica en ciudades como Cartagena, Barranquilla, Sincelejo y Valledupar, en donde se evidencia una mayor inseguridad alimentaria en el país. Para el caso de Cartagena y Barranquilla, solo 3 de cada 10 hogares encuestados reportan poder acceder a las tres comidas al día; mientras que en Sincelejo y Valledupar no alcanzan a ser 5 de cada 10 hogares los que cuentan con alimentos suficientes para garantizar la seguridad alimentaria. Sin embargo, es de destacar que en el país, carecemos de mediciones periódicas recurrentes que permitan evaluar constantemente el desempeño del país en prevención de la inseguridad alimentaria[[8]](#footnote-8).

De igual forma, el informe del Panorama de las Necesidades Humanitarias Colombia, de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), publicado en febrero de 2022; en términos de seguridad alimentaria y nutrición destaca:

1. “7,6 millones de personas con necesidad de seguridad alimentaria y nutrición en los 1.122 municipios en el 2021 y se prevé continúen en 2022;
2. “300 mil niños y niñas menores de cinco años con necesidad de recibir atención en programas de prevención y recuperación de la desnutrición;
3. “Más de 23 mil nacidos vivos a término tienen bajo peso al nacer en 962 municipios”[[9]](#footnote-9).

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[[10]](#footnote-10).

Por su parte, la última Encuesta Nacional de Situación Nutricional de Colombia, ENSIN 2015[[11]](#footnote-11) 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.

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.

La inseguridad alimentaria que nuestro país sufrió por cuenta de la pandemia va a tener costos sociales enormes en el futuro. Según JPAL - *Poverty Action Lab[[12]](#footnote-12)* las políticas públicas tendientes a mejorar la situación de nutrición infantil se constituyen como las más costo-efectivas para luchar contra la pobreza y la desigualdad. Esta relación parte del supuesto según el cual una adecuada nutrición en la infancia temprana garantiza un desarrollo cognitivo pleno y la posibilidad de una adultez productiva. Organizaciones como la UNICEF[[13]](#footnote-13) reconocen que la desnutrición en edades temprana crea rezagos en el desarrollo de los infantes que luego no pueden ser subsanados.

Así las cosas, se evidencia que la realidad alimentaria del país es preocupante, y no adoptar medidas prontas y efectivas perpetuará las desigualdades, ya bastante amplias en nuestro país e impedirá romper los círculos de la pobreza a los que hoy en día, y especialmente después de la pandemia, están condenados miles de niños en el país.

En este contexto, es responsabilidad del Estado crear políticas públicas sólidas y sostenidas en el tiempo para garantizar el derecho a la alimentación y a no padecer hambre de todos los colombianos y especialmente de aquellos en situación de vulnerabilidad. La realización plena de este derecho es una herramienta para cumplir los fines y propósitos de un Estado democrático.

**b) Instrumentos de derecho internacional**

Los Derechos Humanos se constituyen como aquellas prerrogativas que resultan ser inherentes al ser humano por el simple hecho de serlo. El goce de estos derechos debe garantizarse y protegerse sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición[[14]](#footnote-14). Estos derechos son universales[[15]](#footnote-15) e inalienables[[16]](#footnote-16). Así mismo, se consideran en todo caso interrelacionados, interdependientes e indivisibles[[17]](#footnote-17).

Al respecto, es menester resaltar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos impone a los Estados obligaciones positivas y negativas, entendidas en todo caso como obligaciones destinadas al respeto, protección y realización de los mismos. Es precisamente en atención a los precitados deberes, de los cuales el Estado colombiano es titular, que es garantizar el Derecho Humano a la alimentación adecuada.

En ese sentido, vale la pena resaltar que los diversos instrumentos internacionales han facultado a los Estados para que éstos adopten las medidas internas que consideren más apropiadas, de conformidad con sus contextos y realidades internas, con el propósito de lograr la efectiva realización de los Derechos contemplados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y de los sucesivos instrumentos de carácter regional que consagran disposiciones similares[[18]](#footnote-18).

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 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 llamar la atención sobre un punto: el derecho a estar protegido contra el hambre es el único clasificado como fundamental por este Pacto; lo que muestra su relevancia.

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[[19]](#footnote-19).

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 numerales:

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”.*

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”* [[20]](#footnote-20).

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[[21]](#footnote-21).

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.

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.

**Informe Proposiciones presentadas**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Articulo** | **Proposición** |  |
| **Articulo 1** | **Juan Manuel Cortes.**  Busca dar una mejor redacción al inciso segundo del articulo | **Acogida en el texto** |
| **Karime Cotes.**  Busca que en las estrategias del estado para el fortalecimiento de las cadenas de producción de alimentos se incluya la infraestructura para la transformación, el almacenamiento, transporte y distribución de alimentos. | **Acogida Parcialmente** |
| **Alirio Uribe, Eduard Sarmiento.**  Busca que la seguridad, autonomías y soberanía alimentaria tengan un enfoque territorial y étnico | **Acogida en el texto** |
| **Catherine Juvinao**  Busca que 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, considere las condiciones de producción de cada uno de los territorios.  A su vez busca que en la reglamentación de lo dispuesto en el artículo cuente con un proceso de participación efectiva y vinculante de los sectores. | **Acogida en el texto** |
| **Juan Daniel Peñuela**  Busca que dentro de la reglamentación se incluya la promoción, control y vigilancia de programas que aseguren una adecuada disponibilidad de alimentos y distribución equitativa de los mismos, con el fin de lograr un óptimo estado nutricional de la población. | **Acogida en el texto** |
| **Jorge Méndez**    Busca que la seguridad, autonomías y soberanía alimentaria tengan un enfoque cultural y étnico.  No se acoge, por considerar que la proposición está contenida en los conceptos territorial y étnico. | **No se acoge** |
| **Juan Carlos Losada**  Busca que en la parte final del inciso segundo se incluya dentro de las estrategias del Estado la perdida de alimentos | **Se acoge** |
| **Juan Carlos Losada**  Busca que la producción de alimentos este acorde a una dieta saludable y con menor impacto ambiental.  No se acoge por considerar que los conceptos y/o definiciones de soberanía seguridad y autonomías alimentarias, incluyen las disposiciones de dietas saludable e impacto ambiental, en sus escalas de realización. | **No se acoge** |

**IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

|  |  |
| --- | --- |
| **TEXTO APROBADO EN CAMARA EN PRIMER DEBATE** | **TEXTO PROPUESTO EN SEGUNDO DEBATE CÁMARA** |
| **Artículo 1.** Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:  **Artículo 65.** El Estado garantizará de manera adecuada y progresiva el derecho a la alimentación y a estar protegido contra el hambre y la desnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, autonomias y soberanía alimentaria con un enfoque territorial y étnico.  La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se ~~otorgará prioridad~~ al desarrollo integral de las actividades agrícolas, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física, vías terciarias y adecuación de tierras. El Estado definirá una estrategia para el fortalecimiento de las cadenas de producción, transporte y distribución de alimentos, así como para evitar la perdida de los mismos.  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, considerando las condiciones de producción de cada uno de los territorios.  **Parágrafo Transitorio**. Dentro de los 6 meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, el gobierno nacional presentará un proyecto de ley estatutaria que desarrolle y reglamente las disposiciones relacionadas con los derechos a la alimentación saludable y adecuada a no padecer hambre y a la seguridad, autonomía y soberanía alimentaria y la promoción, control y vigilancia de programas que aseguren una adecuada disponibilidad de alimentos y distribución equitativa de los mismos, con el fin de lograr un óptimo estado nutricional de toda la población. El proceso deberá contar con la participación efectiva y vinculante de los productores de alimentos, las organizaciones sociales, campesinas, comunitarias y locales con presencia en el territorio nacional. | **Artículo 1.** Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:  **Artículo 65.** El estado garantizará **el derecho a la alimentación y el derecho a la protección contra el hambre y la desnutrición, de manera adecuada y progresiva**. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, autonomias y soberanía alimentaria con un enfoque territorial y étnico.  La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se **fortalecerá** el desarrollo integral de las actividades agrícolas, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, **dándole prioridad a la adecuación de tierras para tal fin; a la construcción de vías terciarias que faciliten el transporte y distribución de alimentos, y la construcción de obras de infraestructura física necesarias para garantizar las cadenas de producción.**  El estado definirá una estrategia para el fortalecimiento de las cadenas de producción de alimentos **y la infraestructura para la transformación, la comercialización, el almacenamiento,** transporte y distribución de alimentos, **así como para evitar la pérdida de los mismos.**  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, considerando las condiciones de producción de cada uno de los territorios.  **Parágrafo Transitorio.** Dentro de los 6 meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, el gobierno nacional presentará un proyecto de ley estatutaria que desarrolle y reglamente las disposiciones relacionadas con los derechos a la alimentación adecuada a no padecer hambre y a la seguridad, autonomía y soberanía alimentaria y la promoción, control y vigilancia de programas que aseguren una adecuada disponibilidad de alimentos y distribución equitativa de los mismos, con el fin de lograr un optimo estado nutricional de toda la población. El proceso deberá contar con la participación efectiva y vinculante de los productores de alimentos, las organizaciones sociales, campesinas, comunitarias y locales con presencia en el territorio nacional. |
| Artículo 2. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. | Sin Modificación |

**V CONFLICTO DE INTERÉS**

Según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

De manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Acto Legislativo no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

**VI. PROPOSICIÓN**

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5° de 1992, presentamos ponencia favorable y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al proyecto de acto legislativo No. 269 de 2022 Cámara – No.001 de 2022 senado “por el cual se modifica el artículo 65 de la constitución política de Colombia” (primera vuelta) acorde al pliego de modificaciones presentado.

**OSCAR SÁNCHEZ LEÓN EDUARD SARMIENTO HIDALGO**   
Coordinador Ponente Coordinador Ponente

**VICTOR ANDRES TOVAR JOSE JAIME USCATEGUI**    
Ponente Ponente

**ANDRES FELIPE JIMÉNEZ DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO**    
Ponente Ponente

**LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO MARELEN CASTILLO TORRES**    
Ponente Ponente

**ORLANDO CASTILLO ADVINCULA ANA PAOLA GARCIA SOTO**    
Ponente Ponente

**TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 269 DE 2022 CÁMARA – No.001 DE 2022 SENADO “POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 65 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1.** Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

**Artículo 65.** El estado garantizará el derecho a la alimentación y el derecho a la protección contra el hambre y la desnutrición, de manera adecuada y progresiva. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, autonomias y soberanía alimentaria con un enfoque territorial y étnico.

La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se fortalecerá el desarrollo integral de las actividades agrícolas, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, dándole prioridad a la adecuación de tierras para tal fin; a la construcción de vías terciarias que faciliten el transporte y distribución de alimentos, y la construcción de obras de infraestructura física necesarias para garantizar las cadenas de producción.

El estado definirá una estrategia para el fortalecimiento de las cadenas de producción de alimentos y la infraestructura para la transformación, la comercialización, el almacenamiento, transporte y distribución de alimentos, así como para evitar la pérdida de los mismos.

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, considerando las condiciones de producción de cada uno de los territorios.

**Parágrafo Transitorio.** Dentro de los 6 meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, el gobierno nacional presentará un proyecto de ley estatutaria que desarrolle y reglamente las disposiciones relacionadas con los derechos a la alimentación adecuada a no padecer hambre y a la seguridad, autonomía y soberanía alimentaria y la promoción, control y vigilancia de programas que aseguren una adecuada disponibilidad de alimentos y distribución equitativa de los mismos, con el fin de lograr un optimo estado nutricional de toda la población. El proceso deberá contar con la participación efectiva y vinculante de los productores de alimentos, las organizaciones sociales, campesinas, comunitarias y locales con presencia en el territorio nacional.

**Artículo 2.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

**OSCAR SÁNCHEZ LEÓN EDUARD SARMIENTO HIDALGO**   
Coordinador Ponente Coordinador Ponente

**VICTOR ANDRES TOVAR JOSE JAIME USCATEGUI**    
Ponente Ponente

**ANDRES FELIPE JIMÉNEZ DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO**    
Ponente Ponente

**LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO MARELEN CASTILLO TORRES**    
Ponente Ponente

**ORLANDO CASTILLO ADVINCULA ANA PAOLA GARCIA SOTO**    
Ponente Ponente

1. 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-1)
2. 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-2)
3. 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-3)
4. Folleto informativo No. 34 sobre el derecho a la alimentación [↑](#footnote-ref-4)
5. 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-5)
6. Colombia con hambre: Estado indolente y Comunidades resistentes. 3er Informe sobre la situación del Derecho a la Alimentación en Colombia. FIAN Colombia, 2013 [↑](#footnote-ref-6)
7. Informe de FIAN, [Un país que se hunde en el hambre – FIAN Colombia](https://fiancolombia.org/informe-dhana-2021/#:~:text=%E2%80%9CUn%20Pa%C3%ADs%20que%20se%20Hunde,porcentaje%20de%20personas%2C%20en%20la) [↑](#footnote-ref-7)
8. A pesar de que se cuenta con la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) realizada cada cinco años, se considera que el periodo evaluado es muy amplio y, adicionalmente, su interpretación y aplicación en razón del extenso periodo que abarca constituye un desafío en materia de interpretación para los tomadores de decisión. [↑](#footnote-ref-8)
9. Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). (Febrero de 2022). Panorama de las Necesidades Humanitarias Colombia. Recuperado de: <https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/colombia_hno_2022_es.pdf> [↑](#footnote-ref-9)
10. 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-10)
11. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Instituto Nacional de Salud y Universidad Nacional de Colombia. Encuesta Nacional de Situación Nutricional. Bogotá, 2015. [↑](#footnote-ref-11)
12. Consultar en: [El Rol de las Transferencias Monetarias Condicionadas en el Desarrollo Infantil en México | The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab](https://www.povertyactionlab.org/es/evaluation/el-rol-de-las-transferencias-monetarias-condicionadas-en-el-desarrollo-infantil-en) [↑](#footnote-ref-12)
13. Consultar en: [La mala alimentación perjudica la salud de los niños en todo el mundo, advierte UNICEF](https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/la-mala-alimentaci%C3%B3n-perjudica-la-salud-de-los-ni%C3%B1os-en-todo-el-mundo-advierte) [↑](#footnote-ref-13)
14. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014 desde Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx [↑](#footnote-ref-14)
15. El principio de universalidad constituye la piedra angular del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Como ejemplo de éste es preciso acudir a las disposiciones de la Declaración Mundial de Derechos Humanos y el Programa de Acción de Viena de 1993, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Allí se establece que todos los Estados se encuentran en el deber de proteger los Derechos Humanos y las libertades individuales, lo anterior con independencia a los contextos políticos, económicos, culturales o económicos. [↑](#footnote-ref-15)
16. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define el criterio de inalienabilidad en el sentido de que “*Los derechos humanos son inalienables. No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales*.” En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx [↑](#footnote-ref-16)
17. En lo referente a la interrelación, interdependencia e indivisibilidad, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define dichos criterios en el sentido de que *“Todos los derechos humanos, sean éstos los derechos civiles y políticos (…); los derechos económicos, sociales y culturales (…); o los derechos colectivos, todos son derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás.”*Al respecto ver la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en 1993. A/CONF.127/23. Pár. 5; Ver también: Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Pár. 5 [↑](#footnote-ref-17)
18. Al respecto ver: Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Artículo 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; Artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988. [↑](#footnote-ref-18)
19. 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-19)
20. CESCR. Observación General No.12. Documento E/C.12/1999/5 [↑](#footnote-ref-20)
21. Íbidem. Párr. 4. [↑](#footnote-ref-21)