



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402326121

Fecha: 28-11-2022

Página 1 de 22

Bogotá D.C.,

Doctora
AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
Comisión Primera Constitucional
Cámara de Representantes
Carrera 7ª N° 8 – 68
Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el PAL 005/22 (C) “por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”, acumulado con el PAL 019/22 (C) “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”, acumulado con el PAL 051/22 (C) “por medio del cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”.

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación¹, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales previstas en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3º del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, de conformidad con el siguiente orden:

1. CONTENIDO

Una versión antecedente de la propuesta que ahora nos ocupa, contenía el texto que se transcribe:

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

ARTÍCULO 65. El Estado garantizará el derecho a la alimentación, a no padecer hambre y a proteger a las personas contra el hambre y la desnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad y soberanía alimentaria.

La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará

¹ Cfr. <https://www.camara.gov.co/alimentacion-0>; <https://www.camara.gov.co/derecho-fundamental-a-la-alimentacion> y <https://www.camara.gov.co/alimentacion-1>.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402326121

Fecha: 28-11-2022

Página 2 de 22

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. El Estado definirá una estrategia para el acompañamiento de las cadenas de producción y distribución nacional 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, dando prioridad a las formas de producción de alimentos que estén acorde con una dieta saludable y que generen un menor impacto ambiental. (Se subraya el texto nuevo)

A este proyecto se acumularon, el PAL 019/22 (C) *“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”*², y el PAL 051/22 (C) *“por medio del cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”*³.

El primero de ellos, PAL 019/22 (C), busca incluir el enfoque del derecho humano a la alimentación mediante la modificación de los artículos 45 y 65 de la Constitución Política, 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 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.

² Cfr. Gaceta del Congreso N° 855 de 2022, pp. 49 a 54.

³ Cfr. Gaceta del Congreso N° 916 de 2022, pp. 1 a 6.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402326121

Fecha: 28-11-2022

Página 3 de 22

Señala que se dará prioridad a los alimentos acorde con una dieta saludable y con menor impacto ambiental. Así mismo, establece la formulación de una norma estatutaria que regula la materia.

Dentro de la exposición de motivos que da lugar a la iniciativa se indica que es necesaria la universalización del derecho y, al darle el carácter de derecho fundamental, la obligación para el Estado de construir políticas públicas.

Teniendo en cuenta el caso colombiano, se concluye:

[...] Es relevante, entonces, avanzar en la constitucionalización de lo dispuesto en el presente proyecto de acto legislativo 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 supuesto una modificación constitucional, en sí misma, no conjurará el problema sin embargo dará paso a: una ley estatutaria que regule la materia y que deberá ser aprobada por el Congreso de la República posterior a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, y al trabajo conjunta de todo el engranaje estatal para avanzar en llevar a cabo lo que aquí se dispone. Así mismo, considerando la situación derivada por la pandemia, será necesario que la ley estatutaria que desarrolle este derecho fundamental contemple mecanismos dirigidos de manera específica a conjurar la situación actual en materia alimentaria. Por esto, se invita a los miembros del Congreso de la República a acompañar la presente iniciativa [...] ⁴.

El segundo, PAL 051/22 (C), por su parte contempla lo siguiente:

ARTÍCULO 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Se garantiza a todos los habitantes del territorio nacional el derecho a una alimentación saludable, adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional con el objetivo de erradicar la desnutrición crónica en el país. El Estado proporcionará los mecanismos para hacer efectivo este derecho, priorizando los hábitos de consumo local de las personas, en atención a las distintas etnias y a la interculturalidad que posee el país.

El gobierno nacional y los gobiernos departamentales, distritales y municipales podrán crear bancos de alimentos o articular con los bancos de alimentos existentes con el fin de evitar la pérdida y

⁴ Gaceta del Congreso N° 855, *op. cit.*, p. 52.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402326121

Fecha: 28-11-2022

Página 4 de 22

desperdicio de alimentos durante todas las etapas de las cadenas de producción, distribución, comercialización y suministro de los mismos, para lograr la disponibilidad oportuna y permanente a la población que lo requiera.

El gobierno nacional incluirá en el Plan Nacional de Desarrollo las acciones que adelantará con el fin de hacer efectivo lo dispuesto en este artículo. Adicionalmente los gobiernos nacional, departamentales, distritales y municipales destinarán una partida en sus presupuestos con el fin de contribuir al sostenimiento de los mismos.

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 los derechos a la alimentación saludable y adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional. (Se subraya lo nuevo)

Se busca incluir el enfoque del derecho humano a la alimentación mediante la modificación del artículo 65 de la Constitución Política con el objeto de:

[...] elevar a rango constitucional el derecho a una alimentación saludable, adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional con el fin de erradicar la desnutrición crónica en el país. Así mismo, contempla la posibilidad de crear bancos de alimentos en los distintos niveles de gobierno dándoles herramientas que contribuyan al funcionamiento de los mismos. En resumen, se crea un mandato específico para que el Estado garantice estos derechos [...] ⁵.

Finalmente, además que los proyectos de Acto Legislativo que fueron acumulados, en el informe de ponencia para primer debate se propone:

ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 65. El Estado garantizará el derecho a la alimentación, nutrición adecuada y a no padecer hambre. Así mismo promoverá condiciones de cumplimiento en los niveles de realización del derecho: seguridad, autonomías 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 y adecuación de tierras. El Estado definirá una estrategia para el acompañamiento de las cadenas de producción, distribución y comercialización nacional de alimentos.

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.

⁵ Gaceta del Congreso número 916 *cit.*, pág. 1.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402326121

Fecha: 28-11-2022

Página 5 de 22

Parágrafo. El Gobierno Nacional incluirá en el Plan Nacional de Desarrollo las acciones que adelantará en coordinación con los demás órganos del Estado, con el fin de hacer efectivo lo dispuesto en este artículo.

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 el derecho a la alimentación saludable, la nutrición adecuada y a no padecer hambre. Este proceso deberá contar con la participación de los grandes, medianos y pequeños productores de alimentos, además de las organizaciones sociales, campesinas y comunitarias que trabajen el tema con presencia en el territorio nacional. (En negrilla y subrayado lo nuevo).

2. CONSIDERACIONES

En virtud de la acumulación realizada, se emitirá un solo concepto respecto de tales iniciativas, de conformidad con lo que a continuación se describe:

2.1. Antecedentes

Cabe anotar que actualmente cursan, además de lo referenciado, otros proyectos de Acto Legislativo sobre la materia, así:

- **PAL 366/21 (C) – 011/21 (S)**, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 65. El Estado garantizará el derecho a la alimentación adecuada y a proteger a las personas contra el hambre y la desnutrición. Así mismo 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. **El Estado definirá una estrategia para el acompañamiento de las cadenas de producción y distribución nacional 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, **dando prioridad a las formas de producción de alimentos que estén acorde con una dieta saludable y que generen un menor impacto ambiental.** (Se resalta lo que se propone incluir).

- **PAL 01/22 (S)**, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402326121

Fecha: 28-11-2022

Página 6 de 22

Colombia, previendo:

Artículo 65. El Estado garantizará el derecho a la alimentación adecuada y a estar protegido contra el hambre y la desnutrición. Así mismo, 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. (Se subraya lo nuevo)

Este proyecto cuenta con ponencia para primer debate en los mismos términos de su presentación⁶.

Adicionalmente, dentro de los proyectos de Acto Legislativo que se han radicado en anteriores legislaturas, están el PAL 013/14 (S) *“por el cual se establece el derecho fundamental a una alimentación adecuada”*, PAL 01/20 (S) *“por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”* y PAL 035 de 2021 (C), *“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”*, lo que refleja un interés a nivel del Congreso de la República por establecer una norma constitucional que garantice ese derecho.

Así mismo, se cuenta con varios antecedentes de proyecto de ley asociados al tema, sirva para ilustrar:

- PL 203/07 (S), *“por la cual se establece el marco legal de la seguridad alimentaria y nutricional”*.
- PL 079/08 (S), *“por la cual se establece el marco legal de la seguridad alimentaria y nutricional”*.
- PL 142/11 (C) – 002/11 (S), *“por la cual se establece el derecho fundamental a la alimentación”*.
- PL 066/12 (C) – 284/13 (S), *“por medio de la cual se establecen lineamientos de*

⁶ Cfr. Gaceta del Congreso N° 1028 de 2022, p. 8.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402326121

Fecha: 28-11-2022

Página 7 de 22

política para garantizar el derecho a la alimentación y a no padecer hambre de la población en situación de vulnerabilidad y fragilidad social, se modifican los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones”.

- **PL 027/13 (C)**, *“por [la] cual se establece el derecho fundamental a una alimentación adecuada”.*
- **PL 054/14 (S) – 250/15 (C)**, *“por la cual se crea el Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINSAN, se crea la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria, y se establecen otras disposiciones”.*
- **PL 164/17 (S)**, *“por medio de la cual se establece el marco para la política pública de seguridad alimentaria con calidad nutricional”.*
- **PL 213/18 (S)**, *“por [la] cual se crea el Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINSAN, se crea la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria - ANSAN, y se establecen otras disposiciones”.*
- **PL 171/20 (S)**, *“por la cual se crea el Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, se modifica la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional y se dictan otras disposiciones”.*
- **PL 287/20 (C)**, *“por [la] cual se modifican los artículos 45 y 65 de la constitución política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre”.*
- **PL 041/21 (C)**, *“por [la] cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre”.*
- **PL 444/22 (C)**, *“por [la] cual se modifica el artículo 65 de la constitución política de Colombia”.*

El sustento de la gran mayoría de dichas propuestas ha radicado en la situación de inseguridad alimentaria y desnutrición que afecta a la población colombiana y se sustentan en las cifras reportadas por la Encuesta Nacional de Situación Nutricional.

De otra parte, fue expedida la Ley 2120 de 2021, *“por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no*



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402326121

Fecha: 28-11-2022

Página 8 de 22

transmisibles y se adoptan otras disposiciones”, destinada adoptar:

[...] medidas efectivas que promueven entornos alimentarios saludables, garantizando el derecho fundamental a la salud, especialmente de las niñas, niños y adolescentes, con el fin de prevenir la aparición de Enfermedades No Transmisibles, mediante el acceso a información clara, veraz, oportuna, visible, idónea y suficiente, sobre componentes de los alimentos a efectos de fomentar hábitos alimentarios saludables.

Como se advierte, existe un marcado interés regulatorio por parte del Congreso de la República tanto a nivel ordinario como a través de una reforma constitucional.

2.2. Necesidad de la norma

Como un primer punto en las reflexiones que se realizan frente a las iniciativas legislativas o de acto legislativo, propio a cualquier normatividad que se pretenda adoptar, es del caso establecer si supera o no el *test* de necesidad, que debe ser más riguroso si se trata de modificar el texto constitucional.

Sobre el particular, una disposición es requerida cuando:

- i. Hay un vacío normativo (por lo menos en teoría), traducido en ambigüedad (múltiples interpretaciones) o vaguedad (imprecisión) de las normas susceptibles de ser aplicadas al caso que se pretende regular. Generalmente, ello ha ocurrido en temas como las nuevas tecnologías, sin perjuicio de que existan normas aplicables a casos similares.
- ii. Se deben corregir o puntualizar las regulaciones, como parte de su adaptación a las nuevas situaciones. Esta hipótesis es, si se quiere, una derivación de la primera, pero sobre la base de una normatividad específica al caso controvertido. Las correcciones pueden ser de diferente índole según el diagnóstico que se realice, esto conlleva a que se produzcan reformas integrales o parciales de una materia. A la postre, debe haber una fundamentación que haga laudable la estructura del siguiente silogismo:
 - Existe un hecho X no contemplado en la norma o regulado de un modo que ya no se considera conveniente.
 - El hecho X es relevante y debe ser regulado o su regulación modificada.
 - La regulación Y da solución al hecho X, en una relación de estrecha conexidad.
- iii. Subyace una necesidad de concreción o diferenciación en la regulación de un tema que, por su amplitud, no permite comprender la temática específica o, en su defecto,



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402326121

Fecha: 28-11-2022

Página 9 de 22

en el evento de abarcarlo no produce las consecuencias asociadas a esa regulación, dado que operan diferentes principios.

- iv. Es indispensable expedir una norma que interprete y de alcance a otra que, por su ambigüedad o vaguedad generan dificultad interpretativa.
- v. En ámbitos como el penal o tributario y en salvaguarda del principio de tipicidad, se exige que la regulación sea lo más exacta posible pues, como es bien sabido, no es dable que el intérprete aplique la analogía u otro recurso de ampliación y aplicación normativa.
- vi. Uno de los casos que debe examinarse dentro de las hipótesis planteadas, tiene que ver con la eventual relevancia de regular legalmente lo que ya viene establecido a nivel reglamentario, vale decir, la necesidad de que el legislador “retome” una competencia que, en principio ha deferido en el ejecutivo.
- vii. Estos aspectos pueden conducir a otra faceta, como lo es la del retiro total de la regulación por ausencia de necesidad en la misma.
- viii. Una reflexión especial ameritan las reformas constitucionales como estrategia de actualización normativa⁷. Aquí, y para el caso en estudio, es importante tener en cuenta que la Constitución Política se refiere a la alimentación no solo en el artículo 65 de la misma, por el contrario, la contempla en otras disposiciones, sirva para ilustrar:
 - El artículo 43, relativo al subsidio alimentario a la mujer, durante y después del parto si está desempleada o desamparada.
 - El artículo 44 que destaca como uno de los derechos fundamentales de los niños la alimentación equilibrada.
 - El subsidio alimentario en caso de indigencia, al que alude el inciso segundo del artículo 46.
 - Adicionalmente, el artículo 334 superior, modificado por el A. L. 03 de 2011, determina los elementos propios de la intervención del Estado en la economía, así:

⁷ Hasta el momento se han adoptado más de 50 reformas a la Constitución Política de 1991.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402326121

Fecha: 28-11-2022

Página 10 de 22

[...] La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica [...].

- A esto se suma el carácter social del Estado⁸ y el principio, valor y derecho de igualdad contenido en el artículo 13, que materializan una filosofía garantista y de protección que se irradia en todas las acciones estatales.
- ix. Dentro de las reflexiones en torno a las reformas constitucionales que tramite el Congreso de la República, debe estimarse la falta de competencia de este órgano para cambiar los ejes definitorios del ordenamiento adoptado en 1991⁹.
- x. Finalmente, y aún en el plano constitucional, debe preguntarse acerca del mensaje político que se quiera dar en la materia y en particular el posicionamiento de una materia que debe tener prioridad dentro de las políticas estatales.

Si bien no se agotan las posibilidades de adecuación normativa en general, debe estar claro que en la legislación existe un proceso de agregación de normas frente a los hechos regulados y no una reiteración de estas.

En el presente caso, es posible entender que se quiera erradicar un problema grave que padece el país cuya solución no se circunscribe a un cambio normativo, como si de esa manera se modificara la realidad, a manera de un fetichismo normativo. No obstante, sería un avance para ubicar este tema dentro de una dimensión prioritaria, un aspecto

⁸ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-406 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.

⁹ Ver, entre otras, CORTE CONSTITUCIONAL, sents. C-084 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-674 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero, C-294 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402326121

Fecha: 28-11-2022

Página 11 de 22

que otras constituciones latinoamericanas han realizado, y que estaría en consonancia con la naturaleza del Estado colombiano, por lo que se descarta, de entrada, una eventual sustitución constitucional. En este sentido, el Presidente de la República, en el Foro Global de Seguridad Alimentaria, realizado el 20 de septiembre de 2022, destacó lo siguiente:

[...] Hay un problema fundamental en el concepto mismo de 'Seguridad Alimentaria', y es que no tiene en cuenta la desigualdad de ingresos de la humanidad.

En esa medida, en Colombia discutíamos, yo fui uno de los opositores al tema, de ese concepto libre mercantil de la 'Seguridad Alimentaria', y construimos uno que ahora escucho en boca del Secretario de Estado de los Estados Unidos (Antony Blinken); le llamamos 'Soberanía Alimentaria'. [...]

Estas perspectivas son las que coloco en discusión. ¿Puede Naciones Unidas elevar a la categoría de derecho mundial el concepto de Soberanía Alimentaria?

¿Podemos en los tratados de libre comercio colocar una cláusula de salvaguarda que permita la Soberanía Alimentaria?

¿Podríamos colocar en un estatus mundial el derecho de prioridad para usar la tierra fértil, no en la producción de combustibles para los carros, sino en la producción de alimentos para los seres humanos, dado que el cambio climático traerá una pérdida de fertilidad, una pérdida de tierras, una pérdida de aguas y una pérdida de capacidad de nutrientes en las plantas que cultivamos?

Bien sería el momento de que Naciones Unidas, haciendo un baipás al concepto de la 'Seguridad Alimentaria', como seguridad mercantil global, pudiera construir estos nuevos estatus de prioridades en el uso de la tierra fértil, de derechos, de sujeto nuevo, social y político, la mujer campesina, y de la prioridad para establecer las capacidades de 'Soberanía Alimentaria' de las naciones del mundo [...]¹⁰.

No sobra indicar, que la Corte Constitucional ha alertado sobre la situación de hambre en el país, la desnutrición y el lamentable fallecimiento de niños y niñas de la comunidad Wayúu, fruto de lo cual ha declarado estado de cosas inconstitucional, como ocurrió en el caso de La Guajira¹¹.

2.3. La constitucionalización del derecho a la alimentación a nivel latinoamericano

A nivel del derecho comparado, existe una nueva tendencia en Latinoamérica a incorporar al Estatuto Fundamental derechos, ampliando el espectro de las garantías sociales, económicas y ambientales, como el de la alimentación. Si bien, en la

¹⁰ En: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-de-la-Republica-Gustavo-Petro-en-el-Foro-Global-220920.aspx>

¹¹ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-302 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402326121

Fecha: 28-11-2022

Página 12 de 22

constitución colombiana, como se ha indicado, aludió al tema en 1991, no fue tan enfática en la seguridad alimentaria. Se pueden traer a colación como ejemplos:

i. En la Constitución de Venezuela, adoptada en 1999, dispuso:

Artículo 305.- El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, y en consecuencia garantiza la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria deberá alcanzarse desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental al desarrollo económico y social de la Nación. A tales fines, el Estado dictará las medidas de orden financiera, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueran necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento. Además, promoverá las acciones en el marco de la economía nacional e internacional para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola. El Estado protegerá los asentamientos y comunidades de pescadores o pescadoras artesanales, así como sus caladeros de pesca en aguas continentales y los próximos a la línea de costa definidos en la ley¹². (Se resalta)

ii. A su turno, en la Constitución ecuatoriana de 2008 se indica:

Art. 13.-El derecho a la alimentación incluye el acceso libre y permanente a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para una alimentación sana, de calidad, de acuerdo con la cultura, tradiciones y costumbres de los pueblos.

El Estado ecuatoriano reconocerá y garantizará el derecho a la soberanía alimentaria¹³.

iii. A su vez, la Constitución Boliviana de 2009 determina que:

Artículo 16. I. Toda persona tienen derecho al agua y a la alimentación.

II. El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población¹⁴.

iv. Las reformas a la Constitución mexicana de 1917, entre ellas la de 2011, prevé:

Artículo 4º [...] Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.

¹² Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 36.860 de 30 de diciembre de 1999, p. 312.191.

¹³ Registro Oficial número 449 de 20 de octubre de 2008, p. 29.

¹⁴ Tribunal Constitucional Plurinacional, *Las constituciones Política de Bolivia, 1826-2009*, Sucre, 2018, p. 420.



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 202211402326121
Fecha: 28-11-2022
Página 13 de 22

El Estado lo garantizará¹⁵.

v. Por su parte, en la reforma constitucional de 2015, Brasil incorporó el derecho a la alimentación como derecho social (art. 6º)¹⁶.

vi. La constitución cubana de 2019 estableció lo siguiente:

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 población¹⁷.

vii. En la propuesta de constitución chilena de 2022, rechazada en el plebiscito de 4 de septiembre de los corrientes, se proponía:

Artículo 54. 1. Es deber del Estado asegurar la soberanía y seguridad alimentaria. Para esto promoverá la producción, la distribución y el consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación sana y adecuada, el comercio justo y sistemas alimentarios ecológicamente responsables. 2. El Estado fomenta la producción agropecuaria ecológicamente sustentable. 3. Reconoce, fomenta y apoya la agricultura campesina e indígena, la recolección y la pesca artesanal, en tanto actividades fundamentales para la producción de alimentos. 4. Del mismo modo, promueve el patrimonio culinario y gastronómico del país.

En este contexto debe resaltarse que, en su momento, los Presidentes de UNASUR (Lima, 2011) asumieron como reto de todos los países miembros el combate decidido contra la pobreza y la desigualdad¹⁸, uno de cuyos vértices es, sin duda, la garantía de una alimentación sana.

Al analizar la constitucionalización de la alimentación se observan ciertas tendencias en torno a la forma en que el mismo debe constitucionalizarse. Una vertiente consiste en ubicarlo dentro de los conceptos de productividad; de otro lado, se establece la garantía con sendos atributos y el propósito de lograr una soberanía y seguridad alimentarias, que se vislumbra en el constitucionalismo social de países como Ecuador, Bolivia y Cuba.

No puede dejarse de lado que en el tema de la constitucionalización del derecho a la alimentación, la Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha señalado:

¹⁵ En: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>, p. 10.

¹⁶ En: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

¹⁷ Gaceta Oficial de Cuba, extraordinaria, de 10 de abril de 2019, p. 83.

¹⁸ En: http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=26373:unasur-suscribira-ho-en-lima-una-declaracion-social-&catid=40:actualidad&Itemid=63.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402326121

Fecha: 28-11-2022

Página 14 de 22

[...] Una de las acciones legislativas más importantes y perdurables que se pueden emprender a nivel nacional para dar cumplimiento a obligaciones internacionales, es la de incluir disposiciones expresas respecto del derecho a una alimentación adecuada en la Constitución del país.

La Constitución es la ley suprema o de mayor jerarquía dentro del ordenamiento jurídico de un país, por lo que incorporar el derecho a la alimentación de manera clara y explícita en la misma le otorga el más alto nivel de reconocimiento y resguardo. Del mismo modo, su incorporación de manera precisa y directa facilita la interpretación de leyes conexas y eventuales enmiendas a la legislación del país, y permite promover y crear conciencia respecto de ese derecho a nivel nacional. Además, como en general la Constitución prevalece sobre cambios de gobierno o coyunturas políticas, el incorporar el derecho a la alimentación en la misma facilita su protección a largo plazo.

Cuando el derecho a la alimentación se reconoce en la carta de derechos de una Constitución, esto posibilita el ejercicio del control judicial de toda legislación que sea incompatible con ese derecho o que represente un obstáculo para su goce. Tales leyes podrían ser declaradas inconstitucionales. Asimismo, esto entraña el derecho a reparación para quienes han sido vulnerados en sus derechos [...] ¹⁹.

2.4. Los instrumentos internacionales

A nivel internacional, se han destacado como elementos básicos del derecho alimentario, la disponibilidad de alimentos, su accesibilidad y *“la adecuada utilización biológica de los alimentos”*²⁰. En tal sentido, en Colombia se aprobaron los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último mediante la Ley 74 de 1968, la cual reconoce la relación de la alimentación con el derecho de las personas a tener un nivel de vida adecuado, a saber:

Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, **incluso alimentación**, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos que se necesitan para:

¹⁹ Notas de Orientación jurídica para parlamentarios en América Latina y el Caribe, n° 1, 2020 en <https://www.fao.org/3/cb0448es/cb0448es.pdf>.

²⁰ Olga Cecilia Restrepo Yepes, “El derecho alimentario como derecho constitucional. Una pregunta por el concepto y estructura del derecho constitucional alimentario”, *Opinión Jurídica*, Universidad de Medellín, Vol. 8, No. 16, pp. 115 - 134 - ISSN 1692-2530 - Julio - diciembre de 2009, p. 127.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402326121

Fecha: 28-11-2022

Página 15 de 22

a) 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;

b) 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. (Énfasis fuera del texto)

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CESCR) ha establecido en la Observación General N° 12 que *“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”*, dando alcance y sentido al artículo 11 de la Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

Se ha señalado que *“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”*. En cuanto al contenido básico de derecho a la alimentación, el CESCR estima que este comprende: i) La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; y ii) La accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

Por su parte, el Protocolo de San Salvador, en su artículo 12, establece:

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.

En lo que tiene que ver con la seguridad alimentaria, la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria de 2009 retomó la definición consensuada a nivel internacional en los siguientes términos: *“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. Los cuatro*



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402326121

Fecha: 28-11-2022

Página 16 de 22

*pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad. La dimensión nutricional es parte integrante del concepto de seguridad alimentaria*²¹.

Por lo anterior, el derecho a la alimentación se puede apoyar en el contexto de la seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, se debe continuar con el fortalecimiento de la planeación nacional y territorial, encaminada a que las políticas comerciales, de producción de alimentos y de crecimiento económico apoyen las políticas de reducción de la pobreza y del derecho a la alimentación. Igualmente, se deben fortalecer las capacidades y competencias para establecer una articulación eficaz entre las distintas entidades, programas y estrategias con el fin de hacer realmente efectivas las intervenciones y que tengan una manifestación real en el plano social y económico, del cual la seguridad alimentaria y nutricional forma parte esencial.

Es más, la convención de los derechos del niño, adoptada mediante la Ley 12 de 1991 y que por su naturaleza se integra al denominado bloque de constitucionalidad²², contempla lo siguiente:

ARTÍCULO 24.

1. Los Estados Partes reconocen 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. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;

b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;

c) **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 [...]** (se resalta).

²¹ En: http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/K6050S_WSFS_OEWG_06.pdf

²² Cfr., **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-1068 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería. Igualmente, sents. T-182 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-078 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402326121

Fecha: 28-11-2022

Página 17 de 22

Existen, pues, unos instrumentos que protegen ese derecho fundamental y lo ubican en una dimensión principal dentro de Estados como el colombiano que están diseñados para *“servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”* (art. 2º, C. Pol).

2.5. Comentarios específicos

Si bien es importante consolidar una norma constitucional que soporte claramente el derecho a la alimentación, debe tenerse en cuenta que hay un proyecto más avanzado que recoge el planteamiento de seguridad alimentaria y la protección contra el hambre, modificando así el artículo 65 superior y desarrollando los atributos del derecho como son la universalidad, disponibilidad y accesibilidad y aceptabilidad.

De otro lado, en cuanto a la iniciativa que se comenta, es claro que los determinantes sociales de la salud impactan las condiciones de vida en todos los momentos, en el marco de la Seguridad Alimentaria y Nutricional y están ligados directamente a las posibilidades de las personas para tener disponibilidad y acceso a los alimentos de acuerdo con sus usos y costumbres. Por tanto, puede afectar la salud nutricional de las personas, tanto por déficit como exceso. En ese sentido, el enfoque de derechos es pieza fundamental para la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad, orientada a la promoción de una alimentación saludable que, de acuerdo con las competencias de este Ministerio, se han venido adelantando en el marco de las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos a través de la Información y Educación para la salud según lo establecido en la Resolución 3280 de 2018 y la Ley 2120 de 2021, *por medio de la cual se adoptaron medidas para fomentar entornos alimentarios saludables*.

En el Ámbito del Derecho Internacional, el derecho a la alimentación ha sido reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como el derecho de toda persona una calidad de vida adecuada incluyendo una sana alimentación, en ese sentido integra el concepto de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

No obstante, se solicita tener presente que, conforme a lo dispuesto en la **Ley 2120 de 2021**, la Alimentación Saludable incluye como una de sus características que sea



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402326121

Fecha: 28-11-2022

Página 18 de 22

“adecuada”. Esta se define como: *“aquella que satisface las necesidades de energía y nutrientes en todas las etapas de la vida considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento. Se caracteriza por ser una alimentación completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes”.*

Del mismo modo, de acuerdo con lo presentado en la exposición de motivos sobre la situación alimentaria y nutricional del país, desde la perspectiva de garantía de derechos en condiciones de dignidad, se sugiere no limitar la propuesta a una sola condición nutricional (desnutrición crónica: de acuerdo con la Resolución 2465 de 2016 corresponde al retraso en talla en niños y niñas menores de 5 años), toda vez que una persona en condiciones de inseguridad alimentaria puede presentar malnutrición en cualquier momento del curso de la vida, ya sea por déficit o por exceso, esto incluye las diferentes clasificaciones de la desnutrición (aguda y/o global en la primera infancia), el retraso en talla, así como la deficiencia de micronutrientes y/o el exceso de peso (sobrepeso y obesidad).

Además, frente al tema de creación de bancos de alimentos, es importante precisar que estos establecimientos deben dar cumplimiento a la normatividad sanitaria vigente y que las labores de inspección, vigilancia y control serán adelantadas por la autoridad competente.

Estas reflexiones nos conducen a avanzar en la propuesta de estructurar una norma constitucional autónoma en la que se regule el derecho a la alimentación plenamente y que no se adhiera a otra, con el fin de brindarle una descripción propia dentro del constitucionalismo social.

2.6. La alimentación como un derecho autónomo

La revisión realizada plantea una nueva mirada de la constitucionalización del derecho a la alimentación en el sentido de construir una norma propia para el mismo. De esta manera, si se considera que los derechos humanos *son universales e inalienables, están interconectados y son interdependientes e indivisibles*²³, un tema crucial para la calidad de vida y el bienestar de las personas como la alimentación, demanda mayores esfuerzos que fortalezcan el accionar de la institucionalidad.

Así, el derecho a la alimentación ha entrado en la agenda pública como un llamado social que está íntegramente relacionado con el derecho a la vida y la salud de las personas, la

²³ Naciones Unidas (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos).



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402326121

Fecha: 28-11-2022

Página 19 de 22

vulneración de este derecho puede condicionar las capacidades del ser humano para su propio desarrollo y, por consiguiente, afectar la realización de otros derechos.

Al respecto, el **Comité de derechos económicos, sociales y culturales** de Naciones Unidas, ha definido el derecho a la alimentación de la siguiente manera²⁴:

6. 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.

Para el país es necesario abordar la situación alimentaria y nutricional desde la perspectiva de los derechos humanos, por lo tanto, para que todas las personas puedan tener una alimentación saludable, es indispensable se consideren todos los componentes del derecho humano a la alimentación. Abordar el Derecho Humano a la Alimentación implica el compromiso del Estado para desarrollar acciones orientadas a cuatro (4) componentes:

- i. la **disponibilidad** de alimentos;
- ii. la **accesibilidad** física y económica a los alimentos;
- iii. la **adecuación** de acuerdo con las necesidades de energía y nutrientes, que incluye las prácticas de consumo, la inocuidad y calidad de los alimentos, así como las condiciones de vida para el aprovechamiento biológico de los mismos; y
- iv. la **sostenibilidad**, que promueva prácticas que garanticen el derecho para las generaciones presentes y futuras.

Si bien se reconoce la importancia de la propuesta de modificación, es necesario que el Honorable Congreso de la República considere, de manera más amplia y detallada, lo que puede implicar para un Estado la garantía del derecho a la alimentación. Es importante no limitar la iniciativa legislativa a uno de los componentes del derecho

²⁴ Naciones Unidas. Comité de derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11). OBSERVACION GENERAL 12 (General Comments). 20º período de sesiones. Ginebra, 26 de abril a 14 de mayo de 1999. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402326121

Fecha: 28-11-2022

Página 20 de 22

(producción de alimentos) o un tipo específico de clasificación nutricional (retraso en talla) y orientar los esfuerzos no solo a la modificación de artículos existentes en la Constitución Política, sino al desarrollo de un nuevo artículo que integre todos los componentes de este derecho, dando lugar a lo propuesto en el objeto del Proyecto de Acto legislativo: *“elevar a rango **constitucional el derecho a una alimentación saludable, adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional con el fin de erradicar la desnutrición crónica en el país. Así mismo, contempla la posibilidad de crear bancos de alimentos en los distintos niveles de gobierno dándoles herramientas que contribuyan al funcionamiento de los mismos. En resumen, se crea un mandato específico para que el Estado garantice estos derechos**”* (negrilla fuera del texto).

Al respecto se debe tener en cuenta lo definido por el **Comité de derechos económicos, sociales y culturales** de Naciones Unidas, recomienda en el numeral 29 de la Observación General 12 del Derecho Humano a la alimentación²⁵ lo siguiente:

29. Al aplicar las estrategias específicas de cada país señaladas supra, los Estados deben establecer referencias verificables para la subsiguiente vigilancia nacional e internacional. En relación con ello, **los Estados deben considerar la posibilidad de aprobar una ley marco como instrumento básico de aplicación de la estrategia nacional para el derecho a la alimentación.** En la ley marco deben figurar disposiciones sobre el fin pretendido; las metas u objetivos que deben lograrse y el marco temporal que se fijará para lograr estos objetivos; los medios mediante los cuales podría conseguirse el fin buscado en términos generales, en especial la colaboración deseada con la sociedad civil y el sector privado y con organizaciones internacionales; la responsabilidad institucional del proceso; y los mecanismos nacionales para vigilar el proceso, así como los posibles procedimientos de recurso. Los Estados Partes al preparar las referencias y la legislación marco deben buscar la participación activa de organizaciones de la sociedad civil. (Subrayado fuera del texto)

De este modo, si la constitucionalización del Derecho a la Alimentación corresponde a un primer paso en el camino hacia la realización del mismo, es necesario no se limite a uno solo de sus componentes (artículo 65) o un grupo poblacional específico; deberá superar el enfoque de riesgo, previamente orientado a la reducción del hambre o la asistencia alimentaria y establecer los mecanismos para dar respuesta ante las vulneraciones del derecho. Reconocer su carácter universal implicará, en la práctica, la profundización de políticas públicas estructurales y poblacionales, por lo tanto, requerirá de desarrollos legislativos. Adicionalmente, se recomienda que, en aras de alcanzar el mejor resultado posible, los tiempos para el desarrollo del marco regulatorio sea mayor a un (1) año.

²⁵ Naciones Unidas. Comité de derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11). OBSERVACION GENERAL 12 (General Comments). 20º período de sesiones. Ginebra, 26 de abril a 14 de mayo de 1999. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402326121

Fecha: 28-11-2022

Página 21 de 22

Con base en este enfoque, no se considera necesario especificar programas prioritarios (por ejemplo, bancos de alimentos o programas para la prevención de pérdida y desperdicio de alimentos), esto hace parte de la definición de estrategias de acuerdo con las necesidades de los diferentes grupos poblacionales según las características y recursos de cada programa o estrategia, lo cual podrá definirse en el marco regulatorio, teniendo en cuenta la legislación vigente en el país.

De este modo, se sugiere considerar el desarrollo de un nuevo artículo constitucional que puede ser orientado de la siguiente manera (tomando como parámetro el artículo 49 constitucional relativo al derecho a la salud), con el texto que a continuación se expone:

Artículo 49A. El Estado garantizará el derecho fundamental a la alimentación saludable y sostenible. Se garantizará a todas las personas la disponibilidad y la accesibilidad física y económica a los alimentos, que favorezcan la adecuación y el desarrollo de hábitos de alimentarios saludables y culturalmente aceptables. El Estado tiene la obligación de respetar, proteger, promover, facilitar y materializar ese derecho fundamental.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar las medidas oportunas para lograr progresivamente su plena realización. Es un deber del Estado asegurar la Soberanía alimentaria, las Autonomías alimentarias y la Seguridad alimentaria y Nutricional en el país con un enfoque territorial y étnico. Así mismo, se establecerán las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y se determinará los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Toda persona tiene el deber de procurar prácticas de alimentación saludable y sostenible.

Parágrafo Transitorio. Dentro de los 12 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 el derecho humano a la alimentación saludable y sostenible.

En este orden, el sentido de la constitucionalización del derecho a alimentación se considera conveniente, sin embargo, además de las observaciones efectuadas, deberá revisarse la acumulación de iniciativas relacionadas con la modificación del artículo 65 frente al reconocimiento de este derecho, y llegar a un consenso sobre el contenido final del articulado según los comentarios realizados a las diferentes iniciativas legislativas, de tal manera que se aborden las necesidades frente a la disponibilidad, accesibilidad, adecuación y sostenibilidad de los alimentos para todas las personas independientemente de su edad, estado nutricional, ubicación o condición socioeconómica.

3. CONCLUSIONES

Para el goce efectivo a la salud, además de la prestación de los servicios del sistema de salud y los mecanismos de promoción de la salud y la alimentación saludable, desde el



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402326121

Fecha: 28-11-2022

Página 22 de 22

enfoque de los determinantes sociales de la salud, las necesidades de la población en materia de salud nutricional y seguridad alimentaria son pieza fundamental en la construcción de las leyes y la normatividad, al tiempo que resulta conducente implementar estrategias que favorezcan la perspectiva de derechos humanos hacia la garantía efectiva del derecho a la salud y la alimentación.

En esta dirección, la constitucionalización del derecho a alimentación, a través de una norma propia, sería un avance significativo con el fin de contar con un sustento normativo a propósito de estructurar una política estatal en la materia. En este sentido y frente a las propuestas radicadas, se realizan las siguientes reflexiones:

- 3.1. Se considera del caso que se elabore un artículo propio para el derecho fundamental a la alimentación que lo subordine a la productividad.
- 3.2. En esa línea, su estructura debe responder a los elementos básicos de ese derecho, a saber, universalidad, accesibilidad y disponibilidad de alimentos, lo cual conecta con las obligaciones básicas del Estado de respetar, proteger, promover, facilitar y materializar.
- 3.3. Las competencias a nivel nacional-territorial y las obligaciones de las personas.
- 3.4. Se incorporan los conceptos de soberanía alimentaria, seguridad alimentaria, junto a las competencias.
- 3.5. Su regulación se encamina por vía de una ley estatutaria.

En este orden, se recogen los elementos de la propuesta en todas sus dimensiones, entendiendo que una de las obligaciones del Estado será incorporar en los planes de desarrollo las vías para hacerlo efectivo, como una política de Estado, sin que deba mencionarse para cada derecho.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.

Atentamente,

DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA
Ministra de Salud y Protección Social

Aprobó:
Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios.
Dirección Jurídica.