



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202211402440491**

Fecha: **06-12-2022**

Página 1 de 15

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 269/22 (C) – 001/22 (S)** *“por el 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 Corporación, con fundamento en texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1377 de 2022, 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 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, de conformidad con el siguiente orden:

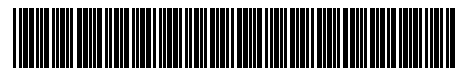
1. CONTENIDO

La propuesta dispone:

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 universal, equilibrada, regular, segura, permanente y libre; el acceso a alimentos cualitativamente adecuados y suficientes salvaguardando la interculturalidad del Estado colombiano y sus comunidades y, a estar protegido contra el hambre y la desnutrición y generará acciones para reducir la pérdida de alimentos. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad 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, agroindustriales y/o comerciales, 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.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402440491

Fecha: 06-12-2022

Página 2 de 15

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.

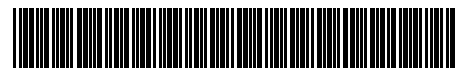
Debe tenerse presente que en la Cámara de Representantes cursa el **PAL 005/22 (C)** “por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”, acumulado con el **PAL 019/22 (C)** “por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la constitución política estableciendo el derecho 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”, sobre el cual esta Cartera se manifestó mediante el Radicado N° 202211402326121. Debido a la identidad temática, dichas reflexiones se tendrán en cuenta para este análisis.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Necesidad de la norma

Como un primer punto es preciso 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.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202211402440491**

Fecha: **06-12-2022**

Página 3 de 15

- iii. Se cambia una orientación en la regulación, dentro de las posibilidades constitucionales, específicamente atendiendo a los pronunciamientos de la Corte Constitucional o los cambios sociales existentes.
- iv. 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, en el evento de abarcarlo no produce las consecuencias asociadas a esa regulación, dado que operan diferentes principios.
- v. Es indispensable expedir una norma que interprete y de alcance a otra que, por su ambigüedad o vaguedad generan dificultad interpretativa.
- vi. 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.
- vii. 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.
- viii. Estos aspectos pueden conducir a otra faceta, como lo es la del retiro total de la regulación por ausencia de necesidad en la misma.
- ix. Se ha producido un exhorto por parte de la Corte Constitucional con el fin de regular una determinada materia (*v. gr.* eutanasia), no obstante el alto tribunal, con el fin de salvaguardar derechos fundamentales, ha determinado lineamientos y directrices para su garantía e instancias administrativas han suplido, transitoriamente, la regulación.
- x. Una estimación especial ameritan las reformas constitucionales como estrategia de actualización normativa¹. 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.

¹ 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.: **202211402440491**

Fecha: **06-12-2022**

Página 4 de 15

- 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:

[...] 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 Estado² 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.
- xi.** 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

² Cfr. **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. T-406 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202211402440491**

Fecha: **06-12-2022**

Página 5 de 15

para cambiar los ejes definitorios del ordenamiento adoptado en 1991³.

- xii. 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 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'. [...]

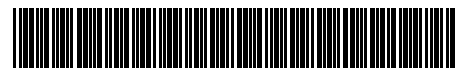
Estas perspectivas son las que coloco en discusión. ¿Puede Naciones Unidas elevar a la categoría de derecho mundial el concepto de Soberanía Alimentaria?

¿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 priorida-

³ 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.: 202211402440491

Fecha: 06-12-2022

Página 6 de 15

des 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 [...]⁴.

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 de la comunidad Wayúu, fruto de lo cual ha declarado estado de cosas inconstitucional, como ocurrió en el caso de La Guajira⁵.

2.2. 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 constitución colombiana, como se ha indicado, aludió al tema en 1991, no fue tan enfática en la seguridad alimentaria, 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 desigualdad⁶, 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:

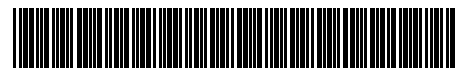
[...] Una de las acciones legislativas más importantes y perdurables que se pueden emprender a nivel nacional para dar cumplimiento a obligaciones internacionales, **es la de incluir disposiciones expresas respecto del derecho a una alimentación adecuada en la Constitución del país.**

La Constitución es la ley suprema o de mayor jerarquía dentro del ordenamiento jurídico de un

⁴ En: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-de-la-Republica-Gustavo-Petro-en-el-Foro-Global-220920.aspx>

⁵ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-302 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

⁶ En: http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=26373:unasur-sus-cribira-ho-en-lima-una-declaracion-social-&catid=40:actualidad&Itemid=63.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202211402440491**

Fecha: **06-12-2022**

Página 7 de 15

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 [...]⁷.

2.3. 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”⁸. 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:

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

⁷ Notas de Orientación jurídica para parlamentarios en América Latina y el Caribe, n° 1, 2020 en <https://www.fao.org/3/cb0448es/cb0448es.pdf>.

⁸ 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.: **202211402440491**

Fecha: **06-12-2022**

Página 8 de 15

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)

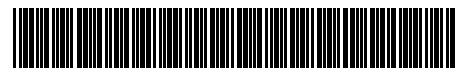
El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CESCR) ha establecido en la Observación General N° 12 que *“el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada 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 pilares de la*



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202211402440491**

Fecha: **06-12-2022**

Página 9 de 15

*seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad. La dimensión nutricional es parte integrante del concepto de seguridad alimentaria*⁹.

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 constitucionalidad¹⁰, 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 [...]. (Énfasis fuera del texto)

⁹ En: http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/K6050S_WSFS_OEWG_06.pdf

¹⁰ 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.: **202211402440491**

Fecha: **06-12-2022**

Página 10 de 15

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).

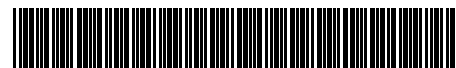
2.4. Comentarios específicos

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 “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,*



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402440491

Fecha: 06-12-2022

Página 11 de 15

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.

2.5. 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*¹¹, 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 vulneración de este derecho puede condicionar las capacidades del ser humano para su propio desarrollo y, por consiguiente, afectar la realización de otros derechos.

¹¹ Naciones Unidas (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos).



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402440491

Fecha: 06-12-2022

Página 12 de 15

Al respecto, el **Comité de derechos económicos, sociales y culturales** de Naciones Unidas, ha definido el derecho a la alimentación de la siguiente manera¹²:

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 (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,

¹² 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.: 202211402440491

Fecha: 06-12-2022

Página 13 de 15

dando lugar a: *eleva 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.***

Al respecto se debe tener en cuenta lo definido por el **Comité de derechos económicos, sociales y culturales** de Naciones Unidas, que recomienda en el numeral 29 de la Observación General 12 del Derecho Humano a la alimentación¹³ 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. (Énfasis 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.

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

¹³ 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.: **202211402440491**

Fecha: **06-12-2022**

Página 14 de 15

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 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



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202211402440491**

Fecha: **06-12-2022**

Página 15 de 15

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.