



C.P.C.P. 3.1 – 0560 - 2023  
Bogotá, D.C., 17 de Noviembre de 2023

Doctora  
**ANA PAOLA GARCIA SOTO**  
Honorable Representante a la Cámara  
Comisión Primera Constitucional  
Cámara de Representantes  
Ciudad

Respetada doctora:

En su calidad de Ponente para Primer Debate del **Proyecto de Acto Legislativo No. 290 de 2023 Cámara – No.004 de 2023 Senado “Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”- (Primera vuelta)**, me permito remitir a usted para su conocimiento y fines pertinentes, copia del oficio Radicado No. 202310400000298991, suscrito por el Doctor DANIEL EDUARDO LOZANO BOCANEGRA, Jefe Oficina Asesora Jurídica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en Referencia: Respuesta Requerimiento – Solicitud de concepto técnico.

Cordial saludo,



**AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO**  
Secretaria Comisión Primera Constitucional

*Anexo: Lo enunciado  
Esther A.*

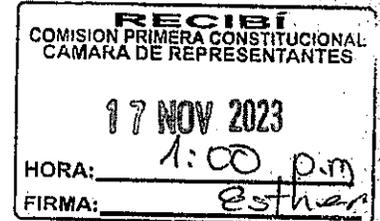
Al contestar cite este número



Radicado No:  
20231040000298991

Bogotá D.C, 2023-11-09

Honorable Representante  
**EDUARD SARMIENTO HIDALGO**  
Cámara de Representantes  
[comision.primer@senado.gov.co](mailto:comision.primer@senado.gov.co)  
[Cámara de Representantes](mailto:comision.primer@senado.gov.co)  
Ciudad



**Asunto:** Respuesta requerimiento – Solicitud de concepto técnico.

Honorable Representante:

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)<sup>1</sup> conforme a los instrumentos normativos que le confieren la protección integral y la garantía de derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y sus familias; y las disposiciones que demarcan sus competencias señaladas en la Ley 75 de 1968<sup>2</sup>; Ley 7 de 1979<sup>3</sup> y la Ley 1098 de 2006<sup>4</sup>; en atención a la solicitud remitida al ICBF, mediante correo electrónico, se permite rendir concepto técnico y jurídico respecto de los proyectos de Acto Legislativo:

- 019 de 2023 "Por medio del cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia", acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 047 de 2023 Cámara "Por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre.
- 04 de 2023 "Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia".

Teniendo en cuenta que las iniciativas persiguen un objetivo común relacionado con el derecho humano a la alimentación, nos permitimos exponer unas consideraciones generales frente a los dos proyectos bajo estudio:

#### 1. Observaciones de Constitucionalidad:

- a) **La obligación del Estado de garantizar progresivamente el ejercicio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y, el Derecho Humano a la Alimentación de niños, niñas y adolescentes:**

Los presentes proyectos de ley tienen por objeto modificar el artículo 65 de la Constitución Política, con el fin de incluir de manera expresa en la Carta la obligación del Estado de dirigir sus políticas hacia el aseguramiento del derecho a la alimentación, a estar protegido contra el hambre y la desnutrición, a la soberanía alimentaria y a la seguridad alimentaria de su población, ambos conceptos intrínsecamente ligados al derecho a la alimentación.

Esta medida se considera conveniente y apropiada toda vez que permitirá consolidar un marco normativo robusto para garantizar el goce efectivo de este derecho y activar los mecanismos de exigibilidad frente a los eventos de vulneración.

Elo, por cuanto el Estado colombiano está en mora cumplir con sus obligaciones en

<sup>1</sup> Estructura definida en el Decreto 987 de 2012 modificado por los Decretos 1927 de 2013 y 879 de 2020, así como el Decreto 1074 de 2023 a través del cual se le integró al Sector Administrativo de Igualdad y Equidad

<sup>2</sup> Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

<sup>3</sup> Reglamentada por el Decreto 2388 de 1979

<sup>4</sup> Modificada por la Ley 1878 de 2018 y reglamentada parcialmente por el Decreto 936 de 2013 compilado por el Decreto 1084 de 2015.

materia de Derecho Humano a la Alimentación en su marco constitucional. Aunque hay avances en el reconocimiento de este derecho a las mujeres gestantes y lactantes, a los niños y a los adultos mayores no se encuentra reconocido de manera universal y expresa a todos los habitantes del territorio nacional.

El artículo 43 de la Constitución Política reconoce el derecho a las mujeres "durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá un subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada", el artículo 44 establece el Derecho Fundamental de los niños a una alimentación adecuada y el artículo 48 reconoce para las personas de la tercera edad que "El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia".

Además de lo anterior, es necesario mencionar que el Estado tiene la obligación internacional de progresividad y no regresividad en relación con el goce de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tal como se expondrá a continuación:

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), es un instrumento del derecho internacional aprobado por el Estado colombiano, el cual, al ser un tratado sobre derechos humanos, hace parte del bloque de constitucionalidad y por ende tiene rango constitucional en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 superior.

El artículo segundo de este instrumento internacional establece una obligación para los estados parte consistente en "adoptar medidas (...) hasta el máximo de los recursos que se disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos [allí] reconocidos". De igual manera, en relación con esta obligación, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que:

*"El mandato de progresividad implica que, una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático puesto que precisamente contradice el mandato de progresividad".<sup>5</sup>*

Esto quiere decir que los Estados deben ejecutar todos sus esfuerzos y recursos disponibles para el goce de aquellos derechos con contenido prestacional, siendo el caso de la alimentación adecuada y a la seguridad alimentaria.

Ahora bien, en relación con estos derechos es importante aclarar que el PIDESC los dispone expresamente. Así el artículo 11 del Pacto señala que se reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso una alimentación adecuada. Adicionalmente se reconoce el derecho fundamental a estar protegido contra el hambre, para lo cual se adoptarán medidas para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos y asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades.

Por último y aunado con lo anterior, el Comité DESC, mediante la Observación General 12 sobre derecho a la alimentación adecuada, determinó que esta obligación debe garantizarse progresivamente, pero a su vez los Estados tienen la obligación de "adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre".

En relación con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, es importante poner en consideración lo referido en las observaciones y recomendaciones que realizó el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, donde se instó al Estado colombiano a que "se establezca el reconocimiento expreso del derecho a la alimentación, así como la aprobación de la Ley del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, además lo impulsa a promover normatividad específica actualizada que asegure un entorno apegado a estándares y recomendaciones internacionales recientes para la protección de este derecho"<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 2011. Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>6</sup> Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (2021) Examen de los Informes presentados por los Estados Parte al Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos

Además, en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 26 una cláusula de desarrollo progresivo, según la cual "Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura (...)", y en cuanto a dichas obligaciones es relevante traer a colación el Protocolo Adicional a la CADH "Protocolo de San Salvador", el cual desarrolla en el artículo 12 el Derecho Humano a la Alimentación de la siguiente manera:

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".

Por consiguiente, resulta de vital importancia las iniciativas legislativas que se refieran de manera expresa a la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación. No obstante, se hace la salvedad de que es necesario que el Estado, en virtud del principio de coordinación armónica de las ramas del poder público, ejecute acciones inmediatas, no solo desde una perspectiva constitucional y legal, sino también con un enfoque de política pública que permita reducir la crisis humanitaria que afrontan diferentes poblaciones del país, en relación con la seguridad alimentaria.

**b) El Derecho Humano a la alimentación como meta del Gobierno nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026:**

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, las cuales hacen parte integral de la Ley de PND, establecen la hoja de ruta del Gobierno nacional y tienen la finalidad de superar las injusticias sociales y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestra forma de relacionarnos con el ambiente, y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza. El país tiene la meta de ser un ejemplo mundial de lucha por la vida, lo cual solo será posible con el trabajo concertado con la sociedad civil y el apoyo de la comunidad internacional.

Además, para el logro de estos propósitos, es fundamental que las acciones se ejecuten desde diferentes dimensiones, por lo que, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo cuentan con cinco ejes de transformación relacionados con las necesidades básicas para la mejora de las condiciones de vida de los habitantes del territorio. Uno de estos ejes es el denominado "Derecho Humano a la Alimentación", el cual tiene por objeto el fortalecimiento de los tres pilares de este derecho, reconocidos en el marco de las obligaciones internacionales y así mismo por la jurisprudencia de la Corte Constitucional: disponibilidad y accesibilidad de los alimentos, así como adecuación a las necesidades nutricionales de la población.

Así, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo contemplan acciones y objetivos concretos, tendientes a luchar contra el hambre en los territorios, teniendo como énfasis los siguientes aspectos:

| Disposiciones contenidas en el proyecto de Acto Legislativo | Contenido del eje de transformación "Derecho Humano a la Alimentación", Bases del PND  |
|---|--|
| Garantía progresiva del Derecho a la Alimentación.          | Se establece un eje de transformación específico destinado a la garantía del Derecho Humano a la Alimentación. Teniendo en cuenta que este se formula con fundamento en las obligaciones internacionales del Estado, se entiende que dicha garantía es progresiva. |

Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". Consultado en: <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/>

3

|  |   |
|--|---|
| <p>Protección contra el hambre.</p>  | <p>La protección contra el hambre se puede evidenciar desde la construcción del eje de transformación, toda vez que se contemplan las tres dimensiones previamente mencionadas: disponibilidad, acceso y adecuación de alimentos. Respecto a las dos primeras dimensiones, que a su vez son catalizadores del plan, se observa que el Estado colombiano apuesta a la mayor producción de alimentos por medio de acciones como: la provisión de factores productivos suficientes; la extensión de la tecnología agroindustrial, el desarrollo de cadenas de suministro eficientes, la integración de las regiones en comercio exterior agropecuario, entre otros. En cuanto a la adecuación de alimentos, el Plan del Gobierno nacional tiene en cuenta como uno de los criterios de esta dimensión del derecho humano a la alimentación las prácticas de alimentación saludable y adecuadas al: curso de vida, poblaciones y territorios, lo que implica atender a la interculturalidad característica del Estado colombiano.</p> |
| <p>Promoción de condiciones de seguridad y soberanía alimentarias en el territorio nacional.</p> | <p>La soberanía alimentaria está inmersa en la idea propuesta por el Plan Nacional de Desarrollo, consistente en la necesidad de "promover la producción local de alimentos e insumos, y fomentar los circuitos cortos de producción y distribución de alimentos para que toda su población tenga una alimentación suficiente, adecuada, sana e inocua".</p>  |
| <p>Generación de acciones para reducir la pérdida de alimentos.</p>                              | <p>En el catalizador denominado "Acceso Físico a Alimentos", se contempla la menor pérdida de la producción agropecuaria, según la cual se busca "avanzar en la prevención y la disminución de pérdidas y los desperdicios de alimentos que reduzcan las pérdidas en la producción primaria, postcosecha y almacenamiento y los desperdicios en etapas de comercialización y de consumo de alimentos".</p>  |

Como se puede observar, el Plan de gobierno es compatible con la intención del legislador de fortalecer el ordenamiento constitucional, introduciendo en la Carta Política el Derecho Humano a la Alimentación, y la soberanía alimentaria que permita acabar con el hambre. Por tal motivo, se considera fundamental que la presente modificación incluya una disposición relacionada con la obligación de que los Planes de Desarrollo Nacionales y Territoriales sean una de las herramientas mediante las cuales el Estado colombiano, desarrolle y ejecute las acciones pertinentes para la consecución de este fin. Por esta razón, es de vital importancia que exista una articulación entre lo dispuesto en esta reforma constitucional, con las normas jurídicas establecidas y aprobadas para el PND que actualmente está vigente, y que eventualmente, los próximos gobiernos territoriales, en el marco de su autonomía contemplen dicha inclusión de acciones.

2. Observaciones del proyecto de acto legislativo Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2023 acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 047 de 2023 Cámara, propuesto para primer debate en la Cámara de Representantes:

| Artículos  | Comentarios ICBF   |
|--|--|
| <p><b>Artículo 1°.</b> Modifíquese el artículo 45 de la Constitución Política, el cual quedará así:<br/>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.</p>   | <p>El reconocimiento del derecho humano a la alimentación en la presente modificación constitucional, se considera un cambio sustancial y que responde al enfoque de universalidad de este derecho; lo cual va de la mano con las disposiciones del Derecho Internacional, concretamente, del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (CADH y Protocolo de San Salvador) y en el Protocolo Facultativo de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, de los cuales, Colombia es Estado parte.<br/>Se considera que por medio de la presente modificación se está garantizando el derecho a la igualdad de niños, niñas y adolescentes. Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 44 de la Constitución reconoce expresamente el derecho a la alimentación adecuada de niños y niñas; razón por la cual resulta pertinente el mismo reconocimiento en el artículo 45 Superior.</p>   |
| <p><b>Artículo 2°.</b> Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política, el cual quedará así:<br/>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.<br/>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.<br/>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.<br/>Parágrafo. 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 del Estado, para materializar lo establecido en este artículo.</p> | <p>El presente artículo reconoce el derecho humano a la alimentación desde una conceptualización de parámetros mínimos: (1) derecho a tener una nutrición adecuada y (2) el derecho a no padecer hambre. También incorpora los conceptos de seguridad y la soberanía alimentarias. Mantiene la protección especial del Estado sobre la producción alimentaria. Conserva la investigación y la transferencia tecnológica para temas agropecuarios e incorpora el concepto de dieta saludable y la sostenibilidad ambiental.<br/>De otra parte, si bien el artículo recoge una disposición que se considera fundamental en el sentido que los Planes de Desarrollo de los gobiernos nacionales y territoriales deberán incluir acciones que garanticen el ejercicio del Derecho Humano a la alimentación; para el caso concreto de la actual hoja de ruta, se considera necesario que el Gobierno nacional, articule esta medida con las disposiciones contenidas en la Ley de Plan Nacional de Desarrollo, por ejemplo, con el Sistema Nacional de Seguimiento y Monitoreo de Seguimiento para la Superación de la Malnutrición y el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Programa Hambre Cero (artículos 215 y 216 Ley de Plan Nacional de Desarrollo).<br/>Por último, se considera necesario que el presente artículo disponga la necesidad de salvaguardar la interculturalidad en el marco del Derecho Humano a la</p> |

|  |  |
|--|--|
|  | Alimentación, así como la generación de acciones para reducir la pérdida de alimentos. |
| Artículo 3°. Luego de la promulgación de este acto legislativo, el Congreso de la República tendrá hasta un (1) año para aprobar la ley estatutaria que desarrolle este derecho. | Sin observaciones.   |
| Artículo 4°.   | Sin observaciones.   |

3. Observaciones al Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2023:

| Artículos   | Comentarios ICBF   |
|---|--|
| <p><b>Artículo 1.</b> Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 65. El estado garantizará el derecho a la alimentación adecuada, de manera progresiva y salvaguardando la interculturalidad, y a estar protegido contra el hambre, la malnutrición y la desnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, autonomías y soberanías alimentarias en el territorio nacional y generará acciones para reducir la pérdida de alimentos</p> <p>La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo sostenible e 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.</p> <p>De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad, así como proteger y salvaguardar los medios e insumos de la actividad".</p> | <p>Se sugiere revisar la redacción del artículo, y así mismo, que el texto normativo recoja las precisiones que se señalan a continuación:</p> <p><b>Artículo 65.</b> El Estado garantizará el derecho a la alimentación adecuada, de manera progresiva y salvaguardando la interculturalidad, y a estar protegido contra el hambre y la malnutrición y la desnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, autonomías y soberanías alimentarias en el territorio nacional y generará acciones para reducir la pérdida de alimentos.</p> <p>La producción y <u>disponibilidad</u> de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales, agroindustriales y/o comerciales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física, <u>vías terciarias</u> y adecuación de tierras.</p> <p>De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad."</p> <p>Por otra parte, se considera que para garantizar lo que dispone el proyecto de reforma, resulta necesario que el Gobierno nacional, articule esta medida con las disposiciones contenidas en la Ley de Plan Nacional de Desarrollo, por ejemplo, con el Sistema Nacional de Seguimiento y Monitoreo de Seguimiento para la Superación de la Malnutrición y el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Programa Hambre Cero (artículos 215 y 216 Ley de Plan Nacional de Desarrollo).</p> |

|  |                           |
|--|---------------------------|
| <p><b>Artículo 2.</b> El Congreso de la República tramitará y expedirá en la siguiente legislatura la ley estatutaria que desarrolle y reglamente lo previsto en el presente Acto legislativo.</p> | <p>Sin observaciones.</p> |
| <p><b>Artículo 3.</b> El presente Acto entrará en vigencia a partir de su promulgación.</p>  | <p>Sin observaciones.</p> |

#### 4. Conclusiones:

Los proyectos de Acto Legislativo son una medida que se considera de vital importancia en el ordenamiento jurídico colombiano para contribuir a la garantía del derecho humano a la alimentación de todos los habitantes del territorio nacional, pero especialmente a aquellos sectores de la población que, por su situación de vulnerabilidad y condiciones de vida, requieren con mayor urgencia la intervención del Estado para luchar contra el hambre.

Además, si bien en virtud de la figura del bloque de constitucionalidad el Estado colombiano está en la obligación de garantizar progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales; se considera de fundamental que el proyecto de modificación al artículo 65 contemple esta garantía. Lo anterior implica, que el texto constitucional establezca una prohibición expresa de adoptar medidas regresivas y, por tanto, cualquier ley o disposición normativa que tenga este enfoque será declarado inconstitucional.

Por último, es importante reiterar que, la herramienta fundamental para garantizar todas las disposiciones contenidas en la presente modificación, debe ser la Ley de Plan Nacional de Desarrollo, así como los Decretos que reglamenten las disposiciones allí contenidas. Esto, teniendo en cuenta que uno de sus ejes de transformación es el Derecho Humano a la Alimentación. En esa misma línea, esta entidad considera de total recibo que, con la presente modificación, se incluya una disposición tendiente a que los Planes de Desarrollo de cada Gobierno incluya un eje relacionado con esta materia.

En concordancia con lo que antecede, vincular a las comunidades productivas que pueden afianzar y fortalecer los procesos y mecanismos del Derecho Humano a la Alimentación, las cuales se articulan con el Estado.

Cordialmente,

*Daniel Edo. Lozano B.*

**DANIEL EDUARDO LOZANO BOCANEGRA**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Revisó: - Dirección General/ José Miguel Rueda Vásquez- Subdirección General/ Lilliana Paola Ascendo Mendoza - Oficina Asesora Jurídica.

Proyectó: María Camila García Serrano / Daniela Alejandra Rodríguez O. - Oficina Asesora Jurídica.

Insumos: Dirección de Nutrición.