



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1788

Bogotá, D. C., lunes, 6 de diciembre de 2021

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 366 DE 2021 CÁMARA – 11 DE 2021 SENADO

por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 366 DE 2021 CÁMARA – 011 DE 2021 SENADO “por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”.

Bogotá D.C., 06 de diciembre de 2021

Honorable Representante

JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Ponencia para segundo debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo 366 de 2021 Cámara – 011 de 2021 Senado “por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en los términos consagrados en la Ley 5ª de 1992, me permito radicar el informe de ponencia positivo al Proyecto de Acto Legislativo de la referencia, el cual consta de los siguientes puntos:

I. Trámite

El presente Proyecto de Acto Legislativo fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República, el pasado 27 de julio de 2021, por los Honorables Senadores: Maritza Martínez Aristizábal, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Emma Claudia Castellanos, Daira de Jesús Galvis Méndez, Juan Felipe Lemos Uribe, Juan Diego Gómez Jiménez, Rodrigo Villalba Mosquera, Iván Dario Agudelo Zapata y Guillermo García Realpe, siendo posteriormente publicado en la Gaceta del Congreso No. 1001 de 2021 de fecha 13 de agosto de 2021.

Para su primer debate, fue designado el Honorable Senador Roosevelt Rodríguez Rengifo como ponente, siendo publicada la ponencia correspondiente en la Gaceta del Congreso No. 1213 del 14 de septiembre de 2021 y posteriormente siendo aprobada el pasado 13 de octubre de 2021 en la Comisión Primera del Senado de la República con las mayorías requeridas para este tipo de proyectos en primera vuelta.

Para su segundo debate, fue designado nuevamente el Honorable Senador Roosevelt Rodríguez Rengifo, quien presentó ponencia positiva, siendo debidamente publicada en la Gaceta del Congreso No. 1505 del 21 de octubre de 2021, siendo discutida y aprobada en Plenaria del Senado de la República el pasado 27 de octubre de 2021.

El día 11 de noviembre de 2021 fue remitido a Comisión Primera el expediente por parte de la Secretaría General de la Cámara de Representantes, siendo designado por la Mesa Directiva como ponente.

El texto aprobado en Plenaria Senado, publicado en la gaceta 1639 de 2021 el 17 de noviembre de 2021.

Se presentó ponencia positiva para primer debate en comisión primera de la Cámara de Representantes, la cual fue publicada en la gaceta 1634 de 2021.

Fue aprobado en primer debate en la comisión primera de la Cámara de Representantes en sesión del día 23 de noviembre de 2021, siendo designado nuevamente como ponente y dejando como constancias las

<p>proposiciones de los Honorables Representantes JULIÁN PEINADO RAMÍREZ, GABRIEL JAIME VALLEJO y EDWAR RODRÍGUEZ relacionadas a continuación,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proposición <p>ADICIÓNASE un artículo nuevo al Proyecto de Acto Legislativo 366 de 2021 Cámara – 011 de 2021 Senado “por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”, el cual quedará así:</p> <p><u>Artículo Nuevo. 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.</u></p> <p>JULIÁN PEINADO RAMÍREZ Representante a la Cámara Departamento de Antioquia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proposición <p>ADICIÓNASE un artículo nuevo al Proyecto de Acto Legislativo 366 de 2021 Cámara – 011 de 2021 Senado “por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”, el cual quedará así:</p> <p><u>Artículo Nuevo. Modifíquese el artículo 45 de la Constitución Política, el cual quedará así:</u></p> <p><u>Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral, así como a recibir un mínimo de alimentación adecuada y acorde a las necesidades nutricionales para su correcto desarrollo.</u></p> <p><u>El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a</u></p>	<p><u>cargo la protección, educación y progreso de la juventud.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Proposición <p>MODIFÍQUESE el artículo 1 del Proyecto de Acto Legislativo 366 de 2021 Cámara – 011 de 2021 Senado “por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 1º. 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, a no padecer hambre 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
<p><u>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.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Proposición <p>MODIFÍQUESE el artículo 1 del Proyecto de Acto Legislativo 366 de 2021 Cámara – 011 de 2021 Senado “por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 1º. 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 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Proposición presentada por los Honorables Representantes EDWARD RODRIGUEZ y GABRIEL JAIME VALLEJO, de manera separada, pero en el mismo sentido.</p> <p>II. Objeto y contenido del proyecto:</p> <p>El Proyecto de Acto Legislativo 366 de 2021 Cámara – 011 de 2021 Senado tiene por objeto establecer 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. Así mismo, plantea la obligación de que el Estado defina una estrategia a través de la cual se acompañe a las cadenas de producción y distribución nacional de alimentos, en aras de cerrar las brechas que inciden en su eficiencia, y que al tiempo aborde el fenómeno de la pérdida de estos.</p> <p>Al respecto, es necesario mencionar que dicha prerrogativa, así como los conceptos de soberanía alimentaria y seguridad alimentaria, se encuentra consagrada en sendos instrumentos internacionales ratificados por el Estado colombiano¹ y, adicionalmente, se pretende dar cumplimiento a obligaciones internacionales que el Estado colombiano ha adquirido y que se encuentran en completa consonancia con lo consagrado en el ordenamiento interno en virtud de lo establecido en diversas disposiciones</p> <p><small>¹ Artículo 25 (como parte del derecho a un nivel de vida adecuado) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Resolución 217 A (III) de fecha 10 de diciembre de 1948, la cual es considerada como Fuente de Derecho Internacional de conformidad con el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, en tanto cumple con los requisitos para ser considerada Costumbre Internacional; Artículos 11 (derecho a un nivel de vida adecuado) y 12 (derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre) del Pacto Internacional de Derechos Económicos de 1966, Sociales y Culturales; y el Artículo 12 (derecho a la alimentación) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” de 1988. Así mismo, es menester resaltar que el doctrinante MARCO GERARDO MONROY CABRA ha señalado que en general “las normas que regulan el respeto a los derechos humanos son de ius cogens, de orden público y por tanto, imperativas y obligatorias para la comunidad internacional”. En: MARCO GERARDO MONROY CABRA, <i>Derecho Internacional Público</i>, Bogotá, Editorial Temis, 2011, Pág. 660-661, por lo que el presente proyecto de Ley apunta a dar cumplimiento a obligaciones imperativas de carácter internacional que el Estado colombiano ha contraído en virtud de su pertenencia a la Comunidad Internacional y debido a la suscripción de sendos Tratados sobre Derechos Humanos que le son vinculantes.</small></p>

<p>constitucionales y en particular con lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política de 1991.</p> <p>III. Justificación</p> <p>De acuerdo con el más reciente informe del estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo (2021)² realizado por FAO, IFAD, Unicef, el Programa Mundial de Alimentos y la Organización Mundial de la Salud, el 9.9% de la población global se encuentra en condiciones de prevalencia de subalimentación, las cuales se incrementaron en 1,5 puntos porcentuales entre el periodo 2019 y 2020. Estas cifras, de acuerdo con lo señalado en el informe, dificultan el cumplimiento del ODS 2: Hambre cero a 2030 y, en general, de ninguna de las metas e indicadores en materia de nutrición para dicho año.</p> <p>Ahora bien, en lo que respecta a la prevalencia mundial de la inseguridad alimentaria moderada o grave, es necesario señalar que el informe indica que ésta ha venido mostrando una tendencia creciente desde el año 2014, pero que el aumento estimado tan solo en el 2020 equivale a la suma de los cinco años inmediatamente anteriores. Así las cosas, se concluye que en 2020 alrededor de una de cada tres personas en el mundo (2.730 millones) careció del acceso a alimentos adecuados, mayoritariamente pertenecientes a las regiones de África, Asia y América Latina y el Caribe.</p> <p>En Colombia carecemos de mediciones periódicas recurrentes que permitan evaluar constantemente el desempeño del país en prevención de la inseguridad alimentaria³, recientemente el DANE ha empezado a inquirir en la Encuesta Pulso Social sobre el acceso que tienen los hogares seleccionados para el ejercicio estadístico sobre el acceso a las tres comidas diarias antes del inicio de las medidas de contención de la pandemia en marzo de 2020, y durante el trimestre estudiado. De acuerdo con la encuesta elaborada para el periodo julio-septiembre de 2021, se concluyó que previo al inicio de la pandemia, el 91,3% de los hogares encuestados se encuentran en capacidad de acceder a ellas; mientras que, durante el</p>	<p>trimestre solo el 70% pudieron tener los alimentos suficientes para contar con una alimentación adecuada, situación que es mucho más crítica en ciudades como Cartagena, Barranquilla, Sincelejo y Valledupar, en donde se evidencia una mayor inseguridad alimentaria en el país. Para el caso de Cartagena y Barranquilla, solo 3 de cada 10 hogares encuestados reportan poder acceder a las tres comidas al día; mientras que en Sincelejo y Valledupar no alcanzan a ser 5 de cada 10 hogares los que cuentan con alimentos suficientes para garantizar la seguridad alimentaria.</p> <p>IV. Contexto normativo</p> <p>1. Marco jurídico internacional que soporta la medida.</p> <p>(a) Referencia al Sistema Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Humano a la Alimentación</p> <p>Los Derechos Humanos se constituyen como aquellas prerrogativas que resultan ser inherentes al ser humano en tanto miembro perteneciente a la especie. El goce de los mismos debe garantizarse y protegerse sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición⁴. De esta forma, todo ser humano es titular y debe gozar de estos derechos en igualdad y sin discriminación⁵. Estos derechos son universales⁶ e inalienables⁷. Así mismo, se consideran en todo caso interrelacionados, interdependientes e</p>
<p>indivisibles⁸. Ahora, pese a estar contemplados en la denominada Carta Internacional de los Derechos Humanos⁹, compuesta por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y por los sucesivos Pactos a los que se hará referencia a continuación, doctrinalmente, los Derechos Humanos se han categorizado en tres grupos, a saber: Derechos Civiles y Políticos o de primera generación, los cuales se encuentran contenidos tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, de manera general, como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Derechos Económicos, Sociales y Culturales o de segunda generación, los cuales se encuentran consagrados ya en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, <i>grosso modo</i>, como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; y Derechos Colectivos o de tercera generación¹⁰. Al respecto, es menester resaltar nuevamente la interdependencia y unidad de los Derechos Humanos¹¹, la cual cobra especial importancia, de conformidad con la Corte</p>	<p>Constitucional, en el marco de un Estado Social de Derecho, fórmula acogida por la Constitución Política de 1991¹².</p> <p>Del mismo modo, es preciso anotar que los Derechos Humanos representan los valores universales y constituyen imperativos éticos destinados a salvaguardar la dignidad de cada ser humano mediante el establecimiento de normas, lineamientos y procedimientos tendientes al aseguramiento y garantía de la precitada finalidad¹³.</p> <p>Al respecto, es menester resaltar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos impone a los Estados obligaciones positivas y negativas, entendidas en todo caso como obligaciones destinadas al respeto¹⁴,</p>

² Disponible en: <https://www.fao.org/3/cb5409es/cb5409es.pdf>

³ A pesar de que se cuenta con la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) realizada cada cinco años, se considera que el periodo evaluado es muy amplio y, adicionalmente, su interpretación y aplicación en razón del extenso periodo que abarca constituye un desafío en materia de interpretación para los tomadores de decisión.

⁸ En lo referente a la interrelación, interdependencia e indivisibilidad, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define dichos criterios en el sentido de que “*Todos los derechos humanos, sean éstos los derechos civiles y políticos (...); los derechos económicos, sociales y culturales (...); o los derechos colectivos, todos son derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás.*” Al respecto ver la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en 1993. A/CONF.127/23. Párr. 5; Ver también: Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Párr. 5

⁹ En: ASBJØRN EIDE et al. (Eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, 2ª Edición, La Haya, Kluwer Law International, 2011. Pág. 9

¹⁰ Dentro de los cuales se encuentran el derecho al medio ambiente, al desarrollo, a la paz, a la autodeterminación de los pueblos y al patrimonio común de la humanidad. Los mismos se encuentran orientados, en cierta forma, a la protección de aquellos intereses que resultan fundamentales para la humanidad como un todo. En: MARÍA EUGENIA RODRÍGUEZ PALOP, *La nueva generación de Derechos Humanos. Origen y Justificación*. Madrid. Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” Universidad Carlos III de Madrid. Editorial Dykinson, 2010.

¹¹ Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que: “*Los derechos humanos forman una unidad, pues son interdependientes, integrales y universales, de suerte que no es admisible que se desconozcan unos derechos so pretexto de salvaguardar otros. Esta interdependencia y unidad de los derechos humanos tiene como fundamento la idea de que para proteger verdaderamente la dignidad humana es necesario que la persona no sólo tenga órbitas de acción que se encuentren libres de interferencia ajena, como lo quería la filosofía liberal, sino que además es menester que el individuo tenga posibilidades de participación en los destinos colectivos de la sociedad de la cual hace parte, conforme a las aspiraciones de la filosofía democrática, y también que se le aseguren una mínimas condiciones materiales de existencia, según los postulados de las filosofías políticas de orientación social. Los derechos humanos son pues una unidad compleja. Por ello algunos sectores de la doctrina suelen clasificar los derechos humanos en derechos de libertad, provenientes de la tradición liberal, derechos de participación, que son desarrollo de la filosofía democrática, y derechos sociales prestacionales, que corresponden a la influencia de las corrientes de orientación social y socialista.*” Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero

⁴ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014 desde Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

⁵ Así lo dispone el Artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece que “*todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos*”

⁶ El principio de universalidad constituye la piedra angular del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Como ejemplo de éste es preciso acudir a las disposiciones de la Declaración Mundial de Derechos Humanos y el Programa de Acción de Viena de 1993, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Allí se establece que todos los Estados se encuentran en el deber de proteger los Derechos Humanos y las libertades individuales, lo anterior con independencia a los contextos políticos, económicos, culturales o económicos.

⁷ La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define el criterio de inalienabilidad en el sentido de que “*Los derechos humanos son inalienables. No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales.*” En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

¹² Al respecto, la Corte Constitucional ha dispuesto que: “*La Constitución acoge la fórmula del Estado social de derecho, la cual implica que las autoridades buscan no sólo garantizar a la persona esferas libres de interferencia ajena, sino que es su deber también asegurarles condiciones materiales mínimas de existencia, por lo cual el Estado debe realizar progresivamente los llamados derechos económicos, sociales y culturales. El Estado tiene frente a los particulares no sólo deberes de abstención sino que debe igualmente realizar prestaciones positivas, sobre todo en materia social, a fin de asegurar las condiciones materiales mínimas, sin las cuales no es posible vivir una vida digna. Existe entonces una íntima relación entre la consagración del Estado social de derecho, el reconocimiento de la dignidad humana, y la incorporación de los llamados derechos de segunda generación.*” Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero

¹³ WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT. *Chapter 4: The Right to adequate food in Human Rights Instruments; Legal Norms and Interpretations*. En: WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT, *Food and Human Rights in Development Volume I, Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics*, Editorial Intersentia, Ambers/Oxford, 2005. Pág. 100

¹⁴ En lo referente a la obligación de respeto, “*(...) significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos*”. En: La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define el criterio de inalienabilidad en el sentido de que “*Los derechos humanos son inalienables. No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales.*” En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: Artículo 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y Artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

protección¹⁵ y realización¹⁶ de los mismos. Es precisamente en atención a los precitados deberes, de los cuales el Estado colombiano es titular, que se garantizar el Derecho Humano a la alimentación adecuada.

En ese sentido, vale la pena resaltar que los diversos instrumentos internacionales a los cuales se ha hecho referencia en la presente exposición de motivos han facultado a los Estados para que éstos adopten las medidas internas que consideren más apropiadas, de conformidad con sus contextos y realidades internas, con el propósito de lograr la efectiva realización de los Derechos contemplados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y de los sucesivos instrumentos de carácter regional que consagran disposiciones similares¹⁷.

(b) El Derecho Humano a la Alimentación como Derecho Económico, Social y Cultural (DESC)

Respecto al derecho humano a la alimentación, que puede calificarse como el núcleo duro del presente proyecto de Ley, es pertinente resaltar que el mismo se ha considerado como parte de los denominados Derechos Económicos Sociales y Culturales y, en adición a lo anterior, ha sido aceptado universalmente. Así, éste se encuentra contemplado en diversos

¹⁵ En lo referente a la obligación de protección, ésta exige que "(...) los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos". En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: Artículo 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y Artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

¹⁶ En lo referente a la obligación de realización, ésta se refiere al deber de "adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos". En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: Artículo 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y Artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

¹⁷ Al respecto ver: Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Artículo 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; Artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

- D. El Artículo 12.2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer²².
- E. El literal f del Artículo 25, en el contexto del derecho a la salud, y el literal l del artículo 28 en el contexto del derecho a un nivel de vida adecuado y a la protección social, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²³.
- F. El Artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador - de 1988²⁴.
- G. Los literales c, y d del Artículo 14.2 de la Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño, en conexidad con el derecho a la salud y a los servicios de salud.
- H. El Artículo 14 y 15 del Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África.
- I. Jurisprudencialmente, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha interpretado que el derecho a la alimentación se encuentra enunciado implícitamente en la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, esto último a través de la conexidad que existe con los derechos a la vida, a la salud y al desarrollo económico, social y cultural²⁵.

los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;^{22f} Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia."

²² "2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia."

²³ 25. f "Impedirán que se nieguen, de manera discriminatoria, servicios de salud o de atención de la salud o alimentos sólidos o líquidos por motivos de discapacidad."; 28.1 "Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad."

²⁴ "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."

²⁵ Ver: Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Caso "The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria", comunicación No. 155/96, párr. 64

instrumentos y doctrina de Derecho Internacional relacionados con los Derechos Humanos, entre estos:

- A. El Artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1948¹⁸
- B. El Artículo 11 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966¹⁹ en conjunto con la Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas²⁰.
- C. El Artículo 24 de la Convención de los Derechos del Niño²¹

¹⁸ "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad." (Se resalta)

¹⁹ "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 programas concretos, que se necesiten 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 el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre 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." (Se resalta)

²⁰ Respecto a la Observación General, es preciso resaltar que la misma se constituye como una interpretación experta y autorizada respecto del contenido de los instrumentos de Derecho Internacional que contienen disposiciones relativas a los Derechos Humanos. La misma fue emitida por el órgano de supervisión del Tratado en cuestión, cuya competencia se irroga gracias a las disposiciones contenidas en el mismo. En: WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT, *Food and Human Rights in Development Volume I, Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics*, Editorial Intersentia, Amberes/Oxford, 2005. Pág. 105. Así mismo, la Corte Constitucional en Sentencia C-251 de 1997 reconoce a dichas observaciones, en conjunción con otros informes oficiales provenientes del Relator de esta clase de derechos, la característica de ser "la doctrina internacional más autorizada en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", como lo es en el presente caso el Derecho a la Alimentación adecuada.

²¹ "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 la 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; d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres; e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan

En adición a lo anterior, el mismo ha sido mencionado, complementado, reconocido y/o desarrollado en diferentes instrumentos de soft-law de derecho internacional, como lo son, entre otros:

- A. La Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición de 1974.
- B. La Declaración Mundial sobre la Nutrición de 1992.
- C. La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1966.
- D. La Resolución 2004/19 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- E. El Folleto Informativo No. 34 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la FAO respecto al Derecho a la Alimentación Adecuada.
- F. El Informe de fecha 11 de agosto de 2010 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, en donde se señala que "El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para asegurar el disfrute no solo del derecho a la alimentación, sino también de otros derechos humanos, incluidos el derecho al trabajo (de los campesinos que no poseen tierras) y el derecho a la vivienda".

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

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

"El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios

para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole.”²⁶

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

“El derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.”²⁷

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

Por disponible, debe entenderse que el alimento pueda ser obtenido ya a través de la producción de alimentos, el cultivo de la tierra y/o la ganadería, la caza o la recolección, y que también se encuentre disponible para su venta y acceso en mercados y comercio. Este concepto ha sido en parte desarrollado en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012 - 2019 (PNSAN), en donde se entiende por disponible como “la cantidad de alimentos con que se cuenta a nivel nacional, regional y local; (y) está relacionada con el suministro suficiente de estos frente a los requerimientos de la población y depende fundamentalmente de la producción y la importación. Está determinada por: La estructura productiva

²⁶ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales.* Observación General 12. 20º Período de Sesiones. 1999.

²⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Folleto Informativo No. 27.*

(agropecuaria, agroindustrial); los sistemas de comercialización y distribución internos y externos; los factores productivos (tierra, financiamiento, agua, tecnología, recurso humano); las condiciones ecosistémicas (clima, recursos genéticos y biodiversidad); las políticas de producción y comercio; y el conflicto sociopolítico (relaciones económicas, sociales y políticas entre actores).”

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

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

Respecto a las obligaciones que impone el derecho a la alimentación adecuada a los Estados, las cuales fueron esbozadas anteriormente, es

preciso desarrollar. Así pues, es preciso entonces acudir nuevamente a lo estipulado en la Observación General No. 12, el cual establece que:

“El derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de **respetar, proteger y realizar**. A su vez, la obligación de realizar entraña tanto la obligación de facilitar como la obligación de hacer efectivo. La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.”²⁸ (se resalta)

(c) Consideraciones frente a la exigibilidad del derecho en los términos planteados en el proyecto

En lo que respecta a la exigibilidad del derecho, en los términos que se plantean en el articulado, se ha reconocido que los medios para garantizar el mentado derecho variarán de manera inevitable y considerable de un Estado Parte a otro. En virtud de lo anterior, existe una libertad de aproximación y enfoques al momento de formular políticas públicas que estén destinadas a cumplir con las obligaciones que se encuentran contempladas en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁹, cuya realización en sí (salvo en

²⁸ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales.* Observación General 12. 20º Período de Sesiones. 1999. Párr. 15

²⁹ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales.* Observación General 12. 20º Período de Sesiones. 1999. Párr. 21

aquellos casos en los cuales se vean involucrados Niños, Niñas y Adolescentes) se debe materializar de manera progresiva, conforme a la disponibilidad presupuestal de los Estados.

En ese sentido, resulta necesario traer a colación lo dispuesto por el economista y premio Nobel de economía Amartya Sen en su escrito “*The right not to be hungry*” (1982) quien plantea la existencia de una nueva categoría de derechos que denomina “metaderechos”. En ese sentido, Sen plantea que “un metaderecho a algo x puede ser definido como el derecho a tener políticas p(x) que persigan genuinamente el objetivo de hacer realizable el derecho a x”³⁰ Con el propósito de ejemplificar su afirmación, el autor plantea un ejemplo de la Constitución de la India en donde claramente se esboza una redacción “suficientemente cuidadosa para evitar aseverar que tal derecho existe de antemano (pese a que es deseable su existencia y puede argumentarse desde el ámbito de la conexidad con Derechos Fundamentales de corte no prestacional), al decir que tan solo las políticas deben ser dirigidas a hacer posible tener medios adecuados para la realización del fin”³¹

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

En ese sentido, de acuerdo con Sen “no resulta difícil observar por qué los metaderechos de este tipo tienen relevancia particular para objetivos económicos tales como la remoción de la pobreza o el hambre. En muchos países en donde (estas dos situaciones) están diseminados, puede que no exista ningún modo factible mediante el cual en un futuro cercano se le garantice a todos ser liberados de aquellas, pero sí políticas que rápidamente conducirán a tal liberación.”³² Tomando en consideración el anterior panorama, se cree que establecer el metaderecho a ser liberado del hambre es el derecho no a la provisión y prestación permanente de los alimentos,

³⁰ Amartya K. Sen, *El derecho a no tener hambre.* Estudios de Filosofía y Derecho No. 3 Universidad Externado de Colombia: 2002.

³¹ *Ibidem.*

³² *Ibidem.*

sino a la acción, a exigirle al Estado que despliegue una serie de medidas y políticas públicas serias a través de las cuales se materialice el derecho-objetivo de contar con una población libre del flagelo del hambre.

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

(d) Consideraciones frente a los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria

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

Tradicionalmente se ha entendido a la seguridad alimentaria como “la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras”³³.

Así mismo, la FAO, dando alcance al presente existe seguridad alimentaria “cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”³⁴. Del mismo modo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la FAO en el Folleto Informativo No. 34 sobre el derecho a la alimentación adecuada ha establecido que “Se trata de una condición previa del ejercicio pleno del derecho a la alimentación. No obstante, el propio concepto de seguridad alimentaria no es un concepto

³³ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales*. Observación General 12. 20º Período de Sesiones. 1999.

³⁴ FAO. *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo – 2001*. Roma, 2001. En: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. *Folleto Informativo No. 34. El derecho a la alimentación adecuada*. Pág. 5

jurídico en sí mismo, no impone obligaciones a los interesados ni les otorga derechos”³⁵

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

La Soberanía Alimentaria:

El concepto de soberanía alimentaria ha sido adoptado en diversas legislaciones (como es el caso de Guatemala, Ecuador, Bolivia o Brasil, entre otras). Sin embargo, a pesar de este reconocimiento en otros países de la región, no es menos cierto que conforme lo ha señalado la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en conjunto con la FAO, - y contrario a lo que ocurre con el concepto de seguridad alimentaria - el contenido de la acepción de soberanía alimentaria es un concepto emergente, que aún no cuenta con un consenso en el marco del Derecho Internacional Público.

Ahora bien, la falta de consenso en el concierto internacional no ha impedido que instancias como la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la FAO, en el folleto informativo No. 34 sobre el derecho a la alimentación hayan propuesto una definición que recoge las principales posturas que hasta la fecha se han dado. En virtud de esta definición, por soberanía alimentaria se entiende la potestad que se irroga a las personas y a las comunidades para definir su propio alimento y modelo de producción. Así mismo, se les irroga el derecho para determinar hasta qué punto desean auto proveerse y hasta qué punto se desea proteger la producción interna de los recursos alimentarios. Así mismo, entendiendo que el mercado requiere de la intervención del Estado para asegurar su correcto funcionamiento, propende por regular el comercio a fin de lograr

³⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. *Folleto Informativo No. 34. El derecho a la alimentación adecuada*. Págs. 5 – 6.

los objetivos inherentes del desarrollo sostenible y a la atención de las necesidades de la población³⁶.

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

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

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

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

³⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. *Folleto Informativo No. 34. El derecho a la alimentación adecuada*. Pág. 6.

1.1. La relación reconocida por la doctrina entre seguridad alimentaria y soberanía alimentaria

De acuerdo con algunos doctrinantes³⁷, y como bien se ha señalado en la exposición de motivos, la soberanía alimentaria está estrechamente relacionada con el concepto de seguridad alimentaria, siendo la primera una forma de abordar la segunda.

A través de la soberanía alimentaria se materializa el elemento de disponibilidad del derecho a la alimentación consistente en la facultad de toda persona, pueblo o nación de satisfacer su necesidad alimentaria por sus propios medios, así como la obligación de los Estados de construir un entorno económico, político y social que permita a las comunidades alcanzar la seguridad alimentaria por sus propios medios - o autodeterminarse respecto de los medios que consideran más idóneos para ello - o de no adoptar medidas que tengan como resultado impedir, limitar o privar a las comunidades de las posibilidades de autoabastecerse.

Es así como puede concluirse que, para hablar de un derecho a la alimentación adecuada y a una efectiva protección contra el hambre y la desnutrición en el país, garantizar la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria - en los términos señalados por la Ley Marco aprobada en el seno del Parlamento Latinoamericano - se consideran prerequisites esenciales sin los cuales no se puede abordar debidamente este aspecto.

V. Modificaciones y pliego de modificaciones

Para la discusión del presente Proyecto de Acto Legislativo en Segundo Debate se incluyen dos elementos propuestos por el Honorable Representante Julián Peinado. El primero de ellos es la inclusión de la expresión “a no padecer hambre” como elemento constitutivo del derecho en cuestión. El segundo elemento es la disposición para que la parte general del Plan Nacional de Desarrollo incluya un capítulo con las disposiciones

³⁷ Ver: Jorge Andrés Obando Moreno “Seguridad y soberanía alimentaria en los conflictos ambientales colombianos. Análisis de los conflictos actuales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional” en: María del Pilar García Pachón (Ed). “Lecturas sobre derecho del Medio Ambiente Tomo XX” - Universidad Externado de Colombia.

que le Gobierno Nacional debe poner en marcha para la realización material del derecho a la alimentación adecuada.

Adicionalmente, se incluye la eliminación propuesta por los Honorables Representantes Edward David Rodríguez y Gabriel Jaime Vallejo del concepto de “soberanía alimentaria”. Esta eliminación no busca desconocer la importancia del concepto en cuestión, sino que alienta a que en el trámite legislativo que le resta al Proyecto se pueda encontrar una fórmula que garantice la inclusión y definición del término soberanía alimentaria.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE CÁMARA
<p>Artículo 1º. 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 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.</p> <p>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</p>	<p>Artículo 1º. 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, a no padecer hambre 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.</p> <p>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</p>

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.

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.

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

ARTÍCULO 2. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.


ARTÍCULO 2. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

VI. Impedimentos

Salvo mejor criterio, tomando en consideración el carácter abstracto de la propuesta de reforma constitucional y el beneficio general que se lograría con su aprobación, no se encuentra circunstancia alguna que pueda eventualmente constituirse en un conflicto de interés para los congresistas.

VII. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa me permito rendir ponencia positiva y, por tanto, solicitar a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar segundo Debate al Proyecto de Acto Legislativo 366 de 2021 Cámara – 011 de 2021 Senado “Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”.



JUAN CARLOS LOSADA VARGAS
Representante a la Cámara.
Ponente.

VIII. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 366 DE 2021 CÁMARA – 011 DE 2021 SENADO “Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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 adecuada, a no padecer hambre y a proteger a las personas contra el hambre y la desnutrición. Así mismo promoverá condiciones de seguridad 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.

La parte general del Plan Nacional de Desarrollo deberá incluir un capítulo en el que se especifiquen las acciones que adelantará el Gobierno nacional,

en coordinación con los demás órganos del Estado, para materializar lo establecido en este artículo.

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

Cordialmente,



JUAN CARLOS LOSADA VARGAS
Representante a la Cámara.
Ponente

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE, PRIMERA VUELTA EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 366 DE 2021 CÁMARA - 011 DE 2021 SENADO "POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 65 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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 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.

ARTÍCULO 2º. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

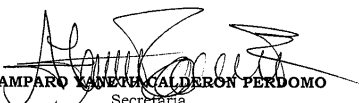
En los anteriores términos fue aprobado sin modificaciones el presente proyecto de Acto Legislativo según consta en Acta No. 32 de Sesión Presencial de Noviembre 24 de 2021. Así mismo, fue anunciado el día 23 de Noviembre de 2021, según consta en el Acta # 31 de Sesión Presencial de esa misma fecha.



JUAN CARLOS LOSADA VARGAS
Ponente Coordinador



JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Presidente



AMPARO VANETHA CALDERÓN PERDOMO
Secretaría