

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. _____ DE 2017

“Por el cual se modifica el artículo 65 y se incluye el artículo 65A dentro del Título II, Capítulo 2 de la Constitución Política de Colombia”

* * *

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

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

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

El Estado promoverá condiciones que permitan garantizar la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria en el territorio nacional.

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.

Artículo 2º. Inclúyase el artículo 65A dentro del Título II, Capítulo 2 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 65A. Derecho a la alimentación adecuada y no tener hambre. Se garantiza el derecho a la alimentación adecuada y a no tener hambre. Las personas tendrán el derecho a tener acceso, de manera regular, segura, permanente y libre, a alimentos cuantitativa y cualitativamente adecuados y suficientes, que guarden correspondencia con sus identidades y tradiciones culturales.

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

Maritza Martínez Aristizábal
Senadora de la República



PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. _____ DE 2017

“Por el cual se modifica el artículo 65 y se incluye el artículo 65A dentro del Título II, Capítulo 2 de la Constitución Política de Colombia”

* * *

Exposición de Motivos

i. Objeto e importancia del proyecto

El proyecto de Ley que se pone a consideración del Honorable Congreso de la República tiene por objeto positivizar el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada en el ordenamiento jurídico colombiano, así como establecer la obligación de que el Estado colombiano adopte medidas destinadas a garantizar la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria de su población, ambos conceptos intrínsecamente ligados al derecho fundamental a la Alimentación Adecuada.

Al respecto, es necesario mencionar que dicha prerrogativa fundamental, 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

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, 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, *Derecho Internacional Público*, 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

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 constitucionales y en particular con lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política de 1991.

El objetivo del presente proyecto de ley es establecer el derecho fundamental a la alimentación adecuada en el territorio nacional mediante la garantía a la población de los recursos necesarios con el propósito de que la misma gocen de manera sostenible de condiciones de seguridad alimentaria.

ii. Marco jurídico internacional que soporta la medida.

(a) Referencia al Sistema Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Humano a la Alimentación Adecuada

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 condición². De esta forma, todo ser humano es titular y debe gozar de estos derechos en igualdad y sin discriminación³. Estos derechos son universales⁴ e

virtud de su pertenencia a la Comunidad Internacional y debido a la suscripción de sendos Tratados sobre Derechos Humanos que le son vinculantes.

² 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>

³ 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”*

⁴ 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.

inalienables⁵. Así mismo, se consideran en todo caso interrelacionados, interdependientes e indivisibles⁶. Ahora, pese a estar contemplados en la denominada Carta Internacional de los Derechos Humanos⁷, 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, *grosso modo*, como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; y Derechos Colectivos o de tercera generación⁸. Al respecto, es menester resaltar nuevamente la interdependencia y unidad de los Derechos

⁵ 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>

⁶ En lo referente a la interrelación, interdependencia e indivisibilidad, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define dichos criterios en el sentido de que “*Todos los derechos humanos, sean éstos los derechos civiles y políticos (...); los derechos económicos, sociales y culturales (...); o los derechos colectivos, todos son derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás.*” Al respecto ver la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en 1993. A/CONF.127/23. Pár. 5; Ver también: Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Pár. 5

⁷ En: ASBJØRN EIDE et al. (Eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, 2ª Edición, La Haya, Kluwer Law International, 2011. Pág. 9

⁸ 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.

Humanos⁹, la cual cobra especial importancia, de conformidad con la Corte Constitucional, en el marco de un Estado Social de Derecho, fórmula acogida por la Constitución Política de 1991¹⁰.

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 finalidad¹¹.

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

⁹ 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

¹⁰ 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

¹¹ 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, Amberes/Oxford, 2005. Pág. 100

respeto¹², protección¹³ y realización¹⁴ de los mismos. Es precisamente en atención a los precitados deberes, de los cuales el Estado colombiano es titular, que se pretende la declaración de la producción agropecuaria con destino a la sostenibilidad alimentaria como actividad de utilidad pública e interés social, ya que en virtud de dicha declaratoria se pueden asegurar en gran medida los principales requerimientos, medios y recursos en pos de efectivamente respetar, proteger y realizar el Derecho Humano a la alimentación adecuada. Sobre el particular es preciso decir que se desarrollará el argumento en profundidad en el acápite correspondiente al Derecho a la Alimentación Adecuada.

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

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 similares¹⁵.

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

Respecto al derecho humano a la alimentación adecuada, 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 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 1948¹⁶
- B. El Artículo 11 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966¹⁷ en conjunto con la Observación General

¹⁵ 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.

¹⁶ “*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)

¹⁷ “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

No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas¹⁸.

C. El Artículo 24 de la Convención de los Derechos del Niño¹⁹

D. El Artículo 12.2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer²⁰.

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)

¹⁸ 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.

¹⁹ “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 mal nutrición 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 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; f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.”

²⁰ “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.”

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 Discapacidad²¹.

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 1988²²

G. Los literales c, y d del Artículo 14.2 de la Carta Africana sobre los Derecho 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 cultural²³.

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:

²¹ 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.”

²² “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.”

²³ 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

- 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.”²⁴

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.”²⁵

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

²⁴ 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

²⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Folleto Informativo No. 27*.

disponible para su venta y acceso en mercados y comercio. Este concepto ha sido en parte desarrollado en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012 – 2019 (PNSAN), en donde se entiende por disponible como *“la cantidad de alimentos con que se cuenta a nivel nacional, regional y local; (y) está relacionada con el suministro suficiente de estos frente a los requerimientos de la población y depende fundamentalmente de la producción y la importación. Está determinada por: La estructura productiva (agropecuaria, agroindustrial); los sistemas de comercialización y distribución internos y externos; los factores productivos (tierra, financiamiento, agua, tecnología, recurso humano); las condiciones ecosistémicas (clima, recursos genéticos y biodiversidad); las políticas de producción y comercio; y el conflicto sociopolítico (relaciones económicas, sociales y políticas entre actores).”*

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

Por último, el alimento debe ser adecuado. Dicho criterio se refiere a que la alimentación debe satisfacer las necesidades básicas de dieta teniendo en cuenta la condición de la persona. 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.”²⁶ (se resalta)

Ahora bien, 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 Culturales²⁷. Es en virtud de lo anterior, que el presente proyecto de Ley plantea la necesidad de declarar como de utilidad pública e interés social la actividad agropecuaria destinada a la producción de alimentos, en tanto se pretenden asegurar los medios y recursos necesarios, entendidos éstos como la disponibilidad de las tierras cuya vocación es evidentemente agropecuaria, en pro de la atención de las necesidades alimentarias de la población, esto de conformidad con los estándares y obligaciones que el Estado colombiano posee con respecto al derecho a la alimentación adecuada. El presente proyecto de Ley debe entenderse, además, como una estrategia válida y útil que permita alcanzar los objetivos propuestos en el PNSAN 2012 – 2019, en tanto otorga una gran relevancia a las actividades agroalimentarias desarrolladas en el territorio nacional, fomentando las actividades consagradas en el renglón primario de la economía con destino a la alimentación de la población y permitiéndose, como se dijo anteriormente, una política productiva integral que va más allá de las actividades extractivas en el territorio nacional.

c. Concepto de Seguridad Alimentaria en el contexto internacional.

Pese a ser un concepto que se encuentra intrínsecamente relacionado con los objetivos del Derecho a la Alimentación Adecuada, es necesario

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 Periodo de Sesiones. 1999. Pág. 15

²⁷ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales*. Observación General 12. 20º Periodo de Sesiones. 1999. Pág. 21

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.

Así pues, tradicionalmente se ha entendido a la seguridad alimentaria como *“la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras”*²⁸. Así mismo, de conformidad con la FAO, 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”*²⁹. Del mismo modo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la FAO en el Folleto Informativo No. 34 sobre el derecho a la alimentación adecuada ha establecido que *“Se trata de una condición previa del ejercicio pleno del derecho a la alimentación. No obstante, el propio concepto de seguridad alimentaria no es un concepto jurídico en sí mismo, no impone obligaciones a los interesados ni les otorga derechos”*³⁰

d. Concepto de la soberanía alimentaria en el derecho comparado y en el derecho internacional.

El concepto de soberanía alimentaria ha sido adoptado en diversas legislaciones³¹. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas,

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.

²⁹ 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

³⁰ 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.

³¹ A título enunciativo, en el contexto regional existen los siguientes precedentes: Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 32-2005) de la República de Guatemala; Constitución Política de la República del Ecuador en conjunto con la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de 2006; La Ley Orgánica de la Seguridad Alimentaria de 2008 de la República Bolivariana de Venezuela; Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2007; Lei 11346 de 2006 - *Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências* de la República Federativa del Brasil.

en conjunto con la FAO, han reconocido que el concepto de soberanía alimentaria hace referencia a un concepto emergente, carente de significado y por ende sin consenso en el Derecho Internacional Público. En virtud de éste, las personas son las que definen su propio alimento y su propio modelo de producción del mismo. De la misma forma, irroga la posibilidad que se posee para determinar hasta qué punto desean auto proveerse y hasta qué punto se desea proteger la producción interna de los recursos alimentarios. Así mismo, regula el comercio a fin de lograr los objetivos inherentes del desarrollo sostenible y a la atención de las necesidades de la población³².

Así pues, con el presente proyecto de ley se plantea establecer el derecho fundamental a la alimentación adecuada en el ordenamiento jurídico interno, en los términos establecidos por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, de la cual se toman los elementos fundantes para la elaboración del artículo propuesto en el presente proyecto, todo lo anterior con el propósito de dar cumplimiento a las disposiciones del corpus iuris de derecho internacional que han sido suscritas por parte del Estado colombiano, hoy en día enteramente vinculantes y como paso necesario para la construcción de condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional.

De los Honorables Senadores,

Maritza Martínez Aristizábal
Senadora de la República

³² 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.

