



**Bogotá D.C., 20 de julio de 2022**

Doctor  
**SECRETARIO GENERAL**  
Honorable Cámara de Representantes  
Ciudad

**REF: RADICACIÓN PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Acto Legislativo “Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”. **(Derecho a la alimentación)**

Cordialmente,

**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Liberal Colombiano

<b>ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS</b> Representante a la Cámara por Córdoba Partido Liberal Colombiano	<b>ALEJANDRO VEGA PÉREZ</b> Senador de la República Partido Liberal Colombiano
<b>FABIÁN DÍAZ PLATA</b> Senador de la República Partido Alianza Verde	<b>NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN</b> Senador de la República Partido Conservador Colombiano
<b>INTI RAÚL ASPRILLA</b> Senador de la República Partido Verde	<b>ALEJANDRO CARLOS CHACÓN C.</b> Senador de la República Partido Liberal
<b>ALFREDO MONDRAGON GARZÓN</b> Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Coalición Pacto Histórico	<b>WILSON ARIAS CASTILLO</b> Senador de la República Coalición Pacto Histórico
<b>JORGE ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ</b> Representante a la Cámara por Putumayo Coalición Pacto Histórico	<b>LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO</b> Representante a la Cámara Partido Comunes
<b>LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO</b> Representante a la Cámara por el Huila Coalición Pacto Histórico	<b>OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA</b> Senador de la República Partido Comunes
<b>DAVID RICARDO RACERO MAYORCA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico	<b>CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN</b> Representante a la Cámara Partido Comunes
<b>ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA</b> Senadora de la República Coalición Pacto Histórico	<b>SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA</b> Senadora de la República Partido Comunes
<b>SANTIAGO OSORIO MARIN</b> Representante a la Cámara Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico	<b>DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO</b> Representante a la Cámara Partido Liberal



**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO \_\_\_\_\_ DE 2022**  
**“POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 65 DE LA CONSTITUCIÓN**  
**POLÍTICA DE COLOMBIA”**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**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 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.

Cordialmente,

**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Liberal Colombiano

<b>ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS</b> Representante a la Cámara por Córdoba Partido Liberal Colombiano	<b>ALEJANDRO VEGA PÉREZ</b> Senador de la República Partido Liberal Colombiano
<b>FABIÁN DÍAZ PLATA</b> Senador de la República Partido Alianza Verde	<b>NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN</b> Senador de la República Partido Conservador Colombiano
<b>INTI RAÚL ASPRILLA</b> Senador de la República Partido Verde	<b>ALEJANDRO CARLOS CHACÓN C.</b> Senador de la República Partido Liberal
<b>ALFREDO MONDRAGON GARZÓN</b> Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Coalición Pacto Histórico	<b>WILSON ARIAS CASTILLO</b> Senador de la República Coalición Pacto Histórico
<b>JORGE ANDRÉS CANCELMANCE LÓPEZ</b> Representante a la Cámara por Putumayo Coalición Pacto Histórico	<b>LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO</b> Representante a la Cámara Partido Comunes
<b>LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO</b> Representante a la Cámara por el Huila Coalición Pacto Histórico	<b>OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA</b> Senador de la República Partido Comunes
<b>DAVID RICARDO RACERO MAYORCA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico	<b>CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN</b> Representante a la Cámara Partido Comunes
<b>ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA</b> Senadora de la República Coalición Pacto Histórico	<b>SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA</b> Senadora de la República Partido Comunes
<b>SANTIAGO OSORIO MARIN</b> Representante a la Cámara Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico	<b>DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO</b> Representante a la Cámara Partido Liberal

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## **I. Antecedentes del proyecto**

El presente Proyecto de Acto Legislativo No. 011 de 2021 Senado, 366 de 2021 Cámara, fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República, el 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 Darío 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.

No obstante, y pese a que el proyecto surtió los ocho debates requeridos, no pudo completar su trámite en el Congreso de la República y volvió a ser radicado el 30 de marzo de 2022 por los H.S. Maritza Martínez Aristizábal, H.S. Berner León Zambrano Erazo, H.S. Myriam Alicia Paredes Aguirre, H.S. Aida Yolanda Avella Esquivel, H.S. Roosevelt Rodríguez Rengifo, H.S. Guillermo García Realpe, H.S. Iván Leonidas Name Vásquez, H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa, H.S. Jorge Eduardo Londoño Ulloa, H.R. Norma Hurtado Sánchez, H.R. Juan Carlos Lozada Vargas, H.R. Alejandro Alberto Vega Pérez, H.R. Juanita María Goebertus Estrada

El proyecto no alcanzó a ser discutido y se archivó de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Constitución Política de 1991 y del artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

Por esta razón, y resaltando los esfuerzos de los autores anteriores y en especial de la Honorable Senadora Maritza Martínez Aristizábal, se considera oportuno volver a radicar este proyecto, atendiendo a las razones que se exponen a continuación.

## **II. Objeto y contenido del proyecto:**

El presente Proyecto de Acto Legislativo 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.

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 colombiano<sup>1</sup>. 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 constitucionales y en particular con lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política de 1991.

### **III. Justificación**

De acuerdo con el más reciente informe del estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo (2021)<sup>2</sup> 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 número 2: Hambre cero a 2030 y, en general, de todas las de las metas e indicadores en materia de nutrición y superación de la pobreza.

El informe indica además que la inseguridad alimentaria moderada o grave ha venido aumentando desde el 2014 y que el aumento estimado tan solo en el 2020 equivale a la suma de los cinco años inmediatamente anteriores. Así las cosas, en 2020 alrededor de una de cada tres personas en el mundo (2.730 millones) careció

---

<sup>1</sup> 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, *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 virtud de su pertenencia a la Comunidad Internacional y debido a la suscripción de sendos Tratados sobre Derechos Humanos que le son vinculantes.

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

del acceso a alimentos adecuados, fenómeno que tuvo mayor repercusión en las regiones de África, Asia y América Latina y el Caribe.

En Colombia carecemos de mediciones periódicas recurrentes que permitan evaluar constantemente el desempeño del país en prevención de la inseguridad alimentaria<sup>3</sup>; recientemente, el DANE ha empezado a incluir en la Encuesta Pulso Social sobre el acceso que tienen los hogares sobre el acceso a las tres comidas diarias. De acuerdo con la encuesta del DANE con corte mayo de 2022, se concluyó que previo al inicio de la pandemia, el 91,3% de los hogares encuestados se encontraban en capacidad de acceder a ellas; mientras que, durante el primer trimestre del 2022 solo el 76,7% 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.

Recientemente, la Organización FIAN (*Food First Information and Action Network*) publicó un el informe *Un País que se Hunde en Hambre*, sobre la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia en 2021<sup>4</sup>, allí se expone con detalle la disparidad regional en varios indicadores como lo son: la prevalencia de anemia en la población menor a cinco años, la desnutrición aguda en población menor de cinco años y el retraso en talla en la población menor de cinco años. También se presentan resultado a la luz de los niveles de ingreso y las conclusiones son contundentes: son aquellas zonas del país más apartadas (algunas con presencia de minorías étnicas) y los estratos más bajos aquellos que sufren con peor rigor la crisis en materia alimentaria que atraviesa el país.

### **La inseguridad alimentaria como problema público.**

La inseguridad alimentaria que nuestro país sufrió por cuenta de la pandemia va a tener costos sociales enormes en el futuro. Según JPAL - *Poverty Action Lab*<sup>5</sup> las

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Consultar en: [Un país que se hunde en el hambre – FIAN Colombia](#)

<sup>5</sup> Consultar en: [El Rol de las Transferencias Monetarias Condicionadas en el Desarrollo Infantil en México | The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab](#)

políticas públicas tendientes a mejorar la situación de nutrición infantil se constituyen como las más costo-efectivas para luchar contra la pobreza y la desigualdad. Esta relación parte del supuesto según el cual una adecuada nutrición en la infancia temprana garantiza un desarrollo cognitivo pleno y la posibilidad de una adultez productiva. Organizaciones como la UNICEF<sup>6</sup> reconocen que la desnutrición en edades temprana crea rezagos en el desarrollo de los infantes que luego no pueden ser subsanados.

Esta realidad es trágica y no adoptar medidas prontas y efectivas perpetuará las desigualdades, ya bastante amplias en nuestro país e impedirá romper los círculos de la pobreza a los que hoy en día, y especialmente después de la pandemia, están condenados miles de niños en el país.

En este contexto, es responsabilidad del Estado crear políticas públicas sólidas y sostenidas en el tiempo para garantizar el derecho a la alimentación y a no padecer hambre de todos los colombianos y especialmente de aquellos en situación de vulnerabilidad. La realización plena de este derecho es una herramienta para cumplir los fines y propósitos de un Estado democrático.

### **El derecho a la alimentación en un contexto difícil.**

Además de la coyuntura de inseguridad alimentaria producto de la pandemia, el asunto de la alimentación será clave en la agenda pública en las próximas décadas. Para el año 2050, las estimaciones más moderadas en materia demográfica indican que habrá unos 10.000 millones de personas por alimentar en el planeta. Según cifras de la FAO, en su informe de 2021 “*El estado de los recursos de tierras y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura*”<sup>7</sup>, el 98% de los alimentos que consumimos crecen en la tierra y ya no hay margen de ampliar la superficie de la tierra cultivable.

El mismo informe señala que el uso inadecuado de la tierra y los recursos hídricos constituyen la principal amenaza en materia de seguridad alimentaria para garantizar la comida de todos los seres humanos en el año 2050. También se menciona que el cambio climático y su efecto de desertificación de varias zonas que antes eran productivas, está limitando la capacidad de producir alimento, al tiempo que genera fenómenos de especulación sobre la propiedad de la tierra.

---

<sup>6</sup>Consultar en: [La mala alimentación perjudica la salud de los niños en todo el mundo, advierte UNICEF](#)

<sup>7</sup> Disponible en: [El estado de los recursos de tierras y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura - Sistemas al límite \(fao.org\)](#)



Esta perspectiva supone un reto de enormes proporciones para el Estado colombiano. Consagrar en la constitución el derecho a una alimentación adecuada y a no padecer hambre es apenas el primer paso para que se creen políticas públicas que garanticen la nutrición de los ciudadanos de hoy y de las futuras generaciones. El Estado deberá jugar un rol protagónico en las políticas públicas de fomento a la producción agraria, en la lucha contra el desperdicio de comida en todas las fases de producción, y en la transferencia tecnológica para aumentar la productividad en el sector alimenticio.

#### **IV. Contexto normativo**

##### **1. Marco jurídico internacional que soporta la medida.**

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

Los Derechos Humanos se constituyen como aquellas prerrogativas que resultan ser inherentes al ser humano por el simple hecho de serlo. El goce de estos derechos debe garantizarse y protegerse sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición<sup>8</sup>. Estos derechos son universales<sup>9</sup> e inalienables<sup>10</sup>. Así mismo, se consideran en todo caso interrelacionados, interdependientes e indivisibles<sup>11</sup>. Ahora, pese a estar contemplados en la denominada Carta

---

<sup>8</sup> 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>

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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>

<sup>11</sup> 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

Internacional de los Derechos Humanos<sup>12</sup>, 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 generación<sup>13</sup>. Al respecto, es menester resaltar nuevamente la interdependencia y unidad de los Derechos Humanos<sup>14</sup>, 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 1991<sup>15</sup>.

---

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

<sup>12</sup> En: ASBJØRN EIDE et al. (Eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, 2ª Edición, La Haya, Kluwer Law International, 2011. Pág. 9

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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

<sup>15</sup> 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*

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 finalidad<sup>16</sup>.

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 respeto<sup>17</sup>, protección<sup>18</sup> y realización<sup>19</sup> de los mismos. Es precisamente en atención a los precitados deberes, de los cuales el

---

*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

<sup>16</sup> 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

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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.

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 similares<sup>20</sup>.

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

Respecto al derecho humano a la alimentación, que es el núcleo del presente proyecto de Ley, es pertinente resaltar que se ha considerado como parte de los denominados Derechos Económicos Sociales y Culturales y que ha sido aceptado universalmente, al punto que se encuentra contemplado en diversos instrumentos y doctrina de Derecho Internacional como:

A. El Artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1948<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> “*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, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.*” (Se resalta)

- B. El Artículo 11 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966<sup>22</sup> en conjunto con la Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas<sup>23</sup>.
- C. El Artículo 24 de la Convención de los Derechos del Niño<sup>24</sup>
- D. El Artículo 12.2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> “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)

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> “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;<sup>[SEP]</sup> 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;<sup>[SEP]</sup> 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;<sup>[SEP]</sup> d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;<sup>[SEP]</sup> 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;<sup>[SEP]</sup> f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.”

<sup>25</sup> “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 Discapacidad<sup>26</sup>.

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 1988<sup>27</sup>

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 cultural<sup>28</sup>.

El derecho a la alimentación también ha sido mencionado y/o desarrollado en diferentes instrumentos de *soft-law* de derecho internacional, como lo son:

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.

---

<sup>26</sup> 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.”

<sup>27</sup> “1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del [SEP] 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 [SEP] comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de [SEP] alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.”

<sup>28</sup> 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

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. 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 con los postulados inherentes a la justicia social, en tanto el derecho a la alimentación requiere la adopción de políticas de índole económico, social y ambiental adecuadas que permitan su garantía, así como la implementación de 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.”<sup>29</sup>*

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:

---

<sup>29</sup> 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

*“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.”<sup>30</sup>*

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 sea 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 (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.”*

---

<sup>30</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Folleto Informativo No. 27.*



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. Se contempla 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.

Otra característica que se tiene en cuenta para determinar si el alimento es adecuado es 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.”<sup>31</sup> (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 a la alimentación, 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 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 Culturales<sup>32</sup>, cuya realización en sí (salvo en 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  $x$ ”<sup>33</sup>* 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”<sup>34</sup>*

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

---

<sup>31</sup> 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

<sup>32</sup> 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

<sup>33</sup> Amartya K. Sen, *El derecho a no tener hambre*. Estudios de Filosofía y Derecho No. 3 Universidad Externado de Colombia: 2002.

<sup>34</sup> *Ibídem*.

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.*”<sup>35</sup> 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, 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 propone 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*”<sup>36</sup>.

Así mismo, la FAO, dando alcance al presente concepto, señalando que existe seguridad alimentaria “*cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso*

---

<sup>35</sup> Ibídem.

<sup>36</sup> 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.

*físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana*<sup>37</sup>. 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”*<sup>38</sup>

En nuestro ordenamiento jurídico, el concepto de la seguridad alimentaria ha sido recogido en el CONPES 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.

Sin embargo, 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<sup>39</sup>, hayan propuesto una definición que recoge las principales posturas que hasta la fecha se han dado sobre este asunto. En virtud de esta definición, por soberanía alimentaria se entiende la potestad que se confiere a las personas y a las comunidades para definir su propio alimento y modelo de

---

<sup>37</sup> 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

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> Folleto informativo No. 34 sobre el derecho a la alimentación

producción. Así mismo, el reconocimiento del derecho para determinar hasta qué punto desean auto proveerse y hasta qué punto se desea proteger la producción interna de los recursos alimentarios.

La soberanía alimentaria también reconoce que, en razón a que el mercado requiere de la intervención del Estado para asegurar su correcto funcionamiento, se debe regular el comercio a fin de lograr los objetivos inherentes del desarrollo sostenible y a la atención de las necesidades de la población<sup>40</sup>.

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 5° del artículo 3° 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 4°, relativo a las definiciones aplicables, señaló que “[l]os principios del comercio justo están relacionados con la soberanía alimentaria y seguridad alimentaria.” Además, en el artículo 6° del mencionado instrumento normativo se consagró la obligación del Gobierno Nacional de

---

<sup>40</sup> 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.

capacitar en diferentes ejes temáticos, dentro de los cuales se encuentra la seguridad y soberanía alimentaria.

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

De acuerdo con algunos doctrinantes<sup>41</sup>, 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. Competencia del Congreso**

### **CONSTITUCIONAL:**

**ARTÍCULO 114.** *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.*

---

<sup>41</sup> 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.

*El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.*

**ARTÍCULO 375.** *Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.*

*El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.*

## **LEGAL**

### **LEY 5 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**ARTÍCULO 6°.** *Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:*

*1. Función constituyente, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.*

*(...)*

**ARTÍCULO 221.** *Acto Legislativo. Las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este Reglamento.*

### **LEY 3 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.**

**ARTÍCULO 2°.** *Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

*Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:*



*Comisión Primera.*

*Compuesta por 19 miembros en el Senado y 33 en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.*

**VI. Impedimentos y conflictos de interés**

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Acto Legislativo podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas conforme a lo dispuesto en la ley, que cuenten con cultivos de cannabis y sus derivados para el uso medicinal o científico, o participación en empresas que se encarguen de su producción y comercialización que puedan beneficiarse con el proyecto en mención.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

*“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*



*a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

*b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

*c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”*

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

Cordialmente,

**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Liberal Colombiano

<b>ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS</b> Representante a la Cámara por Córdoba Partido Liberal Colombiano	<b>ALEJANDRO VEGA PÉREZ</b> Senador de la República Partido Liberal Colombiano
<b>FABIÁN DÍAZ PLATA</b> Senador de la República Partido Alianza Verde	<b>NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN</b> Senador de la República Partido Conservador Colombiano
<b>INTI RAÚL ASPRILLA</b> Senador de la República Partido Verde	<b>ALEJANDRO CARLOS CHACÓN C.</b> Senador de la República Partido Liberal
<b>ALFREDO MONDRAGON GARZÓN</b> Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Coalición Pacto Histórico	<b>WILSON ARIAS CASTILLO</b> Senador de la República Coalición Pacto Histórico
<b>JORGE ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ</b> Representante a la Cámara por Putumayo Coalición Pacto Histórico	<b>LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO</b> Representante a la Cámara Partido Comunes
<b>LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO</b> Representante a la Cámara por el Huila Coalición Pacto Histórico	<b>OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA</b> Senador de la República Partido Comunes
<b>DAVID RICARDO RACERO MAYORCA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico	<b>CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN</b> Representante a la Cámara Partido Comunes
<b>ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA</b> Senadora de la República Coalición Pacto Histórico	<b>SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA</b> Senadora de la República Partido Comunes
<b>SANTIAGO OSORIO MARIN</b> Representante a la Cámara Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico	<b>DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO</b> Representante a la Cámara Partido Liberal