

Bogotá D.C., 20 de julio de 2026

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General Senado de la República
Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley Estatutaria “**POR MEDIO DE LA CUAL SE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 65 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE DESARROLLA EL DERECHO HUMANO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA CON ENFOQUE INTERCULTURAL, TERRITORIAL Y SOSTENIBLE**”

Respetado Doctor González:

En mi calidad de Congresista de la República y en uso de las atribuciones conferidas constitucional y legalmente, respetuosamente me permito radicar el Proyecto de Ley de la referencia y, en consecuencia, le solicito se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Cordialmente,



ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NO. ____ DE 2025
“POR MEDIO DE LA CUAL SE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 65 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE DESARROLLA EL DERECHO HUMANO A
UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA CON ENFOQUE INTERCULTURAL,
TERRITORIAL Y SOSTENIBLE”

CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. Objeto. La presente Ley Estatutaria tiene por objeto garantizar el ejercicio del derecho humano a la alimentación adecuada, mediante su definición, regulación y realización progresiva, plena y efectiva en todo el territorio nacional. Para tal efecto, se establecen responsabilidades del Estado y de la sociedad, mecanismos de exigibilidad, y la formulación e implementación de políticas públicas integrales, coordinadas e intersectoriales, con enfoques diferencial, intercultural, territorial, ambientalmente sostenible y de género, en concordancia con la Constitución, los tratados internacionales ratificados por Colombia y la normatividad vigente.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente ley son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades del Estado, en todos los niveles y ramas del poder público, así como para los particulares que desarrollen actividades directa o indirectamente relacionadas con la garantía del derecho humano a una alimentación adecuada, con enfoques intercultural, territorial y sostenible. El ámbito de aplicación comprende, de manera integral:

- a. Los procesos y actividades productivas agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuáticas, forestales, étnicas, comunitarias y campesinas, así como todas las etapas de la cadena alimentaria: producción, transformación, acopio, distribución, comercialización, abastecimiento, preparación y consumo.
- b. El fortalecimiento de las territorialidades alimentarias, promoviendo soberanías y autonomías locales y comunitarias.

- c. La participación ciudadana en la formulación, seguimiento y control social de las políticas pública
- d. El acceso, preservación y fomento de la información, la educación y los saberes propios en relación con la alimentación adecuada, bajo enfoques intercultural, territorial y sostenible.
- e. La investigación, innovación y gestión del conocimiento sobre alimentación adecuada, orientadas a las necesidades de las comunidades y con enfoques intercultural, territorial y sostenible.
- f. La protección de la biodiversidad, de las semillas nativas y criollas, del agua y de las territorialidades alimentarias como bienes comunes esenciales.
- g. Las acciones de garantía progresiva y sin regresividad del derecho a la alimentación, la lucha contra el hambre y la malnutrición, así como medidas estructurales frente a la pérdida y desperdicio de alimentos, con especial atención a los sujetos de especial protección constitucional.
- h. La responsabilidad directa de particulares, empresas y agentes económicos en asegurar prácticas comerciales, publicidad, etiquetado, y condiciones de producción, distribución y comercialización que respeten el derecho humano a una alimentación adecuada.
- i. La obligación de garantizar la inocuidad, seguridad y calidad de los alimentos en todas las etapas de la cadena alimentaria, conforme a la normatividad sanitaria y ambiental vigente.

Artículo 3°. Contenido y naturaleza del derecho a la alimentación adecuada.

El derecho humano a una alimentación adecuada es un derecho autónomo, irrenunciable, inalienable, imprescriptible, progresivo e indispensable para la garantía de otros derechos. Es exigible de forma individual y colectiva, y comprende el acceso regular y permanente a alimentos inocuos, seguros, nutritivos, culturalmente apropiados y producidos mediante prácticas sostenibles, garantizando la salud, el bienestar y la dignidad de las personas y comunidades, sin discriminación alguna, conforme a los tratados internacionales ratificados por Colombia.

Asimismo, este derecho asegura que todas las personas, pueblos y comunidades tengan la posibilidad real y efectiva de no padecer hambre ni malnutrición, y de acceder a una alimentación suficiente, digna, saludable, culturalmente pertinente, ambiental y socialmente sostenible, en armonía con la biodiversidad y las territorialidades alimentarias del país, asegurando el bienestar de las generaciones presentes y futuras. El contenido de este derecho se expresa de manera integral en las siguientes dimensiones:

- a) **Disponibilidad:** existencia suficiente y estable de alimentos, de origen local o externo, obtenidos mediante métodos de producción sostenibles, justos y respetuosos de los ecosistemas.
- b) **Accesibilidad:** capacidad física, geográfica y económica de acceder a los alimentos en condiciones de igualdad, incluyendo la estabilidad de precios y la no discriminación.
- c) **Aceptabilidad:** correspondencia de los alimentos con las tradiciones culturales, preferencias alimentarias y creencias de las personas y comunidades, reconociendo su diversidad.
- d) **Sostenibilidad:** producción, distribución y consumo que garanticen la conservación del ambiente, la biodiversidad, el agua y los recursos naturales, asegurando el derecho para las generaciones presentes y futuras.

El derecho a la alimentación adecuada implica:

- a) El reconocimiento y protección de los bienes comunes esenciales como la tierra, el agua, las semillas nativas y criollas.
- b) La participación activa de pueblos y comunidades en la definición de sus sistemas y procesos agroalimentarios, en la formulación y control de políticas públicas, y en el ejercicio de sus soberanías y autonomías alimentarias con base en prácticas productivas, ancestrales y tradicionales que fortalezcan las economías locales y la diversidad biocultural.
- c) El deber del Estado de abstenerse de adoptar medidas que vulneren estos bienes comunes y garantizar su uso sustentable, respetando los saberes, prácticas y sistemas propios de las comunidades en materia alimentaria.
- d) La corresponsabilidad de la sociedad y de los distintos actores de la cadena alimentaria para asegurar la plena realización de este derecho, en coherencia con los principios de progresividad, participación y no regresividad.

Artículo 4°. Principios rectores. La presente ley se rige por los siguientes principios, que orientan su interpretación, aplicación y reglamentación, así como la formulación de políticas públicas y la construcción de mecanismos de garantía del derecho humano a la alimentación adecuada:

- a) **Dignidad humana:** Toda acción estatal y social deberá reconocer a la persona como fin en sí misma, asegurando que la alimentación adecuada sea condición esencial para el ejercicio pleno de los demás derechos.

- b) **Universalidad:** Todas las personas son titulares del derecho a una alimentación adecuada, en todas las etapas del ciclo vital.
- c) **No discriminación:** El derecho a la alimentación adecuada se garantizará sin distinción alguna por razones de nacionalidad, situación migratoria, condición económica, social, de género, edad, orientación sexual, identidad de género, pertenencia étnica, religión, discapacidad o cualquier otra.
- d) **Igualdad de género:** El Estado y la sociedad adoptarán medidas para garantizar la igualdad real entre mujeres, hombres y diversidades sexo-genéricas en el acceso, control y disfrute de los alimentos, reconociendo el rol fundamental de las mujeres en los sistemas alimentarios.
- e) **Equidad e inclusión:** El Estado adoptará medidas diferenciadas para garantizar igualdad material en el acceso a la alimentación, priorizando a sujetos de especial protección constitucional.
- f) **Equidad intergeneracional:** Las políticas alimentarias deberán salvaguardar el derecho de las generaciones presentes sin comprometer el acceso a una alimentación adecuada de las generaciones futuras, asegurando sostenibilidad ambiental, social y económica.
- g) **Progresividad y no regresividad:** El Estado deberá asegurar avances constantes en la realización del derecho y abstenerse de adoptar medidas que impliquen retrocesos injustificados.
- h) **Solidaridad:** El derecho a la alimentación adecuada se garantiza bajo un principio de corresponsabilidad social, donde Estado, sector privado, comunidades y personas comparten el deber de hacer efectivo este derecho.
- i) **Interculturalidad:** Las políticas alimentarias deberán respetar y promover la diversidad cultural y étnica en los sistemas de producción, distribución y consumo de alimentos.
- j) **Soberanía alimentaria:** Derecho de los pueblos y comunidades a definir sus propios sistemas y políticas agroalimentarias, priorizando la producción, distribución y consumo local, sostenible y culturalmente pertinente.
- k) **Autonomía alimentaria:** Capacidad de las personas, comunidades y territorios para producir, acceder y consumir sus propios alimentos de manera sostenible, fortaleciendo sus saberes y prácticas tradicionales.
- l) **Protección de la biodiversidad:** El Estado deberá conservar la base natural de la producción alimentaria, incluidos ecosistemas, agua y semillas nativas y criollas.
- m) **Principio de precaución:** El Estado se abstendrá de adoptar medidas, políticas o tecnologías que representen riesgos graves, irreversibles o inciertos para el derecho a la alimentación adecuada.
- n) **Participación social y comunitaria:** La participación será un eje estructural en todas las etapas de construcción, implementación y control de las políticas públicas y mecanismos de garantía de derechos alimentarios. Esta deberá ser efectiva, vinculante y con enfoque territorial.

o) **Transparencia y rendición de cuentas:** Toda gestión pública en materia alimentaria deberá sujetarse a la publicidad, acceso a la información, control social y vigilancia ciudadana.

Artículo 5°. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

- a. **Alimentación adecuada:** Acceso regular, permanente y libre de discriminación a alimentos reales, suficientes, inocuos, nutritivos y culturalmente pertinentes, que satisfagan las necesidades físicas, emocionales, sociales y culturales de las personas, comunidades y pueblos, permitiendo una vida activa y saludable, en armonía con los ecosistemas y la biodiversidad.
- b. **Alimentos reales:** Aquellos que conservan una matriz alimentaria funcional a su potencial nutritivo, permitiendo nutrirse adecuadamente, crecer, desarrollarse y mantener una vida activa y saludable. Se obtienen sin procesos de ultraprocesamiento, mediante prácticas agroecológicas, sostenibles o tradicionales, y no contienen aditivos críticos ni sustancias nocivas.
- c. **Proceso alimentario:** Conjunto dinámico, interrelacionado y multidimensional de prácticas, relaciones sociales, culturales, ecológicas, económicas y políticas mediante las cuales los pueblos, comunidades y personas producen, transforman, intercambian, distribuyen, preparan, consumen y aprovechan biológicamente los alimentos. Este proceso incluye bienes comunes como el agua, la tierra y las semillas, los vínculos con los ecosistemas, los saberes y técnicas propias, las formas de organización territorial, los sistemas de intercambio solidario, las relaciones de cuidado y los sentidos espirituales y afectivos asociados al alimento.
- d. **Autonomías alimentarias:** Forma de expresión territorial o poblacional de la soberanía alimentaria. Al incorporar esta la adopción de medidas para que el país decida soberanamente en materia alimentaria, el derecho se extiende a pueblos, comunidades, hogares y personas.
- e. **Semillas nativas y criollas:** Bien común de los pueblos y comunidades que comprende semillas de polinización abierta, adaptadas a sus ecosistemas, seleccionadas y conservadas de manera ancestral, fundamentales para la diversidad biológica, cultural y productiva, y no susceptibles de privatización.

- f. **Territorialidades alimentarias:** Regiones conformadas por la puesta en común de elementos constitutivos del territorio, que le otorgan atributos especiales y diferenciales desde el punto de vista alimentario y configuran su universo culinario. Implican prácticas y tradiciones culturales alrededor de la alimentación que dan identidad y sentido al espacio habitado.
- g. **Malnutrición:** Estado que comprende todas las formas de desequilibrio nutricional, incluyendo desnutrición, carencia de micronutrientes, inseguridad alimentaria crónica o transitoria, hambre, sobrepeso, obesidad y enfermedades no transmisibles asociadas a una dieta inadecuada.
- h. **Prácticas agroecológicas:** Métodos de producción agrícola que promueven la sostenibilidad ambiental, la protección de la biodiversidad y la reproducción de saberes tradicionales, favoreciendo sistemas alimentarios justos, saludables y resilientes.
- i. **Bienes comunes:** Recursos naturales, culturales y productivos como tierras, aguas y semillas, gestionados colectivamente por comunidades para asegurar sostenibilidad, soberanía y autonomías alimentarias.
- j. **Excedentes alimentarios:** Alimentos que, habiendo sido cosechados, procesados, distribuidos o comercializados, conservan condiciones y aptitudes requeridas para el consumo humano, pero no serán utilizados en los canales habituales de comercialización o consumo. Podrán ser destinados a fines sociales o comunitarios, respetando el principio de garantía del derecho humano a la alimentación adecuada.
- k. **Extensión agropecuaria:** Servicio público de acompañamiento integral a las y los productores colombianos. Reconoce los saberes y prácticas de campesinas, campesinos, pueblos indígenas y comunidades negras, y se centra en la unidad familiar rural y el territorio, aportando al fortalecimiento de la soberanía alimentaria en la transición hacia sistemas de producción sostenibles de base agroecológica.
- l. **Pérdida de alimentos:** Disminución cuantitativa o cualitativa de alimentos a lo largo del proceso alimentario, desde la cosecha hasta antes de llegar al consumidor final, causada por fallas en producción, almacenamiento, transporte o distribución, que impide su aprovechamiento para el consumo humano y genera impactos negativos sobre el derecho a la alimentación adecuada, el ambiente y la economía local.
- m. **Conflictos de interés:** Situaciones en las que el interés personal, económico o institucional de un actor pueda influir, de manera indebida o percibida, en el cumplimiento de los objetivos de garantía del derecho humano a la alimentación adecuada. En todo proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas alimentarias se deberán prevenir,

declarar y gestionar los conflictos de interés, priorizando la participación de los titulares de derechos.

Artículo 6°. Enfoques. Las políticas, planes, programas y acciones adoptadas en desarrollo de la presente ley se diseñarán e implementarán con los siguientes enfoques:

- a. **Enfoque de derechos humanos:** Reconoce a todas las personas como titulares del derecho a una alimentación adecuada y al Estado como principal garante, asegurando su respeto, protección y garantía sin discriminación.
- b. **Enfoque territorial:** Considera el territorio como unidad de acción social, cultural, ambiental y productiva, reconociendo las particularidades y necesidades de cada región.
- c. **Enfoque diferencial e interseccional:** Obliga al diseño de medidas específicas para superar las barreras que enfrentan poblaciones históricamente discriminadas o en situación de vulnerabilidad, considerando factores como edad, género, etnia, ruralidad, discapacidad, pobreza, situación migratoria y condición de víctima del conflicto armado.
- d. **Enfoque étnico-racial y antirracista:** Garantiza los derechos de los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblo Rrom, promoviendo la diversidad cultural y combatiendo toda forma de racismo o discriminación étnico-racial.
- e. **Enfoque de género:** Reconoce y busca superar las desigualdades que afectan a mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, promoviendo igualdad real en el acceso y ejercicio del derecho a la alimentación.
- f. **Enfoque ambiental y de cambio climático:** Incorpora la sostenibilidad ecológica y la justicia climática, garantizando que las políticas alimentarias protejan los ecosistemas, la biodiversidad y los bienes comunes, y atiendan de manera prioritaria a las comunidades más afectadas por la crisis climática.
- g. **Enfoque de curso de vida:** Reconoce que las necesidades y garantías del derecho a la alimentación varían a lo largo del ciclo vital, y deberán ser atendidas de manera integral en cada etapa.
- h. **Enfoque de paz:** Orienta la garantía del derecho a la alimentación como condición esencial para la construcción de una paz estable y duradera, especialmente en los territorios afectados por el conflicto armado y la exclusión histórica.

- i. **Enfoque reparador:** Reconoce las condiciones históricas de desigualdad, despojo y exclusión que han sufrido las poblaciones rurales, campesinas, afrodescendientes, indígenas y víctimas del conflicto armado. Este enfoque exige que las acciones y estrategias estatales incluyan una función correctiva y restaurativa frente a los daños e injusticias históricas, garantizando medidas de reparación integral, redistribución y fortalecimiento de capacidades comunitarias en materia alimentaria.

CAPÍTULO II. GARANTÍAS, DEBERES Y RESPONSABILIDADES FRENTE AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA CON ENFOQUE INTERCULTURAL, TERRITORIAL Y SOSTENIBLE

Artículo 7°. Obligaciones del Estado. El Estado colombiano, en todos sus niveles y ramas del poder público, deberá respetar, proteger, garantizar y cumplir el derecho humano a una alimentación adecuada, de conformidad con los principios de progresividad, no regresividad, igualdad, dignidad y máxima utilización de los recursos disponibles. Para ello, deberá:

- a) **Diseñar, implementar y evaluar** políticas públicas únicas, intersectoriales e interinstitucionales que aseguren la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y sostenibilidad de los alimentos, con metas verificables, mecanismos de seguimiento y sanción por incumplimiento.
- b) **Asignar y ejecutar recursos presupuestales** suficientes y oportunos, priorizando a las poblaciones y territorios con mayores niveles de inseguridad alimentaria, malnutrición y vulnerabilidad.
- c) **Fortalecer los sistemas alimentarios sostenibles y resilientes**, con base en la producción campesina, familiar, étnica, comunitaria, agroecológica y popular, garantizando su protección, fomento y participación en la toma de decisiones.
- d) **Garantizar el acceso equitativo y justo a los medios de producción**, incluyendo tierra, agua, semillas nativas y criollas, crédito, infraestructura, extensión agropecuaria, comercialización y conocimiento, con prioridad para mujeres rurales, comunidades étnicas, campesinas y juventudes rurales.
- e) **Promover la asociatividad solidaria y comunitaria**, así como circuitos cortos de comercialización, compras públicas locales y economías populares que conecten directamente a productores y consumidores,

reduciendo la dependencia de importaciones y fortaleciendo la autosuficiencia alimentaria.

- f) **Proteger y salvaguardar la biodiversidad, las semillas nativas y criollas, el agua y los ecosistemas**, promoviendo prácticas agroecológicas y sostenibles.
- g) En situaciones de emergencia humanitaria, desastre natural, conflicto armado o crisis económica, el Estado adoptará medidas especiales que garanticen el derecho humano a la alimentación adecuada, vinculando activamente a los titulares de derechos en el diseño y ejecución de las respuestas, fortaleciendo de manera prioritaria la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria (ACFEC) en la provisión de alimentos y compras públicas, y asegurando la transparencia en la asignación de recursos.
- h) **Garantizar la alimentación adecuada de poblaciones en especial vulnerabilidad**, incluidas primera infancia, niñez, personas adultas mayores, privadas de la libertad, en situación de calle, comunidades rurales y étnicas.
- i) **Adecuar y mantener la infraestructura logística y de transporte**, en especial vías terciarias, para asegurar la disponibilidad y acceso a alimentos en todo el territorio nacional.
- j) **Establecer un sistema nacional de monitoreo y rendición de cuentas** sobre el cumplimiento progresivo del derecho, con indicadores diferenciales, territoriales e interculturales, que impida retrocesos y garantice la participación de la sociedad civil, la academia y organismos de control.
- k) **Asegurar el acceso público y transparente a información veraz** sobre la composición, etiquetado, publicidad y comercialización de los alimentos, regulando especialmente los productos ultraprocesados que afecten negativamente la salud y el derecho a la alimentación.
- l) **Garantizar la participación social y comunitaria**, de manera efectiva, vinculante y exclusiva para titulares de derechos, en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas alimentarias. Queda prohibida la participación de actores con conflictos de interés en los espacios de decisión.
- m) **Articular de manera efectiva todas las políticas públicas en materia alimentaria** con las de salud pública y desarrollo rural, garantizando su coherencia, complementariedad e integralidad para la promoción de sistemas alimentarios sostenibles y el mejoramiento de las condiciones de

vida y salud de las poblaciones, especialmente de las comunidades rurales y en situación de vulnerabilidad.

Artículo 8°. Derechos y deberes de las personas frente al derecho a la alimentación adecuada. Todas las personas, comunidades y pueblos son titulares del derecho a la alimentación adecuada, en condiciones de autonomía, dignidad e igualdad. Este derecho comprende, entre otros, los siguientes aspectos:

- a. Acceder en condiciones de oportunidad, suficiencia, equidad y no discriminación a los planes, programas, proyectos y servicios del Estado orientados a garantizar la alimentación adecuada.
- b. Que tales planes y programas respeten y se adecuen a su identidad cultural, étnica, territorial, religiosa, etaria y de género, así como a sus prácticas alimentarias y modos de producción.
- c. Ejercer la autodeterminación, soberanía y autonomía alimentaria, definiendo qué, cómo y con qué producir, transformar, intercambiar y consumir alimentos, conforme a sus condiciones culturales y territoriales.
- d. Participar de manera directa y progresiva en los procesos de producción, transformación, distribución y consumo de alimentos, así como en la formulación, ejecución y evaluación de políticas, planes y programas relacionados.
- e. Que las medidas estatales prioricen la biodiversidad, la sostenibilidad ambiental y cultural, la reducción de la pérdida de alimentos y el fortalecimiento de la productividad local.
- f. Que el Estado promueva la asociatividad solidaria y comunitaria, el fortalecimiento de la agricultura campesina, familiar, étnica y agroecológica, y los circuitos locales de distribución y abastecimiento.
- g. Recibir información clara, veraz, accesible y oportuna sobre los programas, mecanismos de participación, rendición de cuentas, composición de alimentos, riesgos asociados y tecnologías empleadas en su producción.
- h. Gozar de una dieta diversificada y culturalmente pertinente, basada en alimentos reales, tradicionales y prioritariamente producidos en sus territorios.
- i. Que en situaciones de emergencia, la provisión de alimentos se realice conforme a guías alimentarias oficiales, revisadas

periódicamente por la autoridad competente con criterios nutricionales, culturales y territoriales.

- j. Que las compras públicas prioricen la producción campesina, familiar, étnica y comunitaria, promoviendo la autosuficiencia local.
- k. Que los productores accedan en condiciones dignas a medios de producción, tierra, agua, semillas nativas y criollas, mercados y extensión agropecuaria libre de conflicto de interés.
- l. Guardar, usar, intercambiar y comercializar semillas nativas, tradicionales y criollas, como bienes comunes de los pueblos.
- m. Contar con mecanismos de exigibilidad efectivos y acceso a la justicia para reclamar la protección del derecho a la alimentación adecuada frente a su vulneración, incluyendo recursos judiciales, administrativos y comunitarios, con garantías de independencia, imparcialidad, oportunidad y reparación integral.

Deberes de las personas y comunidades:

- a. Acatar las orientaciones emitidas por las entidades competentes en materia de alimentación adecuada, siempre que se ajusten al respeto de los derechos fundamentales, los saberes propios y las prácticas culturales de los titulares del derecho.
- b. Participar de manera activa, solidaria y transparente en la ejecución, seguimiento, evaluación y control social de los planes, programas y proyectos destinados a garantizar el derecho a la alimentación adecuada.
- c. Obrar de buena fe en las relaciones con las instituciones y abstenerse de realizar conductas que lesionen el interés general o restrinjan injustificadamente el acceso de otros titulares de derechos.
- d. Suministrar información veraz, completa y oportuna que sea requerida para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas en materia de alimentación, en el marco del principio de corresponsabilidad.
- e. Utilizar de manera consciente, responsable y sostenible los recursos, bienes, servicios e infraestructuras destinados a la garantía del derecho a la alimentación adecuada.
- f. Abstenerse de desarrollar prácticas que menoscaben el acceso justo, equitativo y adecuado de otras personas o comunidades al derecho a la alimentación, en especial aquellas en situación de mayor vulnerabilidad.

- g. Participar en los espacios comunitarios, democráticos y deliberativos que se establezcan para la construcción, fortalecimiento y sostenibilidad de los sistemas de soberanía y autonomía alimentaria.

Parágrafo 1°. El incumplimiento de los deberes aquí consagrados no podrá ser alegado por las autoridades públicas ni por operadores privados como fundamento para negar, condicionar o restringir el acceso de los titulares a programas, medidas o servicios destinados a garantizar el derecho a la alimentación adecuada.

Parágrafo 2°. El Estado implementará estrategias pedagógicas y de formación en todos los niveles con el fin de promover el conocimiento, la apropiación y el cumplimiento de los deberes previstos en el presente artículo.

Artículo 9°. Mecanismos de exigibilidad y garantía. El derecho humano a una alimentación adecuada es exigible ante las autoridades judiciales y administrativas, tanto de manera individual como colectiva. Para su protección podrá hacerse valer mediante:

- a) **Acción de tutela**, cuando se requiera la protección inmediata y efectiva del derecho.
- b) **Acciones populares**, para la defensa de los derechos e intereses colectivos vinculados a la alimentación adecuada.
- c) **Acciones de cumplimiento**, frente a la inobservancia de normas que reconozcan obligaciones en esta materia.

En cualquier proceso judicial o administrativo en que se alegue su vulneración, los jueces y autoridades competentes deberán adoptar medidas cautelares inmediatas para prevenir daños irreparables, dando prevalencia a la protección de personas y grupos en condición de vulnerabilidad.

El Ministerio Público actuará de oficio cuando tenga conocimiento de personas o comunidades cuyo derecho a la alimentación sea amenazado o vulnerado y requieran protección urgente, adelantando las acciones legales y gestiones administrativas necesarias.

Parágrafo 1°. La Defensoría del Pueblo, las personerías municipales y distritales, así como las secretarías de integración social o de política social de los entes territoriales, deberán brindar asesoría, acompañamiento y representación a las personas y comunidades cuyos derechos en materia de alimentación adecuada

sean vulnerados o amenazados, con prioridad para aquellas en condición de pobreza, ruralidad, exclusión social o víctimas del conflicto armado.

Parágrafo 2°. El Estado garantizará que existan mecanismos gratuitos, accesibles, interculturales y con enfoque de género para que todas las personas y comunidades puedan reclamar la protección de su derecho a la alimentación adecuada.

Artículo 10. Acciones Especiales y Mecanismos de Protección del Derecho.

El Estado, en todos sus niveles, adoptará acciones afirmativas, prioritarias y progresivas con enfoque diferencial, interseccional y territorial, especialmente para grupos, pueblos y comunidades históricamente marginados o excluidos.

Estas acciones deberán orientarse a la superación estructural del hambre y la malnutrición, guiadas por los principios de no exclusión, no discriminación, progresividad y no regresividad, e incluirán tanto medidas estructurales de fomento como mecanismos inmediatos de protección.

Las entidades competentes en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberán establecer procedimientos ágiles, efectivos y coordinados para atender situaciones de vulneración, riesgo o emergencia alimentaria, que comprenderán:

- a) Protocolos de identificación temprana de riesgos de inseguridad alimentaria y nutricional.
- b) Medidas de atención inmediata, incluyendo provisión directa de alimentos, apoyo logístico y acceso a servicios de salud nutricional.
- c) Coordinación interinstitucional con las autoridades de gestión del riesgo, salud, agricultura y desarrollo social, para respuestas integrales.
- d) Sistemas de información para el seguimiento y evaluación de las medidas implementadas.

El Estado, de manera prioritaria, desarrollará políticas integrales que comprendan:

- a) Priorización de la agricultura campesina, familiar, comunitaria, étnica, agroecológica y popular, así como de pequeños y medianos productores, garantizando acceso equitativo a tierra, territorio, agua, semillas, recursos naturales, biodiversidad, conectividad digital, servicios públicos, infraestructura rural y extensión agropecuaria libre de conflicto de interés.
- b) Establecimiento de un Plan Nacional de Prevención de Pérdida y

Aprovechamiento de Excedentes Alimentarios, orientado a mecanismos seguros, eficientes y dignos de recolección, donación y redistribución de alimentos reales y culturalmente adecuados.

c) Promoción y protección de la producción de alimentos orgánicos, autóctonos, tradicionales y ancestrales, excluyendo aquellos con sustancias nocivas para la salud o el ambiente, y otorgando tratamiento preferencial a estas formas de producción en planes, programas y proyectos públicos.

d) Respaldo a la producción familiar, comunitaria y de autoconsumo, con especial reconocimiento a las iniciativas lideradas por mujeres en toda su diversidad.

e) Provisión de apoyo financiero, técnico y tecnológico con enfoque diferencial, territorial, de género, étnico y etario, para productores que empleen prácticas agroecológicas, sostenibles y culturalmente pertinentes.

f) Adopción de medidas que garanticen la sustentabilidad ambiental y la protección de la biodiversidad, incluyendo el aprovechamiento de residuos orgánicos como insumos fundamentales para la producción alimentaria sostenible.

Parágrafo 1º. La política de fomento priorizará los territorios identificados en el Mapa Nacional de Prioridades de Seguridad y Soberanía Alimentaria, así como a los productores en situación de pobreza, comunidades étnicas y poblaciones rurales dispersas.

Parágrafo 2º. La atención prioritaria recaerá en niñas, niños, adolescentes, mujeres gestantes o lactantes, personas mayores, personas con discapacidad, comunidades étnicas, víctimas del conflicto armado y demás sujetos de especial protección constitucional.

Parágrafo 3º. Se adoptarán medidas específicas para prevenir la contaminación genética de cultivos nativos y criollos, y para resguardar las áreas de reserva de biodiversidad agrícola.

Artículo 11. Política Pública Nacional y Territorial para la Garantía del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada con Enfoque Intercultural, Territorial y Sostenible. La política pública para la garantía del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada con Enfoque Intercultural, Territorial y Sostenible será de carácter integral, intersectorial, progresivo, participativo y obligatorio, y deberá formularse, implementarse y evaluarse de manera continua en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal.

Dicha política se integrará de manera obligatoria en los instrumentos de planeación estatal, incluyendo el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo territoriales, los planes de ordenamiento territorial, los planes sectoriales

y demás instrumentos de planeación de las entidades de la administración pública. Para su eficacia, deberá contar con condiciones institucionales, presupuestales y normativas suficientes, con metas verificables, mecanismos de evaluación, seguimiento y control, y con espacios permanentes de rendición pública de cuentas abiertos a la ciudadanía, a las comunidades y a los órganos de control.

La política incorporará de manera transversal los enfoques de derechos humanos, género, interseccionalidad, ciclo de vida, sostenibilidad y sustentabilidad ambiental, protección de la biodiversidad, soberanía y autonomía alimentaria, territorialización, interculturalidad y participación democrática, reconociendo las particularidades culturales, sociales, productivas y ambientales de cada territorio.

La participación de los titulares de derecho o de sus organizaciones representativas será efectiva, vinculante y con voz y voto, garantizando la ausencia de conflictos de interés en todos los niveles de decisión y gobernanza. La formulación y ejecución de la política incluirá medidas específicas orientadas a fortalecer y priorizar la **economía campesina, familiar, étnica y comunitaria**, asegurando:

- a) Extensión agropecuaria pública y diferencial para la producción sostenible de alimentos.
- b) Acceso equitativo a la tierra y al agua.
- c) Protección, recuperación y libre intercambio de semillas nativas, criollas y tradicionales.
- d) Acceso a financiamiento justo, crédito preferencial y mercados locales, campesinos, étnicos, comunitarios e institucionales, incluyendo las compras públicas.
- e) Fortalecimiento de sistemas de comercialización justa, solidaria y resiliente frente al cambio climático.

La política se articulará de manera armónica con lo dispuesto en el punto 1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en especial lo relativo a la Reforma Rural Integral, así como con los instrumentos del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada.

Artículo 12. Plan Nacional Bianual para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada con Enfoque Intercultural, Territorial y Sostenible. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional formulará el Plan Nacional Bianual para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada con

Enfoque Intercultural, Territorial y Sostenible, como instrumento rector, vinculante y de obligatorio cumplimiento de la política pública en la materia.

El Plan desarrollará los lineamientos de esta ley y deberá contener acciones de corto, mediano y largo plazo, estructuradas en metas anuales verificables, e incluirá, como mínimo:

- a) Metas e indicadores concretos sobre el goce efectivo y oportuno del derecho.
- b) Estrategias para el incremento sostenible y sustentable de la producción, la disponibilidad y el acceso económico al agua y a los alimentos reales, inocuos y culturalmente adecuados.
- c) Promoción de sistemas agroalimentarios sostenibles y sustentables, y de los sistemas propios de comunidades campesinas y pueblos étnicos, garantizando la pervivencia de sus modelos productivos, culturales y territoriales.
- d) Ampliación progresiva de la cobertura, calidad y pertinencia de programas públicos relacionados con la garantía del derecho, con enfoque territorial, étnico, de género, interseccional y de ciclo de vida.

El Plan deberá articularse de manera expresa con el Plan Nacional de Desarrollo vigente, integrando los avances alcanzados, los aprendizajes institucionales y los nuevos desafíos identificados en cada ciclo. La implementación del Plan estará sujeta a seguimiento anual y a evaluaciones intermedia y final, en las que deberán participar organismos de control, expertos independientes y representantes de la sociedad civil, asegurando el cumplimiento del principio de progresividad y la rendición pública de cuentas.

El Plan será renovado cada dos (2) años mediante un proceso participativo, intersectorial y territorializado, que garantice su actualización conforme a los cambios sociales, ambientales, económicos y culturales del país. Su revisión deberá asegurar la continuidad de las obligaciones estatales y el fortalecimiento progresivo de políticas, programas y mecanismos orientados a la realización plena del derecho.

Parágrafo. El Gobierno Nacional deberá presentar al Congreso de la República un informe bianual sobre la formulación, implementación, evaluación y resultados del Plan Nacional Bianual.

Artículo 13. Priorización territorial y Mapa Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria. El Departamento Nacional de Planeación –DNP– y el Departamento

Administrativo Nacional de Estadística –DANE–, serán responsables de elaborar, mantener y actualizar un Mapa Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria, que identifique de manera diferenciada los municipios, corregimientos, resguardos, territorios colectivos y demás áreas rurales con mayores niveles de inseguridad alimentaria, malnutrición, pobreza extrema, vulnerabilidad frente al cambio climático y debilidad estructural de los mercados locales.

Este Mapa será un instrumento técnico, público y vinculante, y servirá como base para:

- a) La asignación equitativa de recursos presupuestales.
- b) El diseño de políticas y programas con enfoque diferencial y territorial.
- c) La priorización de proyectos de inversión pública y social.
- d) La destinación de mecanismos especiales de financiación, incluidas las obras por impuestos.

Parágrafo 1. El Mapa Nacional será construido y actualizado mediante un proceso participativo, intersectorial y territorializado, con la concurrencia de entidades territoriales, comunidades campesinas, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, organizaciones de mujeres y juventudes rurales, así como de instituciones académicas, centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil especializadas. Para ello se integrarán criterios técnicos, sociales, culturales, ambientales y productivos, respetando los sistemas de información propios de las comunidades.

Parágrafo 2. La actualización del Mapa se realizará de manera bienal, o de forma extraordinaria cuando circunstancias sobrevinientes lo exijan, tales como crisis humanitarias, emergencias alimentarias, eventos climáticos extremos, desplazamientos masivos u otras situaciones que comprometan la seguridad y soberanía alimentaria.

Parágrafo 3. El Mapa Nacional tendrá carácter público y de libre acceso, garantizará la transparencia y trazabilidad de la información utilizada, y constituirá insumo obligatorio para la planeación, ejecución y seguimiento del Plan Nacional Bianual para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada.

Artículo 14. Infraestructura para la Garantía del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada y Plan Nacional de Infraestructura Alimentaria. De la

Política Nacional se derivará el **Plan Nacional de Infraestructura Alimentaria**, como instrumento obligatorio de planeación, que deberá:

- a) Realizar un diagnóstico de brechas territoriales en infraestructura alimentaria.
- b) Definir prioridades de inversión con base en el Mapa Nacional de Prioridades de Seguridad y Soberanía Alimentaria.
- c) Incorporar criterios de sostenibilidad ambiental, protección de la biodiversidad y resiliencia climática.
- d) Establecer esquemas de financiación combinada, incluyendo presupuesto nacional, Sistema General de Regalías, cooperación internacional, alianzas público-comunitarias y obras por impuestos.

En desarrollo del Plan, el Estado promoverá, financiará, diseñará, ejecutará y operará obras de infraestructura física, productiva, logística y social, que comprenderán, entre otras:

- a) Adecuación de tierras y agua con vocación agroalimentaria, mediante sistemas de riego, drenaje, recuperación y conservación productiva de suelos, priorizando la producción de alimentos reales desde enfoques de soberanía y autonomía alimentaria, agroecología y gestión comunitaria del territorio.
- b) Construcción, adecuación, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura logística y de transporte, incluyendo vías terciarias, centros de acopio, estaciones de frío, plantas de transformación y mercados campesinos, étnicos, comunitarios y agroecológicos.
- c) Fortalecimiento de redes públicas y comunitarias de abastecimiento alimentario, como cocinas comunitarias, comedores escolares, cooperativas y otras iniciativas territoriales que promuevan el acceso digno y directo a alimentos reales para poblaciones en situación de vulnerabilidad, marginalidad o aislamiento.
- d) Incorporación de criterios de disponibilidad, resiliencia, sustentabilidad y sostenibilidad ecológica, así como de ordenamiento agroalimentario, en los planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo y demás instrumentos de planeación nacional y territorial.

Artículo 15°. Formación y Educación en el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada con Enfoque Intercultural, Territorial y Sostenible.

El Estado garantizará la formación y educación en derechos humanos, con especial énfasis en el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada con Enfoque Intercultural, Territorial y Sostenible, como componente integral, transversal y obligatorio en todos los niveles del sistema educativo, desde la educación inicial hasta la superior, así como en procesos de formación comunitaria y no formal.

La educación se orientará a:

- a) Promover el reconocimiento del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada con Enfoque Intercultural, Territorial y Sostenible, como un derecho fundamental, autónomo, exigible y justiciable, incorporando contenidos de derechos humanos en los programas educativos.
- b) Impulsar hábitos alimentarios saludables, sostenibles e inocuos, adecuados a las realidades culturales y territoriales.
- c) Respetar, proteger y valorar la diversidad cultural, gastronómica y territorial de la Nación.
- d) Fortalecer los procesos de educación propia y comunitaria, así como los saberes ancestrales, campesinos y populares vinculados a la alimentación.
- e) Prevenir y erradicar todas las formas de malnutrición, incluyendo la desnutrición, la inseguridad alimentaria y la obesidad, así como reducir el desperdicio de alimentos.
- f) Fomentar prácticas sostenibles para la producción y consumo de alimentos reales, la protección de semillas nativas y criollas, y la construcción de soberanía y autonomías alimentarias.

Parágrafo 1. En un plazo no mayor a 6 meses, el Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y demás entidades competentes, establecerá los lineamientos pedagógicos, didácticos e institucionales que aseguren la incorporación obligatoria de estos contenidos en los currículos escolares y universitarios. Dichos lineamientos deberán respetar la autonomía universitaria y adaptarse a las características socioculturales, étnicas y territoriales de los pueblos y comunidades.

Parágrafo 2. El Estado adoptará medidas afirmativas y diferenciales para garantizar que los grupos históricamente marginados, excluidos o en situación de vulnerabilidad accedan a procesos de formación en derechos humanos, educación alimentaria y nutricional en condiciones de equidad, calidad, pertinencia cultural y territorialidad.

Artículo 16. Acceso equitativo, uso sostenible y fortalecimiento de la tierra productiva. El Estado, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas, fomentará la distribución equitativa, el acceso progresivo y el uso sostenible de las tierras con vocación agroalimentaria, priorizando su asignación, adjudicación y formalización en favor de campesinos, comunidades indígenas, afrodescendientes, palenqueras, raizales, mujeres y jóvenes rurales, así como de las víctimas del conflicto armado.

La utilización de estas tierras se destinará preferentemente a la producción local, tradicional, ancestral y sostenible de alimentos reales a pequeña y mediana escala, prohibiéndose la concentración indebida y la destinación a usos no alimentarios que comprometan la soberanía y la autonomía alimentaria nacional. Para garantizar su aprovechamiento equitativo y resiliente, el Estado implementará estrategias diferenciadas y accesibles de financiación, extensión agropecuaria, tecnificación agroecológica, inversión pública, y prevención y mitigación de riesgos asociados a catástrofes o desastres ambientales.

Artículo 17. Prevención y reducción de pérdidas y desperdicio de alimentos. El Estado garantizará la implementación, seguimiento y actualización del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos, creado por la Ley 1990 de 2019, como instrumento vinculante para la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada.

El Plan establecerá metas nacionales, lineamientos diferenciales, mecanismos de reporte y esquemas de corresponsabilidad para los actores públicos y privados de la cadena alimentaria, promoviendo la producción, distribución y consumo sostenibles.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será la entidad líder de su implementación, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación, con participación de las entidades territoriales, las organizaciones sociales, la academia y el sector privado.

Parágrafo 1°. La donación de excedentes aptos para el consumo humano, regulada por la Ley 1990 de 2019, se desarrollará bajo principios de seguridad, inocuidad, responsabilidad social y ausencia de lucro, priorizando a la población en situación de inseguridad alimentaria. En ningún caso las donaciones podrán estar conformadas por productos comestibles o bebibles que pongan en riesgo la salud y el derecho a la alimentación adecuada.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional garantizará la articulación del Plan con el Plan Nacional de Desarrollo, las políticas de seguridad alimentaria y nutricional, la economía circular y las estrategias de cambio climático, incorporando mecanismos de monitoreo, incentivos fiscales y sanciones frente al incumplimiento de las metas establecidas.

CAPÍTULO III. INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNANZA PARA LA SOBERANÍA, SEGURIDAD Y AUTONOMÍA ALIMENTARIA

Artículo 18. Sistema Nacional de Soberanía, Seguridad y Autonomía Alimentaria y Nutricional (SINASSAN). Adáptese y fortalézcase la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), creada por la Ley 1355 de 2009, como Sistema Nacional de Soberanía, Seguridad y Autonomía Alimentaria y Nutricional (SINASSAN), el cual será la instancia permanente de coordinación interinstitucional, planeación estratégica, articulación territorial y participación social para la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada.

El SINASSAN tendrá como funciones la implementación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de las políticas públicas alimentarias, asegurando la participación efectiva de la sociedad civil.

Parágrafo. El SINASSAN funcionará de manera descentralizada, participativa e incluyente, y contará con un reglamento interno aprobado dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 19. Composición del SINASSAN.

El SINASSAN estará integrado por:

1. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (entidad coordinadora).
2. Ministerio de Salud y Protección Social.
3. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

4. Ministerio de Educación Nacional.
5. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.
6. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
7. Departamento Nacional de Planeación.
8. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).
9. Agencia de Desarrollo Rural (ADR).
10. Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar (UApA) o quien haga sus veces.
11. Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA)
12. Instituto Nacional de Salud (INS).
13. Representantes de Gobernaciones y Alcaldías.
14. Dos (2) representantes de organizaciones campesinas legalmente reconocidas.
15. Un (1) representante de comunidades indígenas.
16. Un (1) representante de comunidades afrodescendientes, palenqueras o raizales.
17. Un (1) representante de organizaciones de mujeres rurales.
18. Un (1) representante de juventudes rurales.
19. Un (1) representante de organizaciones de consumidores.
20. Un (1) representante de universidades o centros de investigación agroalimentaria.
21. Un (1) representante del sector productivo agroalimentario sostenible.

Parágrafo. La reglamentación garantizará que la participación de la sociedad civil y del Observatorio Nacional del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada con Enfoque Intercultural, Territorial y Sostenible, sea efectiva, paritaria y con voz y voto en las decisiones estratégicas.

Artículo 20°. Política y Plan Nacional de Acción en Soberanía, Seguridad, Autonomía y Derecho Humano a la Alimentación Adecuada.

1. El instrumento sombrilla será la **Política Nacional de Soberanía, Seguridad, Autonomía y Derecho Humano a la Alimentación Adecuada**, con vigencia mínima de diez (10) años, revisable cada cinco (5) años.
2. De la Política se derivará el **Plan Nacional de Acción**, de carácter cuatrienal (sin limitarse a solo dos años), alineado con el Plan Nacional de Desarrollo y ajustado de manera progresiva con los planes territoriales.
3. El Plan establecerá metas verificables, indicadores diferenciales y mecanismos de seguimiento ciudadano y auditorías sociales.

Artículo 21. Funciones del SINASSAN. Son funciones del SINASSAN:

- a) Formular, aprobar y actualizar la Política Nacional de Soberanía, Seguridad y Autonomía Alimentaria y Nutricional cada cuatro (4) años, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.
- b) Formular, aprobar y ejecutar el Plan Nacional Bienal de Acción en Soberanía, Seguridad y Autonomía Alimentaria y Nutricional, como instrumento operativo de la Política, el cual establecerá metas específicas, indicadores verificables, responsables y cronograma de cumplimiento.
- c) Coordinar la asignación y ejecución eficiente de recursos del Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones, el Sistema General de Regalías y la cooperación internacional.
- d) Aprobar y publicar un informe anual de seguimiento y evaluación del cumplimiento del Derecho Humano a la Alimentación, con indicadores verificables y comparables.
- e) Articular acciones nacionales y territoriales para la reducción de la inseguridad alimentaria, la malnutrición y la pérdida y desperdicio de alimentos.
- f) Fortalecer las capacidades técnicas, administrativas y financieras de las entidades territoriales.
- g) Impulsar la creación y funcionamiento de los Consejos Territoriales de Alimentación.
- h) Garantizar la transparencia y la participación ciudadana en la planeación, ejecución y control social de las políticas alimentarias.

Parágrafo. El SINASSAN coordinará sus acciones a través de Comisiones Regionales y Consejos Territoriales de Alimentación, con enfoque territorial, diferencial e intercultural.

Artículo 22. Funciones de las entidades territoriales. Corresponde a los departamentos, distritos y municipios:

- a) Formular, implementar y evaluar planes territoriales de soberanía, seguridad y autonomía alimentaria, en armonía con el Plan Nacional.
- b) Crear o fortalecer Consejos Territoriales de Alimentación con representación amplia y plural.
- c) Promover la compra pública local de alimentos, priorizando a pequeños productores y asociaciones comunitarias.

- d) Apoyar mercados campesinos, agroecológicos y comunitarios.
- e) Operar y mejorar el Programa de Alimentación Escolar (PAE) y otros programas estratégicos, garantizando calidad y pertinencia cultural.

Artículo 23. Consejos Territoriales de Alimentación. Se conformarán Consejos Territoriales de Alimentación en los niveles departamental, distrital y municipal, con participación de autoridades locales, comunidades étnicas, organizaciones campesinas, de mujeres y juventudes rurales, asociaciones de consumidores, academia y sector productivo local.

Tendrán funciones de planeación, seguimiento y veeduría social sobre las políticas alimentarias en su territorio.

Artículo 24. Observatorio Nacional del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada con Enfoque Intercultural, Territorial y Sostenible. Créase el Observatorio Nacional del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (ONDHAA) como instancia técnica de carácter público, participativo e interinstitucional, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). El Observatorio tendrá como funciones principales:

- a) Recolectar, sistematizar, analizar y difundir información sobre la disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos, así como sobre los determinantes sociales, culturales, económicos y ambientales de la alimentación.
- b) Liderar la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (ENSIN), asegurar su actualización cada cinco (5) años y articular sus resultados con los procesos de planeación, evaluación y formulación de políticas públicas en materia alimentaria y nutricional.
- c) Monitorear el cumplimiento progresivo del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, bajo un enfoque intercultural, territorial y sostenible, produciendo informes periódicos con indicadores verificables y comparables, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos.
- d) Generar información desagregada por sexo, edad, ciclo vital, pertenencia étnica, condición rural/urbana y territorio, para orientar políticas públicas con enfoque diferencial, territorial e intercultural.
- e) Articular y consolidar información de sistemas y observatorios ya existentes, en particular el Sistema de Información para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SIAN), el ICBF, el INS, el DANE y el Observatorio de Salud, evitando duplicidades y fortaleciendo la interoperabilidad.

- f) Incorporar y utilizar el Mapa Nacional de Prioridades de Seguridad y Soberanía Alimentaria (MAPA), elaborado por el DNP y el DANE con participación de universidades, centros de investigación y sociedad civil, como instrumento técnico obligatorio de referencia para la planeación, la priorización de inversiones y el seguimiento de brechas territoriales.
- g) Promover la participación activa de universidades, centros de investigación, organizaciones sociales, comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes, de mujeres y juventudes rurales, así como del sector productivo agroalimentario sostenible, en la construcción, validación y difusión de información.
- h) Servir como soporte técnico al Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (SINADHA) y a los Consejos Territoriales de Alimentación, aportando evidencia científica para la formulación, seguimiento y evaluación de políticas, planes y programas alimentarios.
- i) Emitir informes periódicos de rendición de cuentas al Congreso de la República, al SINADHA y a la ciudadanía, con indicadores nacionales e internacionales que midan el avance en la garantía del derecho humano a la alimentación adecuada.
- j) **Parágrafo.** El Observatorio contará con un Consejo Asesor Multiactor, integrado por representantes de la academia, centros de investigación, sociedad civil y comunidades étnicas y rurales, que velará por la calidad, independencia, interculturalidad y pertinencia territorial de la información generada.

CAPÍTULO IV. FINANCIACIÓN Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

ARTÍCULO 25. FINANCIAMIENTO Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS CON ENFOQUE INTERCULTURAL, TERRITORIAL Y SOSTENIBLE. El Gobierno Nacional y las entidades territoriales, en el marco de sus competencias, deberán garantizar asignaciones presupuestales suficientes, progresivas, sostenibles y trazables para la implementación efectiva de las políticas, planes, programas y acciones derivadas de la presente ley, conforme al principio de realización progresiva y no regresividad del derecho humano a la alimentación adecuada, con enfoque intercultural, territorial y sostenible.

El Presupuesto General de la Nación y los presupuestos territoriales identificarán de manera transversal y verificable los recursos destinados a garantizar este derecho, incluyendo inversiones en producción, distribución y comercialización

agroalimentaria local, alimentación escolar, programas alimentarios, comedores comunitarios, infraestructura rural y procesos de transición agroecológica. Para tal efecto, el Presupuesto General de la Nación procurará destinar una asignación mínima anual no inferior al uno por ciento (1%) de su presupuesto total de inversión, siempre en armonía con el principio de sostenibilidad fiscal y de acuerdo con las metas definidas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

El Gobierno Nacional priorizará mecanismos de financiamiento orientados al fortalecimiento de la producción campesina, familiar, comunitaria, étnica y popular; la implementación de esquemas de compras públicas a precios justos; la comercialización directa en mercados campesinos, agroecológicos y étnicos; y el fortalecimiento económico de los pequeños productores mediante acceso a insumos, extensión agropecuaria, infraestructura y mecanismos de distribución solidaria.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Sistema Nacional de Soberanía, Seguridad y Autonomía Alimentaria y Nutricional (SINASSAN) establecerán los lineamientos necesarios para que las asignaciones presupuestales respondan a criterios de eficacia, equidad, sostenibilidad, transparencia y rendición de cuentas, debiendo incluirse en el Marco de Gasto de Mediano Plazo una línea específica para el financiamiento de las políticas y programas derivados de esta ley.

Artículo 26. Obras por impuestos en soberanía y seguridad alimentaria.

Las obras por impuestos previstas en la Ley 1819 de 2016 y sus normas reglamentarias podrán destinarse prioritariamente a proyectos de:

- a) Infraestructura de producción, acopio, almacenamiento, transformación y distribución de alimentos.
- b) Adecuación y recuperación de tierras para uso agrícola sostenible.
- c) Construcción y fortalecimiento de mercados campesinos, agroecológicos y comunitarios.
- d) Creación y fortalecimiento de bancos de alimentos territoriales.
 - e) Instalación de plantas de transformación de productos agroalimentarios en pequeña y mediana escala.
- e) Proyectos de innovación tecnológica, científica y social que promuevan sistemas agroalimentarios sostenibles, la agroecología, la biodiversidad y la mitigación y adaptación al cambio climático en el sector alimentario.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional establecerá una línea específica de proyectos de soberanía y seguridad alimentaria en el banco de proyectos admisibles para obras por impuestos, priorizando los territorios identificados en el Mapa Nacional de Prioridades de Seguridad y Soberanía Alimentaria.

Parágrafo 2. Tendrán prioridad los proyectos que promuevan la producción sostenible, la autonomía alimentaria de pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, campesinas y rurales, así como la comercialización de productos locales.

CAPITULO IV. DISPOSICIONES FINALES

Artículo 27. Reglamentación. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las entidades competentes, expedirá la reglamentación de la presente ley en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de su promulgación, estableciendo los mecanismos, responsables y cronogramas para su implementación.

Parágrafo. La reglamentación deberá contar con un proceso de participación efectiva de las comunidades, organizaciones sociales, academia y sectores productivos, garantizando el enfoque diferencial, territorial e intercultural.

Artículo 28. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

Atentamente,



ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República

OBJETO DEL PROYECTO

La presente Ley Estatutaria tiene por objeto **garantizar el pleno ejercicio del derecho humano a la alimentación adecuada** en Colombia, mediante su definición, regulación y desarrollo progresivo, pleno y efectivo en todo el territorio nacional. Para tal fin, se establecen las obligaciones del Estado y las responsabilidades de la sociedad, los mecanismos de exigibilidad y las herramientas de política pública necesarias para su realización.

La ley orientará la formulación e implementación de políticas públicas integrales, coordinadas e intersectoriales, bajo enfoques diferencial, intercultural, territorial, ambientalmente sostenible y de género, en armonía con la Constitución Política, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia y la normatividad vigente.

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El 6 de febrero de 2025 fue sancionado el **Acto Legislativo 01 de 2025**, mediante el cual se modificó el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia para **eleva a la categoría de derecho humano y fundamental la alimentación adecuada**. El nuevo texto constitucional establece que el Estado garantizará este derecho de manera progresiva, con enfoque intercultural y territorial, asegurando la protección contra el hambre y todas las formas de malnutrición. Asimismo, impone al Gobierno la obligación de promover la seguridad, soberanía y autonomías alimentarias, minimizar la pérdida de alimentos y priorizar el desarrollo sostenible de actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, forestales y campesinas.

El **parágrafo transitorio del Acto Legislativo** fijó un plazo de seis (6) meses para que el Gobierno Nacional presentara al Congreso de la República un proyecto de ley estatutaria que reglamentara y desarrollara el contenido de este nuevo derecho fundamental. Sin embargo, vencido el término señalado, el Gobierno no radicó la iniciativa correspondiente.

Ante esta omisión, y con el propósito de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución, se elaboró el presente **Proyecto de Ley Estatutaria para el desarrollo y reglamentación del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada**. Su construcción contó con la participación de equipos legislativos, expertos académicos y organizaciones sociales, y busca aportar al debate público una propuesta integral que concrete los mandatos constitucionales y los estándares internacionales en la materia.

Conviene recordar que la consagración del derecho humano a la alimentación en la Constitución no fue un hecho aislado, sino el resultado de una **larga trayectoria legislativa**. La iniciativa había sido presentada en varias ocasiones por el

Congreso, en especial por la senadora **Maritza Martínez Aristizábal** (Partido de la U), quien promovió proyectos de Acto Legislativo en los años 2019, 2020 y 2021 (Proyectos N° 36/19, 13/19, 01/20 y 11/21). Este último alcanzó a surtir cuatro debates de los ocho requeridos para una reforma constitucional.

Posteriormente, en la legislatura 2022-2023, se radicó el **Proyecto de Acto Legislativo 001 de 2022 Senado**, aprobado en primer debate de segunda vuelta en la Comisión Primera del Senado. Más adelante, en la legislatura 2023-2024, se presentó el **Proyecto de Acto Legislativo 004 de 2023 Senado**, el cual avanzó en la primera vuelta pero fue archivado por falta de tiempo para completar los debates en la Cámara de Representantes.

Pese a estos tropiezos procedimentales, todas estas iniciativas mantuvieron un mismo espíritu: **reconocer constitucionalmente que el Estado tiene el deber de garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada y proteger a las personas contra el hambre y la desnutrición, promoviendo condiciones de seguridad y autonomías alimentarias en el territorio nacional.**

Finalmente, el 6 de diciembre de 2024 (fecha de aprobación en el Congreso), el Acto Legislativo logró consolidar este propósito histórico, con la autoría y ponencia, entre otros, del senador **Alfredo Deluque**, y fue sancionado como **Acto Legislativo 01 de 2025**. En consecuencia, el presente **Proyecto de Ley Estatutaria** constituye el paso necesario para desarrollar y reglamentar este derecho fundamental, asegurando su plena exigibilidad, su incorporación en las políticas públicas y la construcción de un marco institucional robusto para su garantía progresiva.

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El proyecto de ley que redactaste está organizado en **4 capítulos y un bloque final de disposiciones**, que en total suman **28 artículos**. La estructura es la siguiente:

- **Capítulo I – Disposiciones Generales (Arts. 1 a 6):** Define el objeto, ámbito de aplicación, contenido y naturaleza del derecho a la alimentación adecuada, principios rectores, definiciones clave y enfoques transversales (DD. HH., territorial, interseccional, étnico-racial, género, ambiental, curso de vida, paz y reparador).
- **Capítulo II – Garantías, Deberes y Responsabilidades (Arts. 7 a 17):** Establece las obligaciones del Estado, los derechos y deberes de las personas y comunidades, mecanismos de exigibilidad y acompañamiento institucional, acciones especiales frente al hambre y la malnutrición, política pública nacional y territorial, Plan Nacional bianual, Mapa Nacional de Prioridades, infraestructura alimentaria, educación y formación en DHAA, acceso a la tierra y prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos.

- **Capítulo III – Institucionalidad y Gobernanza (Arts. 18 a 24):** Crea y fortalece el **SINASSAN** como instancia de coordinación, con participación paritaria de titulares de derechos; define la política nacional (10 años, revisión quinquenal) y el plan de acción (cuatrienal), funciones de entidades territoriales y Consejos Territoriales de Alimentación, y el Observatorio Nacional del DHAA (ONDHAA), que articula información, lidera la **ENSIN** cada 5 años y apoya la toma de decisiones.
- **Capítulo IV – Financiación y Recursos (Arts. 25 a 26):** Ordena asignaciones presupuestales suficientes, progresivas y trazables (mínimo 1% del PGN en inversión), prioriza la financiación a la producción campesina y comunitaria, establece compras públicas justas y habilita obras por impuestos para infraestructura, bancos de alimentos, mercados y proyectos de agroecología.
- **Capítulo Final – Disposiciones Finales (Arts. 27 y 28):** Dispone la reglamentación en un plazo máximo de 6 meses con participación efectiva de comunidades y la vigencia de la ley, derogando normas contrarias.

EXPOSICION DE MOTIVOS

De acuerdo con la más reciente ronda de la **Encuesta de Pulso Social del DANE (2022)**, la situación de los hogares colombianos en materia económica y de seguridad alimentaria es crítica. Para noviembre de ese año, el 66,5% de las personas encuestadas reportó una menor capacidad de compra de alimentos, ropa, calzado y bienes básicos en comparación con el año anterior. Esta condición se agudiza en hogares de cuatro o más integrantes, donde la proporción es 3,6 puntos superior al promedio nacional.

El deterioro en la seguridad alimentaria, entendida como la posibilidad de acceder a alimentos suficientes y adecuados para cubrir las necesidades calóricas y nutricionales, resulta alarmante. Antes del Aislamiento Preventivo Obligatorio, 9 de cada 10 hogares (90,1%) consumían al menos tres comidas diarias. Para 2022, la cifra descendió a 7 de cada 10 hogares (73,8%), una reducción de 16,3 puntos porcentuales. En 12 de las 23 ciudades analizadas por el DANE, los indicadores son inferiores al promedio nacional, destacándose casos críticos como **Cartagena** (60,5% a 36,9%), **Valledupar** (90,6% a 61,3%), **Sincedejo** (75,6% a 44,5%), **Montería** (66,6% a 54,2%), y fuera de la región Caribe, **Neiva** (92,8% a 68%), **Ibagué** (93,2% a 60,5%) y **Florencia** (83,6% a 55%).

La encuesta también revela que en noviembre de 2022, un 25% de los hogares solo accedía a dos comidas diarias y el 1,3% a una sola. Aunque se registró una leve mejoría frente a febrero de ese mismo año (70% con tres comidas), la situación sigue siendo dramática si se compara con marzo de 2019, cuando el 93,4% de los hogares accedía a tres comidas diarias.

Aun antes de la pandemia, la **Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN, 2015)** ya mostraba un panorama grave: 54,2% de los hogares estaba en inseguridad alimentaria (39,1% leve, 13,8% moderada y 8,5% severa). Las cifras eran aún más críticas en hogares indígenas (77%) y afrodescendientes (68,9%). La inseguridad alimentaria afectaba con mayor intensidad a los hogares de menores ingresos (71,2%) y a varias regiones: Atlántica (65%), Orinoquía y Amazonía (64%) y Pacífica (57,4%).

En cuanto a la niñez, la ENSIN (2015) registró **desnutrición crónica en 10,8% de menores de 5 años y desnutrición aguda en 2,3%**, más del doble de lo reportado en 2010 (0,9%). A esto se suma el más reciente informe de la **FAO**, que ubica a Colombia con un 6,5% de su población en condición de hambre, por encima del promedio regional (6,1%), y con una prevalencia de desnutrición global del 3,7% en menores de edad.

Las inequidades son aún más severas en la infancia indígena: 30 de cada 100 niños y niñas en edad escolar presentan desnutrición crónica, frente a 11 de cada 100 en hogares de menores ingresos del resto de la población. En general, 7 de cada 100 niños de 5 a 12 años en Colombia padecen este problema.

Finalmente, la **Encuesta Nacional de Calidad de Vida (DANE, 2022)** reporta que la inseguridad alimentaria moderada o grave alcanza al 28,1% de la población y llega al 32,5% en centros poblados y rurales dispersos, confirmando la gravedad de la crisis.

Ante este panorama, resulta evidente la urgencia de garantizar de manera plena el **Derecho Humano a la Alimentación Adecuada**, como lo reconocen los tratados internacionales de derechos humanos. En ese marco, se presenta esta iniciativa legislativa que busca **desarrollar lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2025** y reglamentar el artículo 65 de la Constitución, asegurando la obligación progresiva del Estado de garantizar este derecho, combatir el hambre y la malnutrición, y promover la seguridad, soberanía y autonomías alimentarias en el territorio nacional.

REFERENTES NORMATIVOS

(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 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 condición¹. De esta forma, todo ser humano es titular y debe gozar de estos derechos en igualdad y sin discriminación². Estos derechos son universales³ e inalienables⁴.

Así mismo, se consideran en todo caso interrelacionados, interdependientes e indivisibles⁵. Ahora, pese a estar contemplados en la denominada Carta Internacional de los Derechos Humanos⁶, 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 generación⁷. Al respecto, es menester resaltar nuevamente la interdependencia y unidad de los Derechos Humanos⁸, la cual cobra especial importancia, de conformidad con la

¹ 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>

² 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*”

³ 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.

⁴ 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>

⁵ 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

⁶ En: ASBJØRN EIDE et al. (Eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, 2ª Edición, La Haya, Kluwer Law International, 2011. Pág. 9

⁷ 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.

⁸ 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*”

Corte Constitucional, en el marco de un Estado Social de Derecho, fórmula acogida por la Constitución Política de 1991⁹.

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 finalidad¹⁰.

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 respeto¹¹, protección¹² y realización¹³ de los mismos. Es precisamente en atención a los precitados deberes, de los cuales el Estado colombiano es titular, que se garantiza 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

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

⁹ 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

¹⁰ 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

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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.

contemplados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y de los sucesivos instrumentos de carácter regional que consagran disposiciones similares¹⁴.

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

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

Así, éste se encuentra contemplado en diversos 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 1948¹⁵
- B. El Artículo 11 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966¹⁶ en conjunto con la Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas¹⁷.
- C. El Artículo 24 de la Convención de los Derechos del Niño¹⁸

¹⁴ 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.

¹⁵ “*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)

¹⁶ “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)

¹⁷ 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.

¹⁸ “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,

- D. El Artículo 12.2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹⁹.
- 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 Discapacidad²⁰.
- 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 1988²¹
- 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 cultural²².

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:

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.”

¹⁹ “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.”

²⁰ 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.”

²¹ “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.”

²² 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.”²³

²³ 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

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.”²⁴

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

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

²⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Folleto Informativo No. 27.*

En tercer lugar, 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.”²⁵ (se resalta)*

Finalmente, el derecho a la alimentación tiene una dimensión de **sostenibilidad**, que implica i) la disponibilidad y acceso hacia el futuro; y ii) su producción y consumo ambiental, económica y socialmente sostenible.

²⁵ 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. Pár. 15

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

En lo que respecta a la exigibilidad del derecho, en los términos que se plantean en el articulado, se ha reconocido que los medios para garantizar el mentado derecho variarán de manera inevitable y considerable de un Estado Parte a otro. En virtud de lo anterior, existe una libertad de aproximación y enfoques al momento de formular políticas públicas que estén destinadas a cumplir con las obligaciones que se encuentran contempladas en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁶, 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”*²⁷ 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”*²⁸

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.”*²⁹ 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.

²⁶ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales*. Observación General 12. 20º Período de Sesiones. 1999. Pár. 21

²⁷ Amartya K. Sen, *El derecho a no tener hambre*. Estudios de Filosofía y Derecho No. 3 Universidad Externado de Colombia: 2002.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

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

(c) El derecho a estar protegido contra el hambre y la desnutrición en el derecho comparado.

Son varios los Estados los que, a pesar de haber ratificado y adoptado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales los que han consagrado explícitamente en sus constituciones el reconocimiento del derecho a estar protegido contra el hambre y la desnutrición, así³⁰:

País	Texto constitucional
Bolivia	Artículo 16: 1. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación. (...) El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población.
Cuba	Artículo 77. Todas las personas tienen derecho a la alimentación sana y adecuada. El Estado crea las condiciones para fortalecer la seguridad alimentaria de toda la población.
Ecuador	Artículo 3. Son deberes primordiales del Estado: (...) 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. Artículo 32. La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir. Artículo 66. Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental,

³⁰ Información obtenida de: Constitute Project.

	educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.
Haití	Artículo 22. El Estado reconoce el derecho de todo ciudadano a una vivienda digna, a la educación, a la alimentación y a la seguridad social.
República Islámica de Irán	Principio 3. Para alcanzar los objetivos mencionados en el principio segundo, el Gobierno de la República Islámica tiene la responsabilidad de poner en funcionamiento todos los medios a su alcance para conseguir los siguientes fines: (...) 12. Cimentar una economía sana y equitativa, de acuerdo con los principios islámicos, para crear bienestar, erradicar la pobreza y eliminar todo tipo de miseria en los campos de la alimentación, de la vivienda, del trabajo, de la salud y generalizar la aseguración. Principio 43. Al objeto de garantizar la independencia económica de la sociedad, erradicar la pobreza y la miseria y satisfacer las necesidades humanas en el curso de su crecimiento salvaguardando su libertad, la economía de la República Islámica de Irán se basará en los siguientes principios: (...) 1. Garantizar las necesidades básicas para todos: vivienda, alimentación, vestido, servicios sanitarios, medicamentos, educación, enseñanza, así como los medios necesarios para constituir la familia.
Kenia	Artículo 43. 1. Todas las personas tienen derecho: (...) c. A no padecer hambre y a tener alimentos adecuados de aceptable calidad.
México	Artículo 4. Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. (...) En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.
Nicaragua	Es derecho de los nicaragüenses estar protegidos contra el hambre. El Estado promoverá programas que aseguren una adecuada disponibilidad de alimentos y una distribución equitativa de los mismos.

Nigeria	2. El Estado dirigirá su política con el fin de garantizar: (...) d. que se le proporcionen a todos los ciudadanos un alojamiento adecuado y suficiente, alimentación adecuada y suficiente, un salario mínimo nacional razonables, cuidados y pensiones para la tercera edad; prestaciones en caso de desempleo y enfermedad, y asistencia social para los incapacitados.
Panamá	En materia de salud, corresponde primordialmente al Estado el desarrollo de las siguientes actividades, integrando las funciones de prevención, curación y rehabilitación: (...) 1. Desarrollar una política nacional de alimentación y nutrición que asegure un óptimo estado nutricional para toda la población, al promover la disponibilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados.
Paraguay	Artículo 57. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio.
República Dominicana	Artículo 61. Toda persona tiene derecho a la salud integral. En consecuencia: (...) 1. El Estado debe velar por la protección de la salud de todas las personas, el acceso al agua potable, el mejoramiento de la alimentación, de los servicios sanitarios, las condiciones higiénicas, el saneamiento ambiental, así como procurar los medios para la prevención y tratamiento de todas las enfermedades, asegurando el acceso a medicamentos de calidad y dando asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes la requieran;

Es necesario resaltar que la totalidad de los Estados que consagran de una u otra forma el derecho a estar protegidos contra el hambre y la desnutrición – bien sea de manera directa o en conexidad con el derecho a la salud – son Estados en vías de desarrollo, tal y como es el caso de Colombia, por lo que no es de recibo un argumento que indique que el país no puede consagrar en su ordenamiento jurídico este derecho - en las condiciones señaladas en el acápite de exigibilidad – ya que en al menos 13 países (la mayoría de ellos pertenecientes a la región de América Latina y el Caribe) ha sido posible elevar a rango constitucional el derecho a estar protegido contra el hambre y la desnutrición, y con base en esta disposición jurídica, tener la legitimidad así como la obligación de adoptar medidas que permitan garantizar la protección de este derecho esencial para cualquier ser humano.

(d) 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 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”*³¹. 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”*³². 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”*³³

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 en el territorio nacional.

(D) Aspectos del contexto actual en Colombia.

En Colombia, un país con vocación agrícola, se mantienen alarmantes cifras de desnutrición e inseguridad alimentaria. Si bien existen instrumentos normativos y de política tendientes a alcanzar objetivos relacionados con seguridad alimentaria y alimentación adecuada, en nuestra norma fundante no hay un reconocimiento expreso al derecho humano a la alimentación, tal y como se ha concebido y

³¹ 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.

³² 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

³³ 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.

desarrollado en el derecho internacional de los derechos humanos. Se hace necesario contar con disposiciones jurídicas que permitan al Gobierno Nacional reconocer la importancia debida a la garantía de la Seguridad Alimentaria para la población, al tiempo que a través de la consagración constitucional de esta prerrogativa fundamental se otorgan herramientas que le permiten a la ciudadanía ser veedora y exigir el cumplimiento progresivo de la garantía de uno de los derechos más básicos y esenciales: el poder alimentarse dignamente.

Según el Banco Mundial (2022), en el mundo los niveles de hambre siguen siendo alarmantemente altos. En el año 2021, sobrepasaron todos los registros anteriores según la edición de 2022 del Informe mundial sobre las crisis alimentarias, cerca de 193 millones de personas sufren inseguridad alimentaria grave, o sea aproximadamente 40 millones más que en 2020 cuando se registró el anterior récord. Los conflictos y la inseguridad se identifican como los principales factores que impulsan el aumento de la inseguridad alimentaria.

De hecho, en el mencionado informe sobre el estado de la seguridad alimentaria y nutricional, en el mundo (2020) realizado por FAO, IFAD, UNICEF, el Programa Mundial de Alimentos y la Organización Mundial de la Salud, el 8,9% del total de la población global (690 millones de personas) padece hambre, y alrededor del 25,6% del total de la población global (2000 millones de personas, aproximadamente) se encuentran en condiciones de inseguridad alimentaria severa o moderada.

Las anteriores cifras demuestran una tendencia creciente desde el año 2014, que indican que el mundo, previo a la pandemia, no lograba cumplir con el Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 2: Hambre cero a 2030, esto debido a factores como (1) conflictos y violencia; (2) condiciones climáticas adversas producto del calentamiento global y; (3) la desaceleración económica, las cuales afectaban especialmente a África, Asia y América Latina.

Así pues, de continuar con la tendencia evidenciada en los años anteriores, de acuerdo con el informe, el mundo podría encontrarse en una situación peor a la del punto de partida del ODS 2, ya que mientras que en 2015 alrededor de 795 millones de personas pasaban hambre, en 2030 esta cifra puede llegar a los 840 millones.

Sin embargo, esta perspectiva no toma en consideración el impacto que generará la pandemia, que tiene el potencial de adicionar entre 83 millones y 132 millones de personas al número de seres humanos que padecen hambre en el año 2020, esto último dependiendo del escenario de crecimiento económico global, el cual aún no resulta del todo claro o predecible. Esta coyuntura hace entonces que sea aún más dudoso que se cumplan las metas y objetivos trazados en el ODS 2, si no se toman medidas necesarias para frenar el hambre en el mundo.

Es necesario señalar que, de acuerdo con el informe, son múltiples las formas en las cuales la pandemia – y las medidas destinadas a su contención – pueden

llegar a incidir en los sistemas de producción alimentarios y por extensión en la seguridad alimentaria.

En ese sentido, se resalta que a pesar de que no se ha registrado escasez grave en cultivos como el trigo, el maíz, el arroz o la soya, medidas como la restricción de la movilidad, los aislamientos preventivos obligatorios y la desaceleración económica generalizada generarán que sea mucho más difícil acceder a alimentos para los grupos más vulnerables de la población, sobre todo en los países de ingreso bajo o medio (como es el caso de Colombia y de la mayoría de países de América Latina y el Caribe), ya que los Estados no contaban con los mecanismos de contingencia y los fondos necesarios para estimular las economías y proteger a la población más vulnerable, razón por la cual las consecuencias de la crisis económica derivada de la pandemia se sentirán en mayor medida en países como los nuestros, sin que en este momento sea posible contar con un estimado puntual (o la magnitud del impacto) dado el desconocimiento, la falta de información y lo impredecible de la situación.

Además, los precios de los alimentos han aumentado de manera exponencial en gran medida a los elevados precios de los insumos que, combinados con los altos costos del transporte y las interrupciones del comercio provocadas por la guerra en Ucrania, están aumentando el costo de las importaciones, impactando más fuertemente a los países pobres y en desarrollo, que son los que más dependen de las importaciones de alimentos. (Banco Mundial 2022).

De hecho, para corte del 19 de mayo de 2022, el índice de precios agrícolas aumentó en un 42 % respecto a enero de 2021. Los precios del maíz y el trigo son un 55 % y un 91 % más altos, respectivamente, que los de enero de 2021, y los precios del arroz son un 12 % más bajos. Esto, genera procesos inflacionarios de los precios internos, así por ejemplo, entre enero de 2022 y abril de 2022, el 92,9 % de los países de ingreso bajo, el 84,2 % de los países de ingreso mediano bajo y el 78 % de los países de ingreso mediano alto han registrado niveles de inflación superiores al 5 %, y muchos experimentaron una inflación de dos dígitos. (Banco Mundial 2022). Esta tendencia ha continuado (Banco Mundial, 2023) y, en Colombia, por ejemplo, se ha registrado un alza en el precio del arroz desde julio de 2022 impulsada por los altos costos y la reducción de la producción.

Si bien Colombia ha avanzado en materia de disminución de la población que padece de desnutrición (pasó de 11,3% - por encima de la media de América del Sur – a 5.5% - acorde con la media de la región –), no es menos cierto que, como bien lo advierte la FAO, el impacto que generará la pandemia y la guerra en Ucrania se sentirá en mayor medida en países como el nuestro – situación que se evidenció con la proliferación de banderas rojas en las viviendas y el clamor de gran parte de la ciudadanía de abrir la economía para poder contar con los recursos económicos para poder subsistir y alimentarse, así como por el fuerte alza en los precios de la canasta básica.

De hecho, de acuerdo con la última actualización del Informe sobre Seguridad Alimentaria del Banco Mundial (2023), Colombia resultó ser una de las mayores 10 economías con alta tasa de inflación real en alimentos (13%) y dentro de los 20 países con inflación nominal en precios de alimentos superior al 30%. Por lo tanto, resulta entonces necesario actuar de manera proactiva y contar con los mecanismos que permitan al país establecer una política pública coherente para responder y garantizar los derechos fundamentales de la ciudadanía.

CONCEPTOS TECNICOS

FIAN Colombia- Septiembre 2025.

En el marco de la construcción y ajuste del presente Proyecto de Ley Estatutaria se recibió un concepto técnico de FIAN Colombia, organización con amplia trayectoria en la defensa del derecho humano a la alimentación adecuada y en el acompañamiento a procesos legislativos y de política pública en esta materia. Dicho concepto fue valorado en su integralidad y tuvo un papel orientador en la mejora del articulado.

FIAN destacó que el proyecto ya incorporaba un enfoque de derecho humano a la alimentación coherente con los estándares internacionales, traduciendo las obligaciones estatales en medidas normativas concretas. Al mismo tiempo, formuló observaciones y recomendaciones sustantivas que fueron consideradas para el fortalecimiento del texto, entre ellas:

- Soberanía alimentaria: se insistió en otorgar mayor centralidad a este principio, superando las referencias marginales de la versión inicial. En atención a esta recomendación, el articulado fue ajustado para resaltar la soberanía alimentaria como eje transversal de las políticas públicas, garantizando que los pueblos y comunidades puedan definir sus propios sistemas de producción y consumo.
- Participación de titulares de derechos: se señaló la necesidad de robustecer los mecanismos de participación ciudadana, garantizando que sean los titulares de derechos y no actores con posibles conflictos de interés quienes incidan de manera efectiva y vinculante en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas alimentarias. Esta recomendación llevó a precisar en los artículos 7, 8 y 9 que la participación social debe ser exclusiva de los titulares, con exclusión expresa de actores con intereses contrapuestos.
- Exigibilidad y acceso a la justicia: FIAN subrayó la debilidad del capítulo de exigibilidad. En respuesta, se incorporaron disposiciones que fortalecen los mecanismos de protección judicial y administrativa, y que ordenan el acompañamiento institucional de la Defensoría del Pueblo, las personerías y las secretarías sociales de los entes territoriales, con el fin de garantizar

asesoría y representación a personas y comunidades en situación de vulneración.

- Enfoque de género y trabajo de cuidado: FIAN evidenció que, pese a estar mencionado, el enfoque de género no se reflejaba en medidas específicas. A partir de esta observación se incluyeron ajustes que reconocen, redistribuyen y buscan reducir el trabajo de cuidado alimentario, históricamente realizado por mujeres y diversidades sexuales, así como la obligación de garantizar participación paritaria en los escenarios de decisión. Estas medidas, además, se articulan con el Sistema Nacional de Cuidado, buscando visibilizar y valorar el aporte de las mujeres en las cuentas nacionales y en las políticas alimentarias.
- Definiciones y principios: se acogió la sugerencia de incluir definiciones más precisas y alineadas con el enfoque de derechos, tales como “proceso alimentario”, “alimentos reales”, “territorialidades alimentarias” y “conflictos de interés”. Igualmente, se ampliaron los principios rectores (artículo 4), incorporando la equidad intergeneracional, la solidaridad, la igualdad de género y la participación social como ejes estructurales de la garantía del DHAA.

En conclusión, el concepto técnico de FIAN Colombia permitió fortalecer la coherencia interna del proyecto, precisando el objeto, los enfoques y definiciones, robusteciendo las obligaciones estatales, reforzando los mecanismos de exigibilidad y justicia, y visibilizando con mayor fuerza la soberanía alimentaria, la paridad de género y la protección frente a conflictos de interés. El proyecto que hoy se presenta a consideración del Congreso es el resultado de este proceso de diálogo técnico y político, que enriquece la iniciativa y la acerca a los más altos estándares internacionales en la materia.

ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL

El cumplimiento de las metas y la ejecución de las medidas establecidas en el Proyecto de Ley se hará en el marco de las competencias constitucionales y legales de las entidades involucradas y en concordancia con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Por consiguiente, para continuar con el trámite legislativo, es pertinente tener a consideración la siguiente jurisprudencia de la Corte Constitucional:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último, en tanto un estudio previo de la compatibilidad

entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica; empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Es relevante mencionar que la Corte Constitucional, en Sentencia C-911 de 2007, señala que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.

CONFLICTO DE INTERÉS

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el art. 291 de la Ley 5 de 1992, en que se dispone el incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación de proyectos de ley, de acuerdo al artículo 286, se plantea lo siguiente:

Con esta iniciativa legislativa no podrían verse beneficiados en forma particular, actual y/o directa, en los términos de los literales a) y c) respectivamente del citado art. 286 de la Ley 5 de 1992, los propios congresistas y/o su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Sin perjuicio de lo anterior, en todo caso los congresistas podrán cualesquiera otras razones que consideren como causales de impedimento.

Atentamente,



ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República