



Bogotá D.C., 11 de agosto de 2022

Senador

ROY LEONARDO BARRERAS

Presidente

Senado de la República

Señor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario general

Senado de la República

Asunto: Radicación Proyecto de Ley No. ____ de 2022 *"Por la cual se crea el Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre y se dictan otras medidas para avanzar en la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y la soberanía alimentaria"*

Cordial saludo:

En nuestra condición de congresistas de la República, nos permitimos radicar ante la mesa directiva del Senado de la República el proyecto de ley de la referencia, que tiene por objeto crear el programa de emergencia de lucha contra el hambre y se establecen otras medidas, de manera que se garantice el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas de la población colombiana y se avance hacia la soberanía alimentaria.

Conforme a lo anterior, pongo esta iniciativa legislativa a consideración del Senado de la República, para que se dé inicio al trámite legislativo, según las reglas contenidas en la Constitución y en la ley. Para el efecto, adjunto dos (2) copias del documento, así como una copia en medio magnético.



Cordialmente,

WILSON ARIAS CASTILLO

Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

IVAN CEPEDA CASTRO

Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

CESAR PACHON ACHURRY

Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

GUSTAVO BOLIVAR MORENO

Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

ALFREDO MONDRAGON GARZON

Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

GABRIEL BECERRA YAÑEZ

Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

AIDA AVELLA ESQUIVEL

Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

ALIRIO URIBE MUÑOZ

Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

SANDRA YANETH JAIMES CRUZ

Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

DORINA HERNANDEZ PALOMINO

Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico



JAHEL QUIROGA CARRILLO

Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico



AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS

Senadora de la República
Movimiento Alternativo Indígena y Social
MAIS



POLIVIO LEANDRO ROSALES

Senador de la República
Movimiento AICO



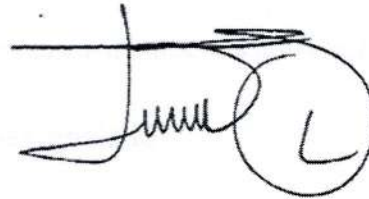
MARTHA PERALTA EPEIYÚ

Senadora de la República
Pacto Histórico - Mais



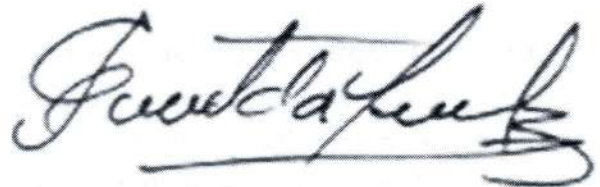
MARÍA JOSÉ PIZARRO

Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico



ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ

Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico



ESMERALDA HERNANDEZ

Senadora de la República
Pacto Histórico



Jonathan Pulido Hernández
Senador de la República
Alberca Verde



Proyecto de ley No. _____

"Por la cual se crea el Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre y se dictan otras medidas para avanzar en la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y nutrición adecuadas y la soberanía alimentaria"

El Congreso de Colombia

Decreta:

Título I

Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto La presente ley tiene por objeto contribuir a garantizar el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas de la población colombiana, a través de la creación y puesta en marcha del programa de emergencia de lucha contra el hambre, los distritos agrarios para la soberanía y las autonomías alimentarias y el fondo para la soberanía alimentaria.

Artículo 2. Principios.

- 1. Coordinación.** Las autoridades públicas en los diferentes niveles garantizarán el ejercicio de sus funciones de manera armónica con el fin de lograr la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas y avanzar hacia la soberanía y autonomías alimentarias.
- 2. Participación social.** Los actores podrán participar en los diversos procesos de planificación, decisión, implementación, seguimiento y evaluación de las acciones que se adelanten en el marco del programa de emergencia y de las otras disposiciones de esta ley, de manera informada. Para hacer efectivo este principio debe entenderse, la participación como un concepto que potencia la diversidad de los actores, permitiendo la representación en igualdad de condiciones, lo que requiere adoptar medidas diferenciales y contemplar garantías para la difusión de información y recursos para el acceso en todos los diferentes niveles de participación en la toma de decisiones. Se entiende por estos actores a los y las titulares del derecho a la alimentación.
- 3. Desarrollo sostenible.** Las acciones y estrategias deberán garantizar la sostenibilidad ambiental, económica, cultural y social, de las políticas de

derecho humano a la alimentación y soberanía alimentaria y estar orientadas a asegurar que no se comprometan los equilibrios ecosistémicos, al cuidado de la tierra y a garantizar que las acciones presentes no comprometan la capacidad de las generaciones futuras a vivir una vida digna, gozar de un ambiente sano y poder satisfacer sus necesidades. Es inherente a este principio tomar en cuenta y respetar las particularidades regionales del territorio y la agrobiodiversidad.

4. **Autonomía territorial.** Implica el reconocimiento de la capacidad de las entidades territoriales para definir sus asuntos propios, entre ellos los relacionados con el derecho a la alimentación, y que en coordinación entre los diferentes niveles de gobierno permitan avanzar en la soberanía y autonomías alimentarias y en la garantía del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas.

Artículo 3. Enfoques.

1. **Enfoque territorial.** Las acciones, instrumentos y estrategias del programa de emergencia de lucha contra el hambre se ejecutarán reconociendo las especificidades geográficas, ecológicas, sociales, económicas, étnicas, de género y culturales de los territorios. En ese sentido, se promoverá la reconstrucción de los procesos alimentarios basados en formas de producción, distribución y consumo de las economías campesinas, familiares y comunitarias, de las economías populares y de las economías propias de los grupos étnicos.
2. **Enfoque diferencial.** Las acciones y estrategias se formularán e implementarán de manera diferenciada, reconociendo que las personas tienen características particulares en razón de su sexo, edad, género, etnia, situación de discapacidad, ingreso y/o nivel patrimonial o cualquier otra condición de sujeto de especial protección constitucional.
3. **Enfoque de género.** Las acciones y estrategias se ejecutarán desde un enfoque de género, que incluirá medidas afirmativas y reconocerá la igualdad de derechos entre hombres y mujeres e identidad de género no binarias especialmente de su estado civil, ciclo vital y relación familiar y comunitaria.
4. **Enfoque de derechos.** Las acciones, instrumentos y estrategias propuestos en el programa de lucha contra el hambre se fundan en el principio de



equidad y en la garantía de la dignidad humana enmarcadas en las obligaciones del Estado de respetar, proteger y realizar el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas.

Artículo 4. Definiciones. Para los efectos de la presente ley se entiende por:

1. Derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas. Se entenderá como la garantía que tiene toda persona a que el Estado le asegure acceso físico o económico de manera regular, permanente y libre a una alimentación adecuada, y a los medios para obtenerla, que corresponda a sus tradiciones culturales para vivir una vida sana y activa en condiciones de dignidad.

2. Autonomías alimentarias. Las autonomías alimentarias se entenderán como la posibilidad que tienen los pueblos y las comunidades de decidir cómo, cuándo y dónde alimentarse, teniendo en cuenta su contexto cultural, garantizando la producción y abastecimiento de alimentos propios, tradicionales y limpios, que no solamente alimenten, sino que a su vez mejoren el estado nutricional de las personas, que sean accesibles económicamente y que además ayuden al crecimiento económico y social de las poblaciones que los producen, reivindicando así la imagen de los campesinos como base sustentadora de la alimentación de la sociedad en general y particularmente de sus comunidades, municipios y departamentos.

3. Soberanía alimentaria. Es el derecho de las personas, comunidades o pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas productivos, de comercialización y de gestión de los espacios rurales.

4. Distritos agrarios. Distrito Agrario se define como la unidad de gestión territorial agraria, ubicada en las zonas de producción agroalimentaria y forestal, a través de la cual se busca proteger las economías campesinas e incentivar la producción agroecológica y el mercado justo, promoviendo la soberanía alimentaria, el desarrollo rural sostenible y el bienestar de la población rural.

Título II

Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre

Artículo 5. Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre. El Gobierno nacional creará un Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre para atender las situaciones graves de vulneración del derecho a la alimentación. Este mecanismo de emergencia priorizará los mercados territoriales, la economía

campesina, familiar y comunitaria, e impulsará procesos agroecológicos que reconozcan y protejan a las comunidades campesinas y étnicas que producen alimentos y, garantizará la participación efectiva en su formulación e implementación de estos actores.

Parágrafo 1. El Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre promocionará activamente el consumo de alimentos nutricional y culturalmente adecuados. Por ningún motivo, propiciará la publicidad, entrega y consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados, salvo los casos en que sea necesario el consumo de leches de fórmula.

Parágrafo 2. En el cumplimiento de su objeto fomentará y priorizará los circuitos cortos de comercialización de la agricultura familiar, comunitaria, campesina, étnica y de las mujeres rurales. Para tal fin, el Gobierno nacional reglamentará un régimen especial de contratación y vigilancia del ciclo de vida de los productos asegurando el cumplimiento de los estándares sanitarios.

Parágrafo 3. El Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre tendrá una naturaleza temporal y se activará solo en los casos en que se presenten situaciones graves que vulneren el derecho a la alimentación en todo o en parte del territorio nacional.

Parágrafo 4. El Programa de Emergencia de Lucha Contra el hambre incluirá un sistema de alertas que incluirá acciones institucionales y procesos de vigilancia por parte de los organismos garantes de derechos humanos, para fortalecer la coordinación y la atención en aquellos territorios donde se presenta las mayores vulneraciones del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas.

Artículo 6. Funcionamiento. El Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre será liderado por la Presidencia de la República. Su construcción, implementación y actualización se coordinará con la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN o la entidad que haga sus veces.

Artículo 7. Seguimiento. El seguimiento y evaluación del Programa de Emergencia se realizará en el marco del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional o la entidad que haga sus veces.



Título VI

Distritos agrarios para la soberanía y las autonomías alimentarias

Artículo 8. Distritos Agrarios. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional o la entidad que haga sus veces, crearán los distritos agrarios con el fin de promover la gestión territorial agraria y el mercado justo, mediante el impulso a las economías campesinas, la implementación de sistemas productivos sustentables que incluyan la aplicación de técnicas y tecnologías, que permitan mejorar la producción y productividad del campo en armonía con los recursos naturales, para obtener mejores condiciones económicas, sociales y ambientales.

Artículo 9. Articulación con los instrumentos de ordenamiento territorial. En el marco de los determinantes establecidos en la ley 388 de 1997 y la ley 1454 de 2011, el Gobierno nacional por medio de la Comisión de Ordenamiento Territorial o quien haga sus veces construirá los lineamientos para que los instrumentos de ordenamiento territorial incorporen los distritos agrarios para la producción alimentaria estratégica que permita avanzar en la soberanía y autonomías alimentarias.

Título VII

Financiación

Artículo 10. Financiación. Las entidades a cargo de la ejecución de la presente ley deberán priorizar y gestionar recursos para implementar el Programa de Emergencia de Lucha contra el Hambre.

Artículo 11. Fondo Especial para la Soberanía Alimentaria. El Departamento Administrativo de Presidencia (DAPRE) creará el Fondo Especial para la Soberanía Alimentaria y para aportar recursos del Presupuesto General de la Nación.

El fondo funcionará como entidad autónoma, con personería jurídica propia en el propósito de disponer de manera oportuna, inmediata y eficiente de los recursos necesarios para la financiación de respuestas efectivas a las emergencias alimentarias y, para la compra, importación y comercialización de insumos agropecuarios que permitan la producción de alimentos cuando se presenten situaciones de encarecimiento de precios de los alimentos y de los insumos agropecuarios, y desabastecimiento de alimentos.

En los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional reglamentará las condiciones de organización, funcionamiento, y contratación del Fondo Especial para la Soberanía Alimentaria. En todo caso, la reglamentación asegurará el fomento y priorización de los circuitos cortos de comercialización de la agricultura familiar, comunitaria, campesina, étnica y de las mujeres rurales, en los términos señalados por el parágrafo 2 del artículo 5 de la presente ley.

Parágrafo 1. Para la correcta administración de los recursos del fondo, las decisiones se adoptarán en coordinación con la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN o quien haga sus veces, y se deberán observar estrictamente los principios contemplados en el artículo 209 de la Constitución Política.

Parágrafo 2. Como mecanismos de rendición de cuentas el Fondo Especial para la Soberanía Alimentaria rendirá informes anuales sobre su gestión a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN o quien haga sus veces y al Congreso de la República. Adicionalmente, dispondrá de un mecanismo que permita la publicación, difusión y comunicación en tiempo real de todas sus operaciones.

Artículo 12. Fuentes de financiación del Fondo Especial para la Soberanía Alimentaria. El Fondo Especial para la Soberanía Alimentaria tendrá como fuentes de financiación:

1. Recursos del Presupuesto General de la Nación.
2. Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos.
3. Recursos de cooperación internacional.
4. Las donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.
5. Los demás que determine el Gobierno nacional.

Artículo 13. Comisiones de seguimiento. Las Mesas Directivas de las Comisiones Quintas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes conformarán una comisión que contará con la participación de todos los partidos y movimientos políticos presentes en el Congreso de la República, la cual se encargará de hacer seguimiento a la gestión del Fondo Especial para la Soberanía Alimentaria.

La Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República elaborarán informes de seguimiento anuales a las actividades efectuadas por el Fondo Especial para la Soberanía Alimentaria, los cuales serán presentados al



Congreso de la República durante los quince (15) primeros días de cada legislatura a las comisiones de seguimiento creadas en este artículo. Para la elaboración de estos reportes los órganos de control consultarán a todos los actores involucrados en las actividades del Fondo.

El Fondo deberá presentar un informe de gestión durante los quince (15) primeros días de cada legislatura a las comisiones de seguimiento creadas en este artículo.

Artículo 14. Derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

WILSON ARIAS CASTILLO

Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

IVAN CEPEDA CASTRO

Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

CESAR PACHON ACHURRY

Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

GUSTAVO BOLIVAR MORENO

Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

ALFREDO MONDRAGON GARZON

Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

GABRIEL BECERRA YAÑEZ

Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

A. Avella-E.

AIDA AVELLA ESQUIVEL
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

SANDRA YANETH JAIMES CRUZ
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

DORINA HERNANDEZ PALOMINO
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

JAHEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

MARÍA JOSÉ PIZARRO
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS
Senadora de la República
Movimiento Alternativo Indígena y Social
MAIS

ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico



POLIVIO LEANDRO ROSALES

Senador de la República

Movimiento AICO

ESMERALDA HERNANDEZ

Senadora de la República

Pacto Histórico

MARTHA PERALTA EPEIYÚ

Senadora de la República

Pacto Histórico - Mais

Exposición de motivos

Proyecto de ley No. _____

"Por la cual se crea el Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre y se dictan otras medidas para avanzar en la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y la soberanía alimentaria"

La presente iniciativa contribuye a garantizar el Derecho a la Alimentación y Nutrición Adecuadas de la población colombiana, a través de la creación y puesta en marcha del Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre y otras medidas, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población colombiana en un contexto de grave crisis alimentaria, en armonía con las previsiones del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (en adelante, el *Acuerdo de paz*). Por ello, a continuación, señalaremos las razones jurídicas y de conveniencia que dan sustento a la presente propuesta.

I. Justificación

1. Antecedentes normativos nacionales sobre el deber de garantizar el derecho humano a la alimentación

La presente iniciativa hace parte de numerosos y diversos esfuerzos que buscan asegurar el reconocimiento al derecho a una alimentación adecuada y a no padecer hambre, desde que fue reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. En Colombia, la necesidad de asegurar un entorno propicio en el que las personas puedan desarrollar plenamente su potencial para producir o procurarse una alimentación adecuada para sí mismas, para sus familias y para sus comunidades ha adquirido notable importancia en los últimos años, de tal forma que se han presentado una pluralidad de iniciativas normativas sobre la materia.

Así, resulta oportuno recordar que en el marco de estos desarrollos, se expidió la ley 1355 de 2009 *"Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención"*, la cual declaró la obesidad como una enfermedad crónica de Salud Pública y creó la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria



y Nutricional (CISAN) como la máxima autoridad rectora de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia. Así mismo, mediante el Documento CONPES 113 de 2008 se formuló la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), con el propósito de garantizar a los colombianos el acceso y consumo de alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad¹. Más adelante, el decreto 2055 de 2009 creó y reglamentó la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional CISAN como la autoridad rectora de la política de seguridad alimentaria y nutricional del país.

Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 estableció que la estrategia de acción denominada *“Alianza por la seguridad alimentaria y nutricional: ciudadanos con mentes sanas y cuerpos sanos”* se orientaría a incrementar la producción de alimentos mediante el uso eficiente del suelo, generar una provisión estable y suficiente de alimentos que permitan cubrir las necesidades nutricionales de la población colombiana; mejorar la capacidad de los hogares para acceder de forma física y económicamente estable a alimentos, herramientas y mecanismos para la producción o adquisición de alimentos, acceso al mercado y generación de ingresos; y, lograr una alimentación adecuada y mejorar el estado nutricional de la población, con especial énfasis en La Guajira, Chocó y zonas dispersas².

La ley 1990 de 2019 *“Por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones”* se propuso crear la política contra la pérdida y el desperdicio de alimentos, la cual se orienta a definir medidas integrales que eviten la pérdida cuantitativa y cualitativa de alimentos destinados al consumo humano.

Es oportuno recordar que, en los últimos años se han presentado en el Congreso de la República una pluralidad de iniciativas que pretenden fortalecer y reconocer garantías en favor del derecho a la alimentación, entre otras, se destacan las siguientes:

i) Proyecto de ley No. 048/21 Senado *“Por el cual se crea el Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, se reestructura la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional y se dictan otras disposiciones”*. Esta iniciativa que presentamos junto a otros parlamentarios

¹ DNP. (2008). Conpes 113. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

² DNP. (2014). Bases del Plan Nacional de Desarrollo Nacional 2014-2018 *“Todos por un Nuevo País”*. Bogotá D. C.

contó con el apoyo de varias bancadas y constituye un importante insumo para la definición de la presente propuesta.

ii) De manera simultánea, la Comisión Interseccional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentaron el proyecto de ley No. 301 de 2021 Cámara, con el cual propuso la creación del Sistema para la Garantía progresiva del derecho a la alimentación. Este proyecto de ley, actualmente, se encuentra pendiente para tercer debate en Cámara.

iii) El proyecto de ley 127/17 Senado *“Por medio de la cual se crea la política contra la pérdida de desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones”* con el fin de reducir estos fenómenos y contribuir al desarrollo sostenible con un enfoque de política social.

iv) Proyecto de Acto Legislativo 01/20 Senado *“Por medio del cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política”* con el propósito de garantizar el derecho a la alimentación adecuada y a estar protegido contra el hambre y desnutrición..

v) Proyecto de Acto Legislativo 35/21 Senado *“Por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre”* consagra que toda persona tiene derecho a un mínimo de alimentación y nutrición adecuada, y a no padecer hambre, por tanto, el Estado colombiano deberá garantizar progresivamente condiciones de seguridad y soberanía alimentaria.

1.1. Las garantías del derecho a la alimentación en el Acuerdo de paz

En el marco de los diálogos de paz y como resultado de la tensión entre las reivindicaciones por la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria, se acordó avanzar en la garantía del derecho a la alimentación, en particular se establece en el punto 1.3.4 que: *“el Gobierno Nacional pondrá en marcha un sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación de la población rural”*³.

Así mismo, el Acuerdo de Paz fijó como principios del punto No. 1 sobre Reforma Rural Integral el derecho a la alimentación, es decir que, determinó que la política de desarrollo agrario debe orientarse a asegurar que todas las personas tengan acceso a una alimentación sana y adecuada y que los alimentos se produzcan bajo sistemas alimentarios sostenibles⁴. En el mismo sentido, definió la creación de un

³ Acuerdo final de paz. 2016. Página 12.

⁴ Acuerdo final de paz. 2016. Página 12.



sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, con el propósito de erradicar el hambre, y en esa medida fomentar la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional en cantidad suficiente, por ello, se previó que este componente incluirá un sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación de la población rural, y se enfatizó en que los planes nacionales de la ruralidad dispuestos en el punto No. 1 deberían orientarse al cumplimiento de esta propuesta.

De acuerdo con este diseño, el sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada incluirá:

- 1) Planes departamentales y locales para la alimentación y nutrición culturalmente apropiada, en cuyo diseño e implementación se deberán contemplar mecanismos que aseguren amplia participación de las comunidades locales.
- 2) La creación de un consejo nacional de alimentación y nutrición integrado por autoridades nacionales, departamentales y municipales.
- 3) **El desarrollo de programas contra el hambre y la desnutrición con cobertura nacional, especialmente, para la población rural en condiciones de miseria.**
- 4) Esquemas de apoyo para fortalecer, desarrollar y afianzar la producción y el mercado interno, los cuales deberán incluir asistencia técnica- científica para promover la cualificación de la economía campesina, familiar y comunitaria.
- 5) Mercados locales y regionales en circuitos cortos de comercialización.
- 6) Campañas para promover la producción y consumo de alimentos con alto contenido nutricional.
- 7) La provisión de condiciones e incentivos a la producción y a la comercialización en favor de la economía campesina, familiar y comunitaria.

Frente a estos compromisos, el pilar No 7 del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI) refrendó el compromiso adquirido por el gobierno Nacional, en el sentido de garantizar de manera progresiva el derecho humano a la alimentación, sana nutritiva y culturalmente apropiada, y de elaborar y adoptar el acto normativo para la creación del Consejo Nacional y los consejos departamentales y municipales de derecho a la alimentación.

En este sentido, es oportuno recordar que el artículo 4 del Acto Legislativo 01 del 7 de julio de 2016 estableció que en desarrollo del derecho a la paz y con el fin de

ofrecer garantías de cumplimiento del Acuerdo Final, una vez éste haya sido firmado y entrado en vigor ingresará en estricto sentido al bloque de constitucionalidad como parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de las disposiciones normativas que se proponen interpretar y desarrollar el Acuerdo Final de Paz. La necesidad de atender los contenidos y el espíritu del Acuerdo firmado en La Habana como estándar de producción e interpretación normativa fue reafirmado mediante el Acto Legislativo 02 de 2017, el cual insiste que como desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera que sean conexos a derechos fundamentales se tendrán como parámetros de interpretación obligatoria, y referentes de desarrollo y validez de normas que busquen implementar el Acuerdo.

Frente a este punto la Corte Constitucional en sentencia C - 630 de 2017 señaló que éstos actos legislativos hacen parte de mecanismos orientados a dar fin al conflicto armado y a superar contribuir a la construcción de una paz estable y duradera, por ello, buscan brindar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final, en armonía con la filosofía humanista que informa la Carta Política de 1991. En este contexto, corresponde al Estado *“esforzarse por encontrar soluciones pacíficas que vean al individuo como fin último del Estado”*.

Asimismo, la Corte estableció que dado que el Acuerdo Final corresponde a una *política de Estado*, implica una obligación de cumplimiento de *buena fe* por parte de las instituciones y autoridades públicas, mediante estrategias de mediano y largo plazo, es decir que, *“mantiene su vigencia durante los próximos tres gobiernos, plazo que el constituyente derivado encontró razonable para la implementación y consolidación de lo acordado”*.⁵

Así, recuerda que esa Corporación ha insistido que el Acuerdo de Paz corresponde, en principio, a una política pública de Estado, esto es, el conjunto de principios, estructuras y roles institucionales liderados por el Gobierno, que constituyen a la vez la base de la gestión estatal de lo que se considera necesario para materializar el derecho-deber a la paz.

“Dicha política fue adoptada constitucionalmente como política de Estado mediante el Acto Legislativo 02 de 2017, razón por la que, en cuanto tal, resulta vinculante para todas las instituciones y autoridades públicas, puesto que representa el

⁵ Acuerdo de paz. Página 20.



compromiso de los órganos de representación democrática, Presidente y Congreso de la República, en torno a lo que resulta deseable para que los miembros de la sociedad colombiana puedan convivir pacíficamente a mediano y largo plazo, en el respeto de los derechos humanos y el reconocimiento de la paz como valor de primer orden dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución del 91”⁶.

Es decir que, en atención a la naturaleza de política pública estatal, los contenidos del Acuerdo de Paz devienen en una obligación de cumplimiento de buena fe por parte de las instituciones y autoridades públicas, y como estrategia de mediano y largo plazo, que mantiene su vigencia durante los próximos tres gobiernos, como se mencionó anteriormente, este plazo fue el estimado por el constituyente derivado como razonable para la implementación y consolidación de lo acordado.

Finalmente, es preciso destacar que la presente iniciativa se enmarca en el mandato del acuerdo mundial *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* que promueve la sostenibilidad ambiental como base del crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de los mecanismos estatales de protección social. En efecto, el acuerdo marca como horizonte para los Estados, el desafío de transformar el paradigma de desarrollo, implementando alternativas que permitan armonizar el cierre de las brechas de desigualdades y una gestión ambiental sostenible.

De esta forma, la presente iniciativa se enmarca en el objetivo ODS 2 relativo a la lucha contra el hambre, en favor de mecanismos que garanticen el logro de la seguridad alimentaria, la nutrición y la agricultura sostenible. Por ello, en la siguiente sección se hará alusión a algunos de los principales instrumentos internacionales en la materia.

2. Contenido del derecho humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas - DHANA

2.1. Estándares internacionales

El derecho a la alimentación adecuada está reconocido tanto en el concierto internacional como en el ordenamiento interno. En el ámbito internacional, la alimentación entendida como derecho humano ha sido reconocida de forma específica en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales

⁶ Corte Constitucional, sentencia C - 630 de 2017. M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

y Culturales; en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; en el artículo 12 del Protocolo de San Salvador; en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos humanos, y, por último, en la Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que lo define como la garantía que tiene toda persona a acceder física y económicamente a una alimentación adecuada o a los medios suficientes para obtenerla.

Esta prerrogativa fue recogida inicialmente por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en particular en el artículo 25.1. Según el cual *"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 (...)".* Más adelante, fue desarrollada en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el artículo 11 establece:

"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 los programas concretos, que se necesitan 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 logren 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".



Así mismo, el Comité DESC ha indicado que, los estados parte tienen la triple obligación de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación y, en consecuencia, deben: i) abstenerse de adoptar medidas que tengan como resultado impedir su realización; ii) adoptar medidas para impedir que particulares priven a alguien el acceso a una alimentación; iii) promover la seguridad alimentaria entre la población del estado; y hacer efectivo esta garantía directamente cuando un individuo o un grupo sea incapaz de hacerlo por razones que escapen a su control.

En el mismo sentido, el Comité ha evaluado que a pesar del carácter progresivo de las prerrogativas enunciadas en el Pacto un estado vulnera el derecho a la alimentación cuando *“no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre”*. Así, el contenido esencial del derecho es de exigencia inmediata para todos los estados parte, en consecuencia, recae sobre el Estado, la carga de la prueba sobre una pretendida *“incapacidad”* para hacer frente a esta obligación.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que *“entre los derechos llamados económicos, sociales y culturales hay también algunos que se comportan o pueden comportarse como derechos subjetivos exigibles jurisdiccionalmente”*⁷. También el Comité DESC de la ONU ha establecido que el PIDESC contiene derechos que *“cabría considerar de aplicación inmediata por parte de los órganos judiciales del Estado”*⁸.

Como se mencionó arriba, de acuerdo con estos instrumentos internacionales, la garantía a la alimentación adecuada implica un acceso permanente a alimentos nutritivos y saludables, que permitan el más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual, fundamental para garantizar otros derechos humanos como la salud y la vida, especialmente en los niños, niñas y adolescentes. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los estados deben buscar que todas las personas *“tengan acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados que los protejan contra el hambre”*. De manera que, *“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”*.

⁷ Informes de la Corte interamericana y del Comité DESC citados por Chacón Mata (2007).

⁸ Observación general No. 9 (1998) del Comité DESC, *“La aplicación interna del Pacto”*, pár. 10.

La Observación General No. 12 que en su artículo 6 define el derecho a la alimentación de la siguiente manera:

“El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo 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 (...) incluso en condiciones de desastre natural o de otra índole”.

De esta definición se desprenden cuatro componentes específicos a saber, la disponibilidad, el acceso, la adecuación, la aceptabilidad y, finalmente, la sostenibilidad. En consecuencia, que los alimentos estén disponibles hace referencia a la posibilidad de que los individuos y las comunidades deben alimentarse bien mediante la producción directa de estos o por su adquisición a través de distintos sistemas de intercambio, transformación y comercialización; tal oferta debe ser estable en el tiempo y en el espacio.

El acceso, por su parte, debe ser garantizado en términos económicos y físicos de modo tal que, quienes no puedan acceder a éstos por sus propios medios debido a limitaciones físicas, de salud, de edad, de vulnerabilidad social o por estar en zonas de aislamiento geográfico o afectadas por situaciones humanitarias o conflictos armados puedan hacerlo, cumpliendo el criterio de que tales alimentos sean suficientes y adecuados⁹.

El tercer componente se refiere a la adecuación de los alimentos, esto es, deben responder a las necesidades nutricionales de los individuos y comunidades, de igual manera deben ser inofensivos y estar libres de sustancias nocivas o tóxicas; así mismo, es necesario que sean culturalmente aceptables, es decir, que hagan parte de las tradiciones alimentarias y/o culinarias de los grupos que los consumen.

⁹ FIAN Colombia, *La Exigibilidad Del Derecho Humano a la Alimentación. Qué Es y Cómo Hacerla*. (Bogotá D.C., 2015).



Finalmente, *“La sostenibilidad significa que la alimentación y los recursos para producir los alimentos deben estar siempre presentes para las generaciones de ahora y del futuro, y ser conseguidos o utilizados con formas de producción que respeten el ambiente”*¹⁰.

Esta visión amplía el alcance del derecho, dado que no lo restringe exclusivamente a cualquier tipo de comestible, sino que incorpora dentro de la noción de derecho humano, la protección de la totalidad del proceso alimentario, esto es *“(...) fases como la producción, intercambio, transformación, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos, así como formas, procesos y tradiciones vinculadas con la alimentación y producción de los alimentos (...)”*¹¹. Lo anterior complejiza la noción misma de seguridad alimentaria e incorpora a la producción agrícola local, y a las economías campesinas, familiares y comunitarias que la hacen posible, como condición necesaria de la garantía del derecho. Por ello, la pregunta sobre dónde, cómo y quién produce los alimentos resulta necesaria cuando se hace referencia a este.

Adicionalmente, es importante destacar que en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales, adoptada en diciembre de 2018, se reconoce *“Los campesinos tienen derecho a la soberanía alimentaria, que comprende el derecho a una alimentación saludable y culturalmente apropiada, producida mediante métodos ecológicamente racionales y sostenibles, y el derecho a definir sus propios sistemas de alimentación y agricultura.”*

2.1.1. Sectores poblaciones sometidos a persistentes niveles de exclusión y pobreza que impiden el goce efectivo de sus derechos

El gobierno nacional en las bases del Plan Nacional de Desarrollo destaca que, aunque en los últimos años, los indicadores de desarrollo y disminución de la pobreza mostraron mejoras, las tasas de pobreza monetaria y multidimensional se ubican entre 26,9 % y 17,0% respectivamente. Estos cálculos señalan que en 2017 se estimaba que aproximadamente 9 millones de personas se encontraban en pobreza extrema, quienes en su mayoría se encontraban en las cabeceras municipales. Así mismo, se hizo notoria la brecha de los departamentos de Chocó y La Guajira frente al promedio nacional. De acuerdo con el diagnóstico del Plan, en el año 2017, Chocó

¹⁰ Ibídem.

¹¹ Ibídem.

tuvo 4,4 veces más población en condición de pobreza extrema frente al promedio nacional, y La Guajira, 3,6 veces más¹².

Así mismo, el gobierno nacional en su documento revela la existencia de sectores poblacionales como, los jóvenes, las mujeres, las víctimas del conflicto armado, la población en situación de discapacidad, la población LGBTI, los grupos étnicos y los pobladores de las zonas rurales, que se encuentran sometidos a persistentes niveles de exclusión y pobreza¹³.

“Esta exclusión se ve reflejada en mayores tasas de pobreza y desempleo que el promedio de la población, en empleos inestables o mal remunerados y sin las mínimas garantías laborales. También se manifiesta en una proliferación de pequeños emprendimientos con procesos de producción rudimentarios, baja calidad de sus productos y sin conexión a redes de comercialización o cadenas productivas que usualmente desaparecen entre el primer y el tercer año de constitución. Aspectos que se condensan en iniciativas con baja rentabilidad, ingresos insuficientes, bajo o nulo potencial de crecimiento y poca sostenibilidad”¹⁴.

Población rural. De acuerdo con la más reciente Encuesta de Cultura Política (ECP) elaborada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en 2019 el 31,8% de la población mayor de edad se identificó como campesina¹⁵. Los datos del Plan Nacional de Desarrollo sobre las condiciones que enfrenta la población rural demuestran que su situación impide el goce efectivo de sus derechos.

Los indicadores enseñan que la incidencia de pobreza monetaria aumenta en la medida que la población se ubica en las áreas dispersas, situación que deviene en menor acceso a bienes y servicios y baja capacidad de generación de ingresos. **El 36% de sus pobladores rurales no dispone de ingresos suficientes para acceder a la canasta básica de consumo de alimentos y otros bienes, frente a un 24,2% en zonas urbanas.** Con respecto a la pobreza multidimensional, en más del 90% de los hogares rurales existen personas que no encuentran acceso a trabajo formal¹⁶. (Resaltado propio)

¹² Departamento Nacional de Planeación (DNP). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad. 2019. p. 405.

¹³ Ibidem. p. 340.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Comunicado de prensa - Encuesta de Cultura Política (ECP) Identificación subjetiva de la población campesina 2019. Marzo 2020.

¹⁶ Op Cit. 2019. p. 340



De acuerdo con la información oficial, la mayoría de los productores rurales se enfrenta a obstáculos que impiden su inserción sostenible en las cadenas de valor agropecuarias. Por un lado, se caracterizan por producir en pequeñas extensiones, y por no participar de esquemas asociativos: a escala nacional, el 70,4% de las UPA tiene menos de cinco hectáreas y ocupa solo el 2,1 % del territorio nacional; además, solo el 14,7% de las UPA pertenece a algún tipo de esquema asociativo¹⁷.

Mujeres rurales: El informe de mujeres rurales, elaborado por CINEP en 2018, afirmó que las mujeres afrodescendientes, palenqueras y raizales constituyen el 10% de la población femenina rural y las mujeres indígenas representan el 3 %¹⁸. En su mayoría, dedicadas a las labores de cuidado no remuneradas y que han sido históricamente impuestas a las mujeres. Así mismo, se destaca que, en el caso de la producción de alimentos, se mantiene una fuerte tendencia a que la mujer no sea la propietaria de la tierra, pero sí la encargada de la producción agrícola.

Grupos étnicos. De acuerdo con los registros disponibles, los hogares con alguna pertenencia étnica se encuentran en condiciones más desfavorables que el resto de la población colombiana. La pobreza multidimensional en población indígena es 2.5 veces superior al total nacional y en comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras es 1.5 veces más alta. La pobreza multidimensional en población indígena alcanzaba el 45.8% y el 26.9% de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras. Es decir que, durante 2016, el 23.94% de la población en condiciones de pobreza multidimensional pertenecía a un grupo étnico¹⁹.

De otro lado, el 77% de los hogares indígenas y el 68,9% de los hogares afrodescendientes presentan inseguridad alimentaria y nutricional. El 29,6% de los menores de 5 años indígenas, y 7,2% de los menores hogares afros presentaron desnutrición crónica, frente al 10% de los menores de 5 años sin pertenencia étnica²⁰.

¹⁷ Ibídem. p. 346

¹⁸ Lancharos Fajardo, C. B., & Arias, L. (18 de diciembre de 2018). Mujeres Rurales en Colombia. Recuperado el 04 de octubre de 2019, de Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep): <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/635-informe-mujeres-rurales-en-colombia.html>.

¹⁹ Ibídem. p. 828

²⁰ Ministerio de Salud y Protección Social. (2017). Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (ENSIN). Bogotá: MinSalud.

En este contexto, de profunda fragilidad económica y social que somete, al menos, al 30% de la población colombiana a condiciones de pobreza monetaria o multidimensional, y que presenta efectos diferenciados en sectores poblacionales, cuyo efectivo goce de derechos se encuentra condicionado por factores de exclusión histórica, las medidas anunciadas por el gobierno nacional para enfrentar la propagación de la Covid – 19, requieren un análisis constitucional riguroso. Este debe examinar con atención, la capacidad de los mecanismos propuestos para responder adecuadamente a la pandemia y ofrecer condiciones necesarias para la adecuada protección de los derechos a la vida, la alimentación y la dignidad de los sujetos de especial protección constitucional.

2.1.1.1. Estándares constitucionales sobre atención diferenciada a población sujeto de especial protección

Como se sabe, la Constitución de 1991 consagró el carácter pluralista de la República, que se concreta, entre otros factores, en el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

En este sentido, constitucionalmente se ha reconocido:

i. Un tratamiento particular a los campesinos y a las campesinas, al establecer un *Corpus Iuris*²¹ que responde a su calidad de sujetos de especial protección constitucional, dadas sus condiciones de vulnerabilidad histórica, y que responde a una identidad cultural diferenciada, cuyo rasgo característico estriba en una compleja relación con la naturaleza. Esta situación exige el desarrollo de políticas públicas y la consagración de mecanismos de protección con enfoque diferencial encaminados a revertir sus condiciones de pobreza y exclusión.

En este sentido, la Corte Constitucional, al reconocer en el campo colombiano un bien jurídico que requiere protección reforzada y al verificar las condiciones de vulnerabilidad y discriminación histórica en que han vivido las comunidades rurales, ha estimado urgente la producción de mecanismos que aseguren la protección reforzada de sus derechos. En este sentido, la Corte Constitucional, ha estimado que el cuerpo de derechos de los campesinos y las campesinas debe orientarse a la garantía de disponer de una estrategia global de desarrollo rural y de herramientas que protejan e incentiven la realización del proyecto de vida de este sector.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C – 077 de 2017. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.



ii. La Constitución Política consagró una serie de derechos y principios que dan sustento al reconocimiento del carácter pluralista, pluricultural y multicultural del Estado colombiano, posteriormente la jurisprudencia constitucional a propósito de los tratados internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad, ha establecido los estándares de protección reforzada de los grupos étnicos, otorgándoles el rango de sujetos de especial protección constitucional.

En efecto la Corte, en sentencia T-387 de 2013, indicó que, *“los pueblos indígenas son sujetos de especial protección constitucional. Esta Corte ha advertido que esta protección se deriva de “la existencia de patrones históricos de discriminación aún no superados frente a los pueblos y las personas indígenas; la presencia de una cultura mayoritaria que amenaza con la desaparición de sus costumbres, su percepción sobre el desarrollo y la economía y, en términos amplios, su modo de vida buena (lo que suele denominarse cosmovisión)”*²².

Así mismo, en sentencia T – 485 de 2015, la Magistrada Myriam Ávila Roldan, destacó que, *“la jurisprudencia también ha contemplado que la eficacia del principio de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural se expresa a partir de la adscripción de derechos específicos. Las comunidades étnicas son sujetos de especial protección constitucional, habida cuenta al menos de dos tipos de factores. En primer lugar, los pueblos indígenas, afrodescendientes y Rom han sido históricamente discriminados en diversos escenarios, que van desde la exclusión económica y social fundada en su identidad cultural diversa, como el intento de asimilación a la cultura mayoritaria y la subsecuente destrucción de la diversidad étnica y cultural. En segundo lugar, dicha discriminación histórica ha dado lugar a déficits de protección de diferentes derechos fundamentales, especialmente el derecho de participación y los derechos sociales”*.

iii. La Corte Constitucional en la paradigmática sentencia T – 025 de 2004, determinó que las mujeres víctimas de desplazamiento forzado por el conflicto armado son sujetos de especial protección constitucional, en virtud de los mandatos de la Carta Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Esta condición impone a las autoridades, deberes de atención y salvaguarda de sus derechos fundamentales

²² Corte Constitucional, Sentencia T-387 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa: *“De igual manera, en el auto 004 de 2008, esta Corporación advirtió que los indígenas se encuentran expuestos en el desarrollo del conflicto armado a causa de: “(1) las confrontaciones que se desenvuelven en territorios indígenas entre los actores armados, sin involucrar activamente a las comunidades indígenas y sus miembros, pero afectándolos en forma directa y manifiesta; (2) los procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades indígenas, y a sus miembros individuales, en el conflicto armado; y (3) los procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan sus territorios tradicionales y sus culturas”*. Y ha establecido que *“no son menos de treinta las etnias que en este momento pueden considerarse como en estado de alto riesgo de exterminio cultural o físico por causa del conflicto armado y del desplazamiento forzado”*.

y medidas de diferenciación positiva, que atiendan a sus condiciones de especial debilidad a través de un trato preferente, para materializar el goce efectivo de los mismos. Así, la Sala Plena de la Corte Constitucional en fallo de 2016, reconoció que la discriminación estructural que sufren las mujeres rurales, ha exigido al estado el desarrollo de estrategias e instrumentos para suprimir esta inadmisible situación de exclusión²³.

En este contexto, resaltó la Recomendación General No. 34 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), relativa a los derechos de la mujer campesina, al tiempo que advirtió que, como consecuencia del reconocimiento del papel de la mujer rural en la agricultura, el desarrollo rural, la alimentación, la reducción de la pobreza, y la sistemática exclusión social y política, en varias conferencias de la ONU, surge la necesidad de brindar una atención específica a las mujeres rurales. En consecuencia, la Corte indicó, la necesidad de garantizar a las mujeres rurales, expresamente derecho a, i) la alimentación y la nutrición, en el marco de la soberanía alimentaria²⁴.

Las cifras sobre la situación de la mujer en el campo, revelan que pese a los esfuerzos desde diferentes instancias de la sociedad colombiana, aún persiste la necesidad de profundizar un enfoque diferencial que atienda adecuadamente la situación de la mujer rural, en armonía con su calamitosa situación y de la Recomendación General 34, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que reconoce los derechos de la mujer campesina, dada su relevancia en la agricultura, el desarrollo rural, la alimentación y la reducción de la pobreza, y que en consecuencia revela, la urgencia de implementar mecanismos que permitan una atención específica a las mujeres rurales.

De otro lado, los diagnósticos sobre la situación de pobreza y desigualdad de las mujeres rurales en el país evidencian que la inequidad entre géneros continúa perpetuando barreras de acceso para la plena realización de derechos de las mujeres campesinas. Pese a que las mujeres rurales e indígenas aportan significativamente a la producción de alimentos, a la seguridad alimentaria, y a las economías rurales, las limitaciones de género, particularmente en el acceso a recursos productivos, servicios y oportunidades económicas, limitan su pleno potencial, debilitan la

²³ *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, su Protocolo Facultativo, y la *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará)*.

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia SU - 426 de 2016. M.P.: María Victoria Calle Correa.



posibilidad de concretar seguridad alimentaria y socavan la realización del desarrollo rural.

2.2. El estado del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia

En el ámbito doméstico, el derecho a la alimentación se encuentra consagrado en los artículos 43, 44, 46, 64 y 65 de la Constitución Política.

El artículo 65 en armonía con las reglas consagradas en los artículos 64, 66, 78 y 81 otorga una especial protección estatal a la producción de alimentos. Esta consagración constitucional enfatiza la necesidad de garantizar medidas diferenciales a ciertos colectivos sometidos a condiciones históricas de discriminación. En este sentido, el artículo 43 dispone que las mujeres gocen de un subsidio alimentario durante el embarazo en los casos de desempleo o desamparo; en los niños, la alimentación en condición de nutrición adecuada adquiere la calidad de fundamental (artículo 44), y en el artículo 46 se consagra la protección reforzada a la tercera edad en materia alimentaria.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho a una alimentación nutricional y culturalmente adecuada está vinculado con la garantía de los derechos a la vida, la dignidad humana, la salud y la integridad personal²⁵, especialmente en los casos en que consagra un deber de protección reforzado, *“debido a que “el hambre, que supone necesariamente sufrimiento y ostensible daño a la integridad personal -física y mental- de quien la padece, constituye un trato cruel e inhumano, proscrito por nuestro ordenamiento, y, por contera, implica, contra la Constitución, una pena adicional no contemplada en la ley”. En este sentido, se ha explicado que las fallas en el suministro, por problemas con la cantidad, calidad y valor nutricional, propicia la causación de enfermedades, incluyendo la debilitación del sistema inmunológico y produce infecciones o indigestiones y la ausencia de los insumos alimenticios o el aprovisionamiento de alimentos que no se puedan consumir ocasiona desnutrición. Bajo ese entendido, se ha sostenido que la alimentación es un derecho de protección inmediata”*²⁶.

Así la jurisprudencia constitucional ha expuesto desarrollos sobre el derecho a la alimentación que profundizan su protección y garantía. En la sentencia C-348 de

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-325 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta.

2012, la Corte explicó que no se reduce a la libre potestad de los pueblos de determinar sus procesos de producción de alimentos, sino que incluye la garantía que esos *procesos de producción permitan el respeto y la preservación de las comunidades y sus formas de producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros.*

En el mismo sentido, la sentencia C - 644 de 2012 explica que, por expresa disposición constitucional, la producción de alimentos gozará de especial protección del Estado, en ese sentido, el conjunto de autoridades públicas tiene la obligación insoslayable de proteger e impulsar la producción de alimentos, entendida como *“un deber orientado a la satisfacción de las necesidades del mercado interno y no puede entenderse, en consecuencia, que la Constitución privilegie la exportación de comida. En esta dirección, la jurisprudencia constitucional, en sentencia T-506 de 1992, reiterada en la sentencia C-864 de 2006 indicó que se “vulnera el deber de seguridad alimentaria reconocido en el artículo 65 del Texto Superior, cuando se desconoce el grado de garantía que debe tener toda la población, de disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones”. La población es la sociedad colombiana y, por tal circunstancia, en la producción de alimentos debe primar el mercado interno (...)”* ²⁷.

Como se sabe, la Constitución de 1991 consagró el carácter pluralista de la República, que se concreta, entre otros factores, en el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

En este sentido, constitucionalmente se ha reconocido:

i. Un tratamiento particular a los campesinos y a las campesinas, al establecer un *Corpus Iuris*²⁸ que responde a su calidad de sujetos de especial protección constitucional, dadas sus condiciones de vulnerabilidad histórica, y que responde a una identidad cultural diferenciada, cuyo rasgo característico estriba en una compleja relación con la naturaleza. Esta situación exige el desarrollo de políticas públicas y la consagración de mecanismos de protección con enfoque diferencial encaminados a revertir sus condiciones de pobreza y exclusión.

En armonía con esta postura, la Corte Constitucional, al reconocer en el campo colombiano un bien jurídico que requiere protección reforzada y al verificar las

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia C - 644 de 2012. M.P.: Adriana María Guillén Arango.

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia C - 077 de 2017. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

condiciones de vulnerabilidad y discriminación histórica en que han vivido las comunidades rurales, ha estimado urgente la producción de mecanismos que aseguren la protección reforzada de sus derechos. En este sentido, la Corte Constitucional, ha estimado que el cuerpo de derechos de los campesinos y las campesinas debe orientarse a la garantía de disponer de una estrategia global de desarrollo rural y de herramientas que protejan e incentiven la realización del proyecto de vida de este sector.

ii. La Constitución Política consagró una serie de derechos y principios que dan sustento al reconocimiento del carácter pluralista, pluricultural y multicultural del Estado colombiano, posteriormente la jurisprudencia constitucional a propósito de los tratados internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad, ha establecido los estándares de protección reforzada de los grupos étnicos, otorgándoles el rango de sujetos de especial protección constitucional.

En efecto la Corte, en sentencia T-387 de 2013, indicó que, *“los pueblos indígenas son sujetos de especial protección constitucional. Esta Corte ha advertido que esta protección se deriva de “la existencia de patrones históricos de discriminación aún no superados frente a los pueblos y las personas indígenas; la presencia de una cultura mayoritaria que amenaza con la desaparición de sus costumbres, su percepción sobre el desarrollo y la economía y, en términos amplios, su modo de vida buena (lo que suele denominarse cosmovisión)”*²⁹.

Así mismo, en sentencia T – 485 de 2015, la Magistrada Myriam Ávila Roldan, destacó que, *“la jurisprudencia también ha contemplado que la eficacia del principio de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural se expresa a partir de la adscripción de derechos específicos. Las comunidades étnicas son sujetos de especial protección constitucional, habida cuenta al menos de dos tipos de factores. En primer lugar, los pueblos indígenas, afrodescendientes y Rom han sido históricamente discriminados en diversos escenarios, que van desde la exclusión económica y social fundada en su identidad cultural diversa, como el intento de asimilación a la cultura mayoritaria y la subsecuente destrucción de la diversidad étnica y cultural. En segundo lugar, dicha discriminación*

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-387 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa: *“De igual manera, en el auto 004 de 2008, esta Corporación advirtió que los indígenas se encuentran expuestos en el desarrollo del conflicto armado a causa de: “(1) las confrontaciones que se desenvuelven en territorios indígenas entre los actores armados, sin involucrar activamente a las comunidades indígenas y sus miembros, pero afectándolos en forma directa y manifiesta; (2) los procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades indígenas, y a sus miembros individuales, en el conflicto armado; y (3) los procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan sus territorios tradicionales y sus culturas”. Y ha establecido que “no son menos de treinta las etnias que en este momento pueden considerarse como en estado de alto riesgo de exterminio cultural o físico por causa del conflicto armado y del desplazamiento forzado”.*

histórica ha dado lugar a déficits de protección de diferentes derechos fundamentales, especialmente el derecho de participación y los derechos sociales”.

iii. La Corte Constitucional en la paradigmática sentencia T – 025 de 2004, determinó que las mujeres víctimas de desplazamiento forzado por el conflicto armado son sujetos de especial protección constitucional, en virtud de los mandatos de la Carta Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Esta condición impone a las autoridades, deberes de atención y salvaguarda de sus derechos fundamentales y medidas de diferenciación positiva, que atiendan a sus condiciones de especial debilidad a través de un trato preferente, para materializar el goce efectivo de los mismos. Así, la Sala Plena de la Corte Constitucional en fallo de 2016, reconoció que la discriminación estructural que sufren las mujeres rurales, ha exigido al estado el desarrollo de estrategias e instrumentos para suprimir esta inadmisible situación de exclusión³⁰.

En este contexto, resaltó la Recomendación General No. 34 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), relativa a los derechos de la mujer campesina, al tiempo que advirtió que, como consecuencia del reconocimiento del papel de la mujer rural en la agricultura, el desarrollo rural, la alimentación, la reducción de la pobreza, y la sistemática exclusión social y política, en varias conferencias de la ONU, surge la necesidad de brindar una atención específica a las mujeres rurales. En consecuencia, la Corte indicó, la necesidad de garantizar a las mujeres rurales, expresamente derecho a, i) la alimentación y la nutrición, en el marco de la soberanía alimentaria³¹.

Las cifras sobre la situación de la mujer en el campo, revelan que pese a los esfuerzos desde diferentes instancias de la sociedad colombiana, aún persiste la necesidad de profundizar un enfoque diferencial que atienda adecuadamente la situación de la mujer rural, en armonía con su calamitosa situación y de la Recomendación General 34, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que reconoce los derechos de la mujer campesina, dada su relevancia en la agricultura, el desarrollo rural, la alimentación y la reducción de la pobreza, y que en

³⁰ *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, su Protocolo Facultativo, y la *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará)*.

³¹ Corte Constitucional, Sentencia SU – 426 de 2016. M.P.: María Victoria Calle Correa.



consecuencia revela, la urgencia de implementar mecanismos que permitan una atención específica a las mujeres rurales.

De otro lado, los diagnósticos sobre la situación de pobreza y desigualdad de las mujeres rurales en el país evidencian que la inequidad entre géneros continúa perpetuando barreras de acceso para la plena realización de derechos de las mujeres campesinas. Pese a que las mujeres rurales e indígenas aportan significativamente a la producción de alimentos, a la seguridad alimentaria, y a las economías rurales, las limitaciones de género, particularmente en el acceso a recursos productivos, servicios y oportunidades económicas, limitan su pleno potencial, debilitan la posibilidad de concretar seguridad alimentaria y socavan la realización del desarrollo rural.

3. Contexto social de la propuesta normativa

El poeta español Miguel Hernández, en un sentido poema que refleja la realidad de millones de seres humanos en este sistema social escribe: *“El hambre es el primero de los conocimientos: tener hambre es la cosa primera que se aprende. Y la ferocidad de nuestros sentimientos, allá donde el estómago se origina, se enciende.”*, poema que Joan Manuel Serrat convirtió en una bella canción. El hambre es resultado de la ambivalencia de un sistema social que produce millones de mercancías, que presenta los mayores avances de la ciencia en la historia de la humanidad, pero somete a millones de personas a la pobreza y el hambre.

El hambre se vuelve un discurso vacío si no se aborda desde una mirada integral y profunda a esta situación, y termina siendo propicio para que los mercaderes de la alimentación planteen soluciones milagrosas de lucha contra el hambre. El hambre hace referencia a las situaciones donde las personas, hogares y comunidades no tienen acceso a alimentos verdaderos y adecuados, el problema del hambre no se puede restringir a cumplir unos estándares calóricos y de nutrientes, el problema del hambre debe reconocer que la alimentación es un hecho social total³². Esta situación de hambre se manifiesta de diferentes maneras, como la desnutrición, el hambre oculta y la malnutrición.

El hambre es una de las violaciones del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada (DHANA), en la cual el Estado tiene la obligación de realizar medidas de forma inmediata para su superación. No obstante, hay otras violaciones

³² El sociólogo francés Marcel Mauss (1979) describió la alimentación como un “hecho social total”, esto es una situación de la vida donde están involucrados elementos de todas las dimensiones y todos los niveles de la realidad social: jurídicos, económicos, políticos, religiosos, lúdicos, artísticos y psicológicos.

del DHANA en Colombia que es preciso señalar para tener un diagnóstico estructural sobre esta situación. En ese sentido, este diagnóstico se organiza de acuerdo con los componentes indicados y explicados en el apartado 2.1 estándares internacionales, a saber, estos son: la disponibilidad, el acceso, la adecuación, la aceptabilidad y, finalmente, la sostenibilidad, estos dos últimos se abordan de forma transversal en los otros componentes. Además, como marco de conceptual y de análisis de este proyecto de ley es relevante incorporar la noción de los procesos alimentarios, desarrollado por FIAN Colombia, los cuales se entienden como:

“el resultado de un complejo encadenamiento de hechos o momentos al que denominamos “proceso alimentario”. Este proceso multidimensional, lejos de ser lineal, es circular en su apariencia y espiralado en su evolución, entendiendo además que no necesariamente su eslabonamiento es rígido ya que, en determinadas circunstancias, cierto elemento puede preceder o suceder a algún otro, e incluso no estar presente.

Los eslabones más reconocibles del proceso alimentario son la consecución, transformación, intercambio y consumo de los alimentos, así como el aprovechamiento biológico/nutrición y la regeneración de la biota y las capacidades vitales”³³

3.1. Disponibilidad

En lo relativo a la disponibilidad, lo primero por abordar en el diagnóstico es la disponibilidad de la tierra para uso agrícola y las relaciones sociales sobre su propiedad y uso. En términos de disponibilidad de la tierra, el Tercer Censo Nacional Agropecuario de 2014 encontró que del área rural dispersa censada equivalente a 110,4 millones de ha, el 52,4 % correspondía a bosques naturales, el 40,3% a usos agropecuarios, el 4% a uso no agropecuario, el 0,4 % a nuevos desarrollos urbanos y otros usos el 2,7 % restante. Para uso agropecuario y forestal se disponían de 42,1 millones de hectáreas, de las cuales el 80% estaba dedicado a pastos que sirven para sostener el ganado en forma extensiva, esta situación es problemática porque indica que el ganado tiene más hectáreas de lo que tienen los

³³ Morales González, Juan Carlos. Derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas y soberanía alimentaria desde los estándares internacionales de derechos humanos. En: FIAN Colombia. Un país que se hunde en el hambre. Cuarto informe sobre la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia/2021. Bogotá. Orlando Vaca Melo editores. 2021. pp: 15-20.



agricultores para cultivar y por los impactos sociales y ambientales de la ganadería extensiva.

Lo anterior se reafirma con los resultados de la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2019 que señalan que el 77% del área agrícola se dedicó a la actividad pecuaria (39.017.179 ha), tendencia que se ha mantenido en la última década. En el área cultivada de uso agrícola (9,2% del área rural dispersa) predominan los cultivos permanentes (5,3 millones ha) frente a los cultivos transitorios (1,2 millones de ha). Esto indica que la mayoría de la tierra se usa para los cultivos agroindustriales como caña de azúcar, palma aceitera, café y caucho. En los cultivos transitorios donde se destina para su producción el 16% de la tierra, prevalecen los tubérculos como papa, yuca y plátano, y frutas como banano, piña, aguacate y cítricos. Como lo señala González C, Gordillo M, Nancy, Rueda A. & Morales J. (2022)

“A través del análisis del uso agropecuario del suelo, también se evidencia la vulneración al DHANA, ya que, del total del uso de producción agrícola, más de la tercera parte está destinada a producción agroindustrial o de exportación, representada en palma africana, café y caña de azúcar. Lo anterior, ayuda a explicar porque Colombia debe importar una cantidad relevante de alimentos para satisfacer la demanda interna, en detrimento de la Soberanía Alimentaria y los modos de vida y economías de la población rural.”³⁴

Sobre las relaciones de producción en el sector agropecuario, se encontró que en la producción de los cultivos transitorios predomina la economía campesina: “Conforme al análisis del Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales – CRECE, se estima que el 59% de los productores rurales están vinculados a la agricultura familiar y el 87% de las explotaciones agropecuarias son de agricultores familiares (Maletta, 2011). No obstante, el trabajo rural en el sector agropecuario está marcado por la precariedad, la informalidad y un restringido acceso al sistema de protección social.

³⁴ González C, Gordillo M, Nancy, Rueda A. & Morales J. (2021) Análisis de la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia. FIAN Colombia. Un país que se hunde en el hambre. Cuarto informe sobre la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia/2021. Bogotá. Orlando Vaca Melo editores. 2021.

Otra de las violaciones del DHANA es la alta concentración de la propiedad de la tierra. Si se toma en cuenta los registros del IGAC o la información del censo más reciente (Censo Nacional Agropecuario 2014), así como los distintos estudios de autores como Balcázar, Kalmanovitz, Machado o José Antonio Ocampo, que, desde distintos enfoques teóricos, coinciden que una de las principales problemáticas agrarias en Colombia es la alta concentración de la tierra. En los datos más recientes, de acuerdo con los resultados del Censo Nacional Agropecuario, la mayoría de los habitantes del sector rural tienen una Unidad de Producción Agropecuaria (UPA) menor a cinco hectáreas que representan el 70,9% del total de Unidades y tan solo ocupan el 2,4% del área rural dispersa, mientras que el 0,4% de las UPA tiene más de 500 hectáreas y ocupan el 65,1% del área productiva. Colombia presenta una de las peores distribuciones de la tierra en el mundo, con un índice de GINI cercano a 0,9. Esta característica bimodal de la propiedad es una de las principales brechas por cerrar en el campo colombiano.

A nivel de las condiciones sociales, existe una amplia brecha entre lo rural y lo urbano que se expresa en la baja escolaridad de la población rural, baja remuneración laboral y dificultades para la generación de ingresos, mayor proporción de personas en condición de pobreza y menores niveles de calidad de vida, habitabilidad deficiente, menores coberturas y calidad en los servicios públicos, una mayor parte de la población rural frente a la urbana enfrenta inseguridad alimentaria y una profunda desigualdad de género.

Otra de las situaciones problemáticas es un desarrollo territorial inequitativo y desordenado, que se refleja en que “la población se encuentra concentrada en zonas de ladera con vulnerabilidades ambientales; hay conflictos en el uso del suelo, un uso sub-óptimo de la tierra destinada a la producción agropecuaria y un alto nivel de informalidad de los títulos de propiedad; hay una serie de conflictos intersectoriales en la zona rural que no cuentan con mecanismos adecuados para resolverlos; y la brecha social y económica entre territorios y entre la ciudad y el campo es muy grande sin que se esté dando un proceso de convergencia regional”³⁵.

Finalmente, una de las principales violaciones al DHANA en Colombia, herencia de las políticas de seguridad democrática de los últimos gobiernos, es el asesinato de

³⁵ DNP (2015) El Campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz – Informe detallado de la misión para la transformación del campo. Pág. 228. En: <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/Informes-misi%C3%B3n.aspx>



líderes sociales, principalmente en la ruralidad, a partir de la información consolidada por INDEPAZ, encontraron que “Respecto a esa violencia concentrada en lo rural, la mayor parte de los asesinatos de líderes sociales desde que fuera firmado el Acuerdo de Paz han sido perpetrados contra población campesina (387), seguido de líderes indígenas (294), líderes cívicos (125), juntas de acción comunal (81) y población afrocolombiana (77)”³⁶.

3.2 Acceso físico y económico

En relación con el acceso físico y económico a una alimentación adecuada, Colombia presenta una grave situación de violación del DHANA, la Encuesta Nacional de Situación Alimentaria y Nutricional (ENSIN), encontró para 2015, que el 54.2 % de los hogares presenta inseguridad alimentaria, en donde “la región Atlántica presentó la mayor prevalencia de INSAH, 10,8 p.p. más alto que la prevalencia nacional. En esta región, el departamento de Sucre presentó la prevalencia más alta (73,9 %) y el departamento de San Andrés y Providencia la menor (46,3 %). Es importante destacar que el departamento de La Guajira presentó una INSAH total de 69,3 % donde la INSAH severa alcanzó el 25,5 %.” (ENSIN 2015).

Sobre el acceso a los alimentos, la pandemia provocada por la Covid -19 y las medidas de confinamiento revelaron la aguda pobreza monetaria del país. El análisis realizado por el DANE este año indica que, persisten estructuras de desigualdad que se reflejan en el goce efectivo de derechos, desigualdad que quedó en evidencia durante la pandemia y que ha deteriorado la calidad de vida de los hogares colombianos. Así, las cifras oficiales revelan que, durante el año anterior, en 23 ciudades y áreas metropolitanas del país, el 33,6% de las personas se encontraba en situación de pobreza y el 23,1% en situación de vulnerabilidad³⁷, en el mismo sentido, se destaca que el 20.6% de los hogares pertenecen a la clase vulnerable y el 27,4% a la clase pobre. De otro lado, el DANE reveló que, durante 2021, el 39,3% de los colombianos se encontraba en condición de pobreza monetaria (19.621.330 personas), y el 12,2% en pobreza monetaria extrema (6.110.881 personas), en las

³⁶ González C, Gordillo M, Nancy, Rueda A. & Morales J. (2021) Análisis de la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia. FIAN Colombia. Un país que se hunde en el hambre. Cuarto informe sobre la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia/2021. Bogotá. Orlando Vaca Melo editores. 2021. Pág. 78

³⁷ DANE. 2022. *Análisis de las clases sociales en las 23 ciudades y áreas metropolitanas de Colombia 2019 – 2021*. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/analisis_clases_sociales_23_ciudades.pdf.

cabeceras esta proporción fue del orden de 10,3%, y en los centros poblados y rural disperso de 18,8%³⁸. Es importante señalar que existe una importante correlación entre la pobreza monetaria y monetaria extrema con el hambre.

En relación con lo anterior, la encuesta de pulso social del DANE encontró que para junio de 2022, el 23,6% de los hogares en Colombia consumen menos de tres comidas, con una situación grave en Sincelejo (55,3%), Cartagena (47%), Florencia (43,2%), Valledupar (42,3%) y Montería (40%).

Otras de las vulneraciones y situaciones problemáticas con respecto al DHANA es el desempleo, en la medida que si las personas no consiguen un ingreso por la venta de su fuerza de trabajo se ve restringido el acceso a los alimentos. Si bien se ha impuesto por medios de comunicación y el gobierno anterior precedido por Duque, la narrativa de una recuperación del empleo, aún no se ha logrado recuperar el número de ocupados antes de la pandemia, según el reporte del DANE, en junio de 2022 el 11,3% de las personas disponibles en el mercado laboral estaban desempleadas, esto corresponde a 2.8 millones de personas desocupadas en junio de 2022 frente a 2,3 millones en junio de 2019.

Finalmente, el acceso al agua potable es un aspecto central en la garantía del DHANA, según las cifras la superintendencia de servicios públicos, retomado por González C, Gordillo M, Nancy, Rueda A. & Morales J. (2022):

“el índice de riesgo de la calidad de agua para los departamentos de la región de la Amazonía, salvo Guaviare, se encuentra clasificado como agua no apta para consumo humano. En la región Caribe la mayoría de los departamentos tienen algún riesgo y aunque es bajo se debe propender por mejorar. En la región Orinoquía, solo el departamento de Arauca no tiene riesgo. Para la región Pacífica el único departamento que ha suministrado agua apta para consumo humano durante el periodo de estudio es el Valle del Cauca, y el reporte de las autoridades sanitarias para el año 2017 establece que en departamentos como Vaupés, La Guajira y Vichada no tienen disponibilidad

³⁸ DANE. 2022. *Comunicado de prensa. Pobreza monetaria. Año 2021*. Disponible: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria_2021.pdf.



suficiente de agua al acceder menos de 10/horas/día a la prestación del servicio”³⁹ (pág. 84)

3.3 Adecuación

Una de las principales expresiones de violación del derecho a la alimentación es la consolidación de la triple carga de la malnutrición, es decir, que en el país coexisten en las comunidades y los hogares la desnutrición, la deficiencia de micronutrientes y el exceso de peso. Sobre este tema, el informe de FIAN (2021) encuentra que: “El retraso en talla en la población menor de 5 años es del 10,8% y la situación empeora para el quintil más bajo de riqueza (14,2%) y especialmente para la población indígena en donde este tipo de desnutrición afecta a casi 30 de cada 100 niños y niñas. Este tipo de retraso se evidencia cuando existen situaciones de hambre durante largos periodos de tiempo y por tanto representa sufrimiento para la población, como ya ha sido expresado en informes previos que ya evidenciaban la crisis de hambre en Colombia”⁴⁰.

Sobre la mortalidad asociada a desnutrición un documento de trabajo Gordillo & Morales (2022) señalan que de acuerdo con “el reporte del V periodo epidemiológico del Instituto Nacional de Salud, correspondiente al periodo del 24 de abril a 21 de mayo de 2022, se reportaron 6575 casos de desnutrición aguda moderada y 2135 casos de desnutrición aguda severa en niños y niñas menores de cinco años, para un total de 8710 casos que representan un incremento del 57,9% de casos con respecto al mismo periodo epidemiológico del año 2021. El 20,5% de los casos se dio en las zonas rurales del país y del total de casos, 1263 (14,5%) fueron en población indígena y 290 casos que corresponden al 3,3% fue de población migrante. A nivel departamental (ver mapa 2), Bogotá presentó el mayor número de casos (23,38%), seguido de Antioquia (8%), Cundinamarca (7.1%) y La Guajira (7%)”⁴¹.

³⁹ González C, Gordillo M, Nancy, Rueda A. & Morales J. (2021) Análisis de la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia. FIAN Colombia. Un país que se hunde en el hambre. Cuarto informe sobre la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia/2021. Bogotá. Orlando Vaca Melo editores. 2021. Pág. 84

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ Aya D., Gordillo M. & Morales J. C. (2022) Alimentación en contextos de emergencia en Colombia, desde un enfoque de derechos humanos. Documento de trabajo. Pág. 7. Sobre este tema es importante señalar que la idea del sistema de alertas que se propone en el artículo 4 parágrafo 5, recoge los planteamientos de González C, Gordillo M, Nancy, Rueda A. & Morales J. (2021) Análisis de la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia. FIAN Colombia. Un país que se hunde en

Además de estas situaciones, la Encuesta Nacional de Situación Alimentaria y Nutricional – ENSIN, información oficial disponible, encontró que la población con exceso de peso se ha incrementado desde 2005 en todos los grupos de edad, por lo cual se ha declarado el sobrepeso y la obesidad como problema de salud pública. Para 2015, la ENSIN encontró que el 56,4% de los adultos presentan exceso de peso, con mayor prevalencia en los departamentos de Amazonas (72,4 %), San Andrés y Providencia (65,6 %), Vichada (65,3 %), Guainía (64,1 %) y Meta (61,8 %).

Es importante señalar que el exceso de peso no es una problemática exclusiva de los hogares con mayor riqueza, Según la ENSIN 2015, todos los niveles de riqueza (alto, medio, bajo y más bajo) presentan exceso de peso en por lo menos uno de cada dos individuos. Además, se viene evidenciando un incremento en el exceso de peso en las zonas rurales. Estos resultados son similares a otros identificados en la literatura frente a la no exclusividad de la situación para países de bajos ingresos, ni por grupos poblaciones, ni individuos ricos y pobres.

Entre los principales factores de riesgo asociados a la desnutrición están el alto consumo de productos ultra procesados, con alto contenido de azúcares y carbohidratos refinados, estos se encuentran en productos como gaseosas, refrescos, golosinas, dulces, gomas, cereales para el desayuno, chocolates, galletas dulces. También por el alto consumo de grasas, de bebidas alcohólicas y el bajo consumo de verduras, frutas frescas.

4. Necesidad de un programa de emergencia de lucha contra el hambre que impulse el derecho humano a la alimentación y la soberanía alimentaria

Existen una serie de violaciones sistemáticas a la garantía del Derecho a la Alimentación en cada uno de sus componentes, el sistema alimentario colombiano reproduce las desigualdades, exclusión y profundiza el hambre. Es deber del Estado respetar, proteger y realizar acciones para superar las barreras de acceso físico y económico, disponibilidad y adecuación nutricional, las cuales requieren la participación incidente de la sociedad civil y una acción intersectorial articulada que logre una atención decidida y una institucionalidad articulada, fuerte y robusta. Por esta razón es imperativo crear un programa de emergencia de lucha contra el hambre, los distritos agrarios para la soberanía alimentaria y un fondo de soberanía

el hambre. Cuarto informe sobre la situación del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia/2021. Bogotá. Orlando Vaca Melo editores. 2021.



alimentaria que permita definir acciones, instrumentos y estrategias articuladas para superar el hambre y avanzar hacia la soberanía y las autonomías alimentarias.

Por lo anterior, para avanzar en la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación, el programa de emergencia de lucha contra el hambre debe priorizar los mercados territoriales, la economía campesina, familiar y comunitaria, e impulsar procesos agroecológicos que reconozcan y protejan a las comunidades campesinas y étnicas que producen alimentos. De igual manera, desde el enfoque de derecho se garantizará la participación incidente de la sociedad civil en la formulación e implementación del programa.

5. Objeto y contenido del proyecto de ley

Como se mencionó en párrafos precedentes, la presente iniciativa contribuye a garantizar el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas de la población colombiana, a través de la a través de la creación y puesta en marcha del programa de emergencia de lucha contra el hambre, los distritos agrarios para la soberanía y las autonomías alimentarias y el fondo para la soberanía alimentaria, en el propósito de conjurar la grave crisis alimentaria que enfrenta la población colombiana y mejorar sus condiciones de vida.

Como respuesta a la aguda crisis alimentaria que enfrenta el país y en armonía con lo expresado en el programa de gobierno del señor presidente de la República, Gustavo Francisco Petro Urrego se contempla la creación del *Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre*. Este se orienta a la atención inmediata de situaciones que impliquen una grave vulneración del derecho a la alimentación, para ello, su operación priorizará los mercados territoriales, la economía campesina, familiar y comunitaria, e impulsará procesos agroecológicos que reconozcan y protejan a las comunidades campesinas y étnicas que producen alimentos.

Por último, se consagran dos instrumentos adicionales para fortalecer la soberanía y autonomías alimentarias: en primer lugar, los distritos agrarios concebidos como unidades de gestión territorial agraria que permiten a las zonas de producción agroalimentaria y forestal proteger las economías campesinas, incentivar la producción agroecológica y el mercado justo; en segundo lugar, el Fondo Especial para la Soberanía Alimentaria que con recursos del Presupuesto General de la Nación tendrá la misión de asegurar la disposición de manera oportuna, inmediata y eficiente de los recursos necesarios para la financiación de respuestas efectivas a

las emergencias alimentarias y a las estrategias diseñadas por el Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre y la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional o quien haga sus veces para superar el hambre y, para la compra, importación y comercialización de insumos agropecuarios que permitan la producción de alimentos cuando se presenten situaciones de encarecimiento de precios de los alimentos y de los insumos agropecuarios, y desabastecimiento de alimentos.

7. Potenciales conflictos de interés

El artículo 291 de la ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3 de la ley 2003 de 2019, establece que: *“el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*.

A su turno, el artículo 286 de la ley 5ª de 1992 define el conflicto de interés como una situación en la que la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo en favor del congresista. En el mismo sentido, consigna la definición de beneficio particular, como aquella circunstancia que otorga un privilegio, genera ganancias, crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones que están de manera exclusiva en cabeza de los congresistas. Sobre el beneficio actual, ésta norma dispone que se trata de aquel que se configura al momento de la discusión del proyecto de ley o de acto legislativo.

Por otro lado, esta iniciativa tiene como propósito garantizar el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas de la población colombiana, a través de la creación y puesta en marcha del programa de emergencia de lucha contra el hambre, los distritos agrarios para la soberanía y las autonomías alimentarias y el fondo para la soberanía alimentaria, para conjurar la grave crisis alimentaria que enfrenta la población colombiana y mejorar sus condiciones de vida. Por tanto, en la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no se advierten circunstancias que pudieran dar origen a un conflicto de interés, dado que es una iniciativa legislativa de carácter general. Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo



dispuesto en el inciso 1 del artículo 286 ibídem: “Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

Cordialmente,

WILSON ARIAS CASTILLO

Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

IVAN CEPEDA CASTRO

Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

CESAR PACHON ACHURRY

Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

GUSTAVO BOLIVAR MORENO

Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

ALFREDO MONDRAGON GARZON

Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

GABRIEL BECERRA YAÑEZ

Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

AIDA AVELLA ESQUIVEL

Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

ALIRIO URIBE MUÑOZ

Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico



SANDRA YANETH JAIMES CRUZ
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico



DORINA HERNANDEZ PALOMINO
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico



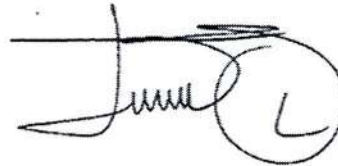
JAHEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico



MARÍA JOSÉ PIZARRO
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico



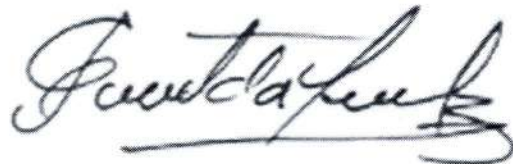
AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS
Senadora de la República
Movimiento Alternativo Indígena y Social
MAIS



ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico



POLIVIO LEANDRO ROSALES
Senador de la República
Movimiento AICO



ESMERALDA HERNANDEZ
Senadora de la República
Pacto Histórico



MARTHA PERALTA EPEIYÚ

Senadora de la República

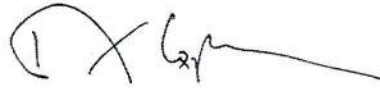
Pacto Histórico - Mais

Cordialmente,



WILSON ARIAS CASTILLO

Senador de la República
Coalición Pacto Histórico



IVAN CEPEDA CASTRO

Senador de la República
Coalición Pacto Histórico



CESAR PACHON ACHURRY

Senador de la República
Coalición Pacto Histórico



GUSTAVO BOLIVAR MORENO

Senador de la República
Coalición Pacto Histórico



ALFREDO MONDRAGON GARZON

Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico



GABRIEL BECERRA YAÑEZ

Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico



AIDA AVELLA ESQUIVEL

Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico



ALIRIO URIBE MUÑOZ

Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico



Jonathan Pulido Hernandez
Senador de la República
Alianza Verde



SANDRA YANETH JAIMES CRUZ

Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

DORINA HERNANDEZ PALOMINO

Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

JAHEL QUIROGA CARRILLO

Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

MARÍA JOSÉ PIZARRO

Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS

Senadora de la República
Movimiento Alternativo Indígena y Social
MAIS

ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ

Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

POLIVIO LEANDRO ROSALES

Senador de la República
Movimiento AICO

ESMERALDA HERNANDEZ

Senadora de la República
Pacto Histórico

H.R. Eduard Sarmiento Hidalgo
PACTO HISTÓRICO

Marta Peralta Epeiyú

MARTHA PERALTA EPEIYÚ

Senadora de la República

Pacto Histórico - Mais

Gabriel Becerra
GABRIEL BECERRA
PACTO HISTÓRICO - UP

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 1.992)

El día 11 del mes Agosto del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 115 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: _____

SECRETARIO GENERAL

[Faint handwritten notes at the top of the page]

[Faint text, possibly a date or reference number]

ESTADO DE

Secretaría General (Art. 133 y ss.)

El día _____ del mes _____ del año _____

se radicó en este despacho el proyecto

Nº _____ Acto Legislativo Nº _____

cada uno de los requisitos constitucionales

por _____

[Faint signature or stamp at the bottom]

HRSGC-CI 010 - 22
Bogotá D.C. 12 de agosto de 2022.

PARA: RUTH LUENGAS PEÑA
Jefe de Leyes
Senado de la República

DE: SUSANA GÓMEZ CASTAÑO
Representante a la Cámara por Antioquia

Asunto: Solicitud coautoría del Pl No. 115 de 2022 Senado
*"Por la cual se crea el Sistema de Garantía Progresiva del
Derecho Humano a la Alimentación, la Política Nacional
de Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición
Adecuada y de Soberanía y Autonomías Alimentarias y el
Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre y se
establecen otras medidas"*

Reciban un cordial saludo.

De manera atenta, me permito solicitarle amablemente ser incluida como coautora del Proyecto de Ley No. 115 de 2022 Senado *"Por la cual se crea el Sistema de Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación, la Política Nacional de Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuada y de Soberanía y Autonomías Alimentarias y el Programa de Emergencia de Lucha Contra el Hambre y se establecen otras medidas"* de autoría del H. Senador Wilson Arias y que fue radicado el día 11 de agosto de 2022 ante Secretaría General de Senado..

Agradezco su atención y colaboración.

De la manera más atenta;

Susana Gómez C.

SUSANA GOMEZ CASTAÑO
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



WWW.SUSANABOREAL.ORG



susanaborealrepresentante@gmail.com



CONTACTO OFICINA:

322 6835256



JEFE DE PRENSA:

3127701400

6/1/2020
1/2/2020



SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 11 de Agosto de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.115/22 Senado "POR LA CUAL SE CREA EL SISTEMA DE GARANTÍA PROGRESIVA DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN, LA POLÍTICA NACIONAL DE DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN ADECUADA Y DE SOBERANÍA Y AUTONOMÍA ALIMENTARIAS, Y EL PROGRAMA DE EMERGENCIA DE LUCHA CONTRA EL HAMBRE Y SE ESTABLECEN OTRAS MEDIDAS", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores WILSON ARIAS CASTILLO, IVÁN CEPEDA CASTRO, CESAR PACHÓN ACHURI, GUSTAVO BOLIVAR MORENO, AIDA AVELLA ESQUIVEL, SANDRA YANETH JAIMES CRUZ, JAEI QUIROGA CARRILLO, AÍDA MARINA QUILCUÉ, POLIVIO ROSALES CADENA, MARIA JOSÉ PIZARRO, ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ, ESMERALDA HERNANDEZ, MARTHA PERALTA EPIEYU, PEDRO HERNANDO FLOREZ, JONATHAN FERNEY PULIDO HERNÁNDEZ; y los Honorables Representantes ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN, GABRIEL BECERRA YAÑEZ, ALIRIO URIBE MUÑOZ, DORINA HERNANDEZ PALOMINO, EDUARD SARMIENTO HIDALGO, SUSANA GÓMEZ CASTAÑO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Leyes competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 11 DE 2022

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

Proyectó: Sarly Novoa
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY