
PROYECTO DE LEY _____

“Por medio del cual se establece la producción agropecuaria con destino a la sostenibilidad alimentaria como actividad de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Objeto. Se declara como actividad de utilidad pública e interés social la actividad agropecuaria cuyo fin sea la producción de alimentos para el consumo humano. Todo lo anterior en cumplimiento del artículo 65 de la Constitución Política y de las obligaciones internacionales del Estado en relación al derecho humano a la alimentación adecuada en el territorio nacional.

Parágrafo Primero. Sin perjuicio de los derechos adquiridos, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la producción agropecuaria cuyo fin sea la producción de alimentos para consumo humano, será oponible y de carácter preferente respecto de cualquier otra actividad económica y gozará de especial protección en los términos del artículo 65 de la Constitución Política.

Parágrafo Segundo. La Producción Agropecuaria con destino a la producción de alimentos para el consumo humano será oponible a otras actividades de utilidad pública e interés social, siempre y cuando se encuentre en ejecución cualquiera de las actividades que la componen, entre otras, preparación del suelo, siembra, cultivo, crianza, explotación, cosecha, e incluso transición de cultivos.

ARTÍCULO 2º. Definiciones:

Producción Agropecuaria: Se entiende por producción agropecuaria, todas aquellas actividades y/o acciones humanas desarrolladas en suelo rural, relacionadas con las actividades primarias de la economía, ya sean estas de índole agrícola o pecuaria, con destino a la generación de alimentos.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Alimentación Adecuada: Es el conjunto que permiten que todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tenga acceso físico y económico, en todo momento, a los medios para satisfacer sus necesidades nutricionales básicas.

Seguridad Alimentaria: Es la realización del derecho al acceso regular y permanente a alimentos de calidad por parte de las personas, en cantidades suficientes, adecuados culturalmente, sin llegar a comprometer el acceso a otras necesidades básicas esenciales. Todo lo anterior teniendo como punto focal prácticas alimentarias promotoras de la salud, que tomen en consideración la diversidad cultural y que sean ambiental, social y económicamente sostenibles.

ARTÍCULO 3º. Procedimiento. Los conflictos que surjan en aplicación de las disposiciones contempladas en el parágrafo segundo de la presente Ley se tramitarán mediante Proceso Verbal contemplado en los artículos 368 y siguientes de la Ley 1564 de 2012. El presente proceso se ventilará ante los Jueces Civiles del Circuito, en primera instancia, y ante el Tribunal Superior del Circuito en segunda instancia.

ARTÍCULO 4º. La presente ley rige a partir de la fecha de publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Maritza Martínez Aristizábal
Senadora de la República

PROYECTO DE LEY _____ “Por medio del cual se declara la producción agropecuaria con destino a la sostenibilidad alimentaria como actividad de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones.”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de Ley que se pone a consideración del Honorable Congreso de la República tiene por objeto la adopción de medidas que resultan necesarias en pos de garantizar el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada y a los recursos necesarios con el propósito de que la población goce de manera sostenible de condiciones de seguridad alimentaria. Dicha prerrogativa fundamental se encuentra consagrada en sendos instrumentos internacionales ratificados por el Estado colombiano¹, los cuales se detallarán con mayor precisión en esta exposición de motivos. Con miras a garantizar los medios necesarios para garantizar el mentado derecho, es menester entrar a fomentar y promocionar la actividad agropecuaria dedicada a la producción de alimentos, la cual debe entenderse como el pilar indispensable tanto para el aseguramiento en la disponibilidad de los mismos como para garantizar la

¹ Artículo 25 (como parte del derecho a un nivel de vida adecuado) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Resolución 217 A (III) de fecha 10 de diciembre de 1948, la cual es considerada como Fuente de Derecho Internacional de conformidad con el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, en tanto cumple con los requisitos para ser considerada Costumbre Internacional; Artículos 11 (derecho a un nivel de vida adecuado) y 12 (derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre) del Pacto Internacional de Derechos Económicos de 1966, Sociales y Culturales; y el Artículo 12 (derecho a la alimentación) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” de 1988. Así mismo, es menester resaltar que el doctrinante MARCO GERARDO MONROY CABRA ha señalado que en general *“las normas que regulan el respeto a los derechos humanos son de ius cogens, de orden público y por tanto, imperativas y obligatorias para la comunidad internacional”* En: MARCO GERARDO MONROY CABRA, *Derecho Internacional Público*, Bogotá, Editorial Temis, 2011. Pág. 660-661, por lo que el presente proyecto de Ley apunta a dar cumplimiento a obligaciones imperativas de carácter internacional que el Estado colombiano ha contraído en virtud de su pertenencia a la Comunidad Internacional y debido a la suscripción de sendos Tratados sobre Derechos Humanos que le son vinculantes.

estabilidad en su suministro, todo lo anterior en beneficio de la población y con el propósito de dar cumplimiento a obligaciones internacionales que el Estado colombiano ha adquirido y que se encuentran en completa consonancia con lo consagrado en el ordenamiento interno en virtud de lo establecido en diversas disposiciones constitucionales y en particular con lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política de 1991.

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

Es evidente que el Estado Colombiano no puede permitirse orientar de manera exclusiva o acaso prevalente, su actividad productiva hacia las industrias de explotación de recursos energéticos en el subsuelo o aquellas destinadas a la producción de biocombustibles, sacrificando o poniendo en riesgo la seguridad alimentaria de la Nación, desaprovechando la vocación alimentaria del suelo, limitando el desarrollo de campesinos e industriales, y generando dependencia alimentaria de otros países máxime si el país cuenta con los recursos naturales necesarios para autoabastecerse en la materia. Pese a lo anterior, el presente proyecto de Ley no debe entenderse en ningún momento como destinado a afectar el desarrollo energético del país o el flujo de recursos, sino de promover una política productiva integral que vea más allá de los procesos extractivos, todo lo anterior aprovechando sus ventajas comparativas existentes en materia de agricultura, y generando otras nuevas a partir de la inversión y el desarrollo de la política que se plantee.

II. UNA VISIÓN DE LA SITUACIÓN NUTRICIONAL EN COLOMBIA

El director del Instituto Nacional de Salud, Fernando de la Hoz, en nota de prensa del diario El Espectador², aseguró que en lo corrido del año 2014, 240 niños menores de cinco años murieron en el país por desnutrición. De estos, el

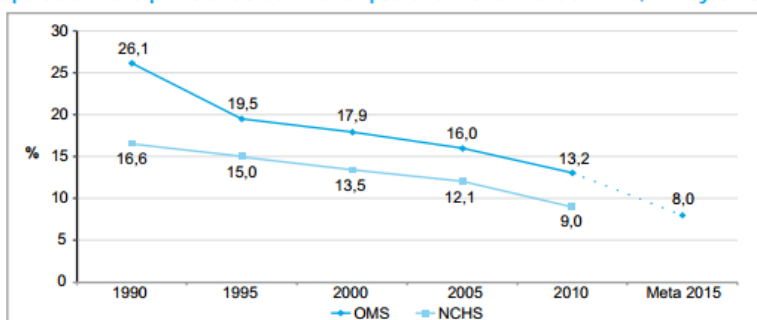
² Tomado de: <http://www.elespectador.com/noticias/salud/cada-semana-cinco-ninos-mueren-desnutricion-el-pais-articulo-529551>. Recuperado el 04/05/2015.

45% (109 menores) acaecieron en la Costa Atlántica. Así mismo, el 37% de las muertes de menores por mal nutrición acaecen en población indígena.

El panorama es crítico. Según las cifras manejadas por la Entidad anteriormente mencionada, un menor de cinco años muere cada 33 horas, lo cual significa que, se dan en el territorio nacional cinco muertes por semana debido a la inanición aguda (la cual ocurre cuando la persona es privada de los alimentos por completo, por cinco o seis días consecutivos) o por desnutrición crónica (consistente en la carencia de los elementos dietarios mínimos para un correcto desarrollo, y que en un periodo de hasta ocho meses puede conllevar a patologías como neumonía o diarrea, las cuales se constituyen como la causa última del deceso).

DESNUTRICIÓN CRÓNICA EN NIÑOS MENORES DE CINCO AÑOS

Gráfica 1. Evolución de la desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años en Colombia (1990-2010) y meta ODM 2015
Comparación de la prevalencia usando los patrones de referencia NCHS, 1977 y OMS 2006



Línea de base 1990: informe de la OMS - Malnutrition in Infants and Young Children in Latin America and the Caribbean: Achieving the Millennium Development Goals y Encuesta Nacional Sobre Conocimientos, Actitudes y Prácticas en Salud, 1986, 1995 a 2005 Procesamiento de bases de datos de la ENDS 1995, 2000, 2005 y base de datos ENSIN 2005. Ninguno de los años incluye información de la Región Amazonia y Orinoquía.

Tomado de: Encuesta Nacional de Situación Nutricional, 2010

Si bien ha habido un sustancial decremento en el porcentaje de menores de cinco años que presentan niveles de desnutrición crónica, a 2010, salta a la vista que las cifras manejadas por la ENSIN no contemplan el total de la población colombiana, todo lo anterior en atención a que omiten las series estadísticas sobre el ítem estudiado de los departamentos de la Orinoquía y la Amazonía, los cuales, sólo en el Departamento del Vaupés, alcanza un 34,7% de los infantes con edades de cero a cinco años, cifra que no dista con la

manejada por la ONG Médicos Sin Fronteras respecto de Sudán del Sur, en el cual la cifra asciende a 38.3%³.

Esta cifra puede ser mayor. La Sociedad Colombiana de Pediatría, en nota de prensa al diario El Tiempo, denuncia que muchos de los decesos de niños, en donde la desnutrición es la causa fundamental del deceso, quedan bajo otro diagnóstico (neumonías, diarreas e infecciones graves). Puntualiza dicha asociación que, en Colombia, podría haber un considerable subregistro de las cifras de decesos por desnutrición. En adición a lo anterior, la doctora Clemencia Mayorga, miembro de la Junta Directiva de la Sociedad Colombiana de Pediatría, en la misma nota periodística asegura que la desnutrición crónica impacta de manera prolongada la salud general y el desarrollo de los niños, principalmente el crecimiento cerebral y, por ende, su capacidad cognitiva y de aprendizaje, lo cual se traduce en más pobreza a largo plazo⁴. De acuerdo con el ENSIN 2010, los departamentos que presentan un retraso de crecimiento superior al 20% (prevalencia mediana en los estándares internacionales) son: Vaupés, Amazonas, La Guajira, Guainía y Cauca.

Pese a lo alarmante de las cifras, el viceministerio de Salud, en Colombia el problema de desnutrición aguda se ha venido reduciendo de forma importante desde 1995. En nota de prensa al diario El Tiempo, *“el problema que nos queda es un poco más residual. La desnutrición crónica tiene que ver con el uso de los alimentos, **pero también con la producción, la disponibilidad, el transporte de los alimentos, el agua y los recursos económicos.** Para eso se creó la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional”*. (Se resalta). Teniendo en cuenta dichas aseveraciones por parte del Ministerio de Salud, se cree que la adopción de la proposición que eleva a la producción de alimentos a la categoría de actividad económica de interés público a raíz de su inherente conexión con el derecho humano a la alimentación adecuada y a los derechos de los niños, es una alternativa lógica, congruente e ideal para

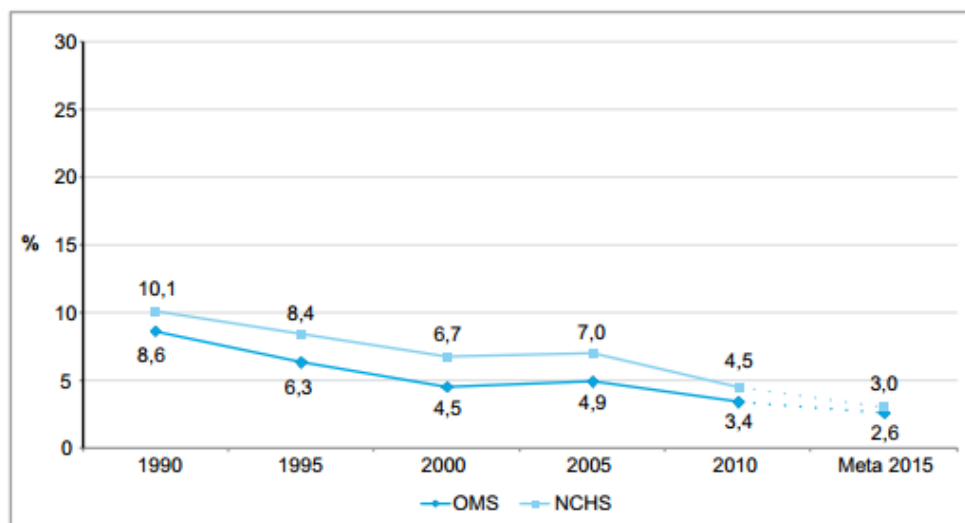
³ Tomado de: <http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/salud/desnutricion-infantil-en-colombia/14272676>. Recuperado el: 04/05/2015.

⁴ Ibídem.

abordar, lo que en palabras de la Entidad, constituye uno de los asuntos que inciden en la muerte de nuestros niños⁵.

DESNUTRICIÓN GLOBAL

Gráfica 2. Evolución de la Desnutrición global, en niños y niñas menores de 5 años en Colombia (1990-2010) y meta ODM 2015
Comparación de la prevalencia usando los patrones de referencia NCHS, 1977 y OMS 2006



Línea de base 1990: informe de la OMS - Malnutrition in Infants and Young Children in Latin America and the Caribbean: Achieving the Millennium Development Goals y Encuesta Nacional Sobre Conocimientos, Actitudes y Prácticas en Salud, 1986, 1995 a 2005 Procesamiento de bases de datos de la ENDS 1995, 2000, 2005 y base de datos ENSIN 2005. Ninguno de los años incluye información de la Región Amazonía y Orinoquía.

Tomado de: Encuesta Nacional de Situación Nutricional, 2010

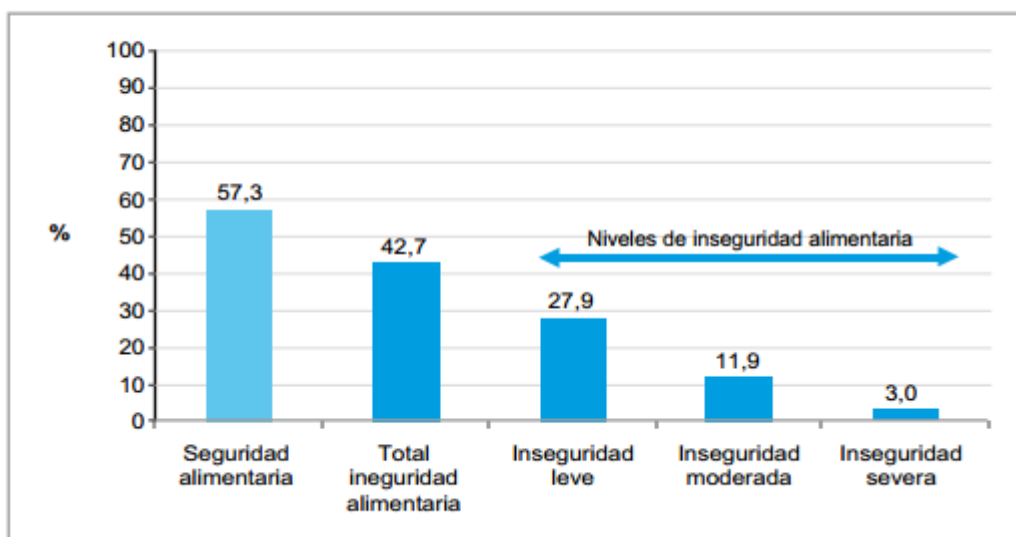
El porcentaje de desnutrición global en Colombia ha caído. Sin embargo, los datos y proyecciones contempladas en la ENSIN 2010 aún distan de cumplir con el Objetivo de Desarrollo del Milenio 1 – Erradicación del Hambre y la Pobreza Extrema – y, según el Programa Mundial de Alimentos, citado en nota de prensa por el Diario del Huila, Colombia es el país más atrasado de la región⁶ en lo referente al cumplimiento del compromiso del Estado frente a la Comunidad Internacional.

⁵ Ibídem.

⁶ Tomado de: <http://www.diariodelhuila.com/variedades/el-drama-de-la-desnutricion-en-colombia-cdgint20150424082330139>. Recuperado el 04/05/2015.

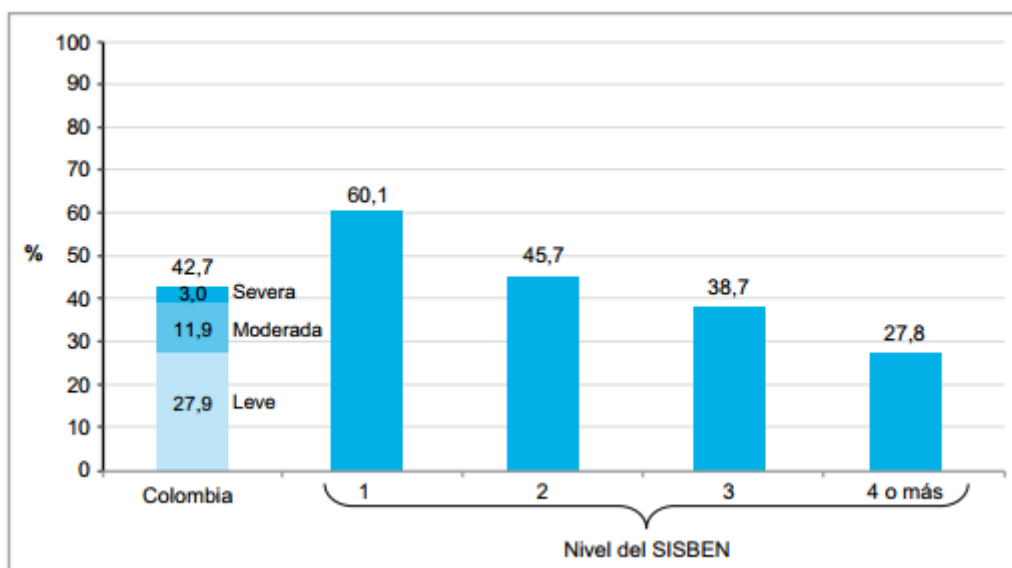
SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL HOGAR Y NACIONAL SEGÚN SISBEN.

Gráfica 10. Prevalencia de inseguridad alimentaria en los hogares colombianos ENSIN 2010



Tomado de: Encuesta Nacional de Situación Nutricional, 2010

Gráfica 11. Prevalencia de inseguridad alimentaria Nacional y según nivel del SISBEN



Tomado de: Encuesta Nacional de Situación Nutricional, 2010

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

La situación de inseguridad alimentaria en Colombia, de acuerdo con los datos disponibles en la ENSIN 2010, asciende al 42.7%. Sin embargo, como se ve en el gráfico 11 del mismo documento, el Estado de la inseguridad alimentaria para los niveles 1, 2, 3 y 4 o más del SISBEN es particularmente alta. La encuesta achaca tal condición a la “situación socioeconómica de los hogares (...) dado que sus ingresos son la principal vía para la adquisición de alimentos”. Dicha aseveración contrasta con el requisito de adecuación al que se hace referencia como presupuesto fundamental para la garantía del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, el cual, paradójicamente, también se aborda en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSAN), el cual, de conformidad con los datos anteriormente esbozados, parece no estarse cumpliendo a cabalidad.

Por regiones, las mayores prevalencias se encontraron en la región del litoral Atlántico (58,5% de los hogares se encontraba en estado de inseguridad alimentaria) y en el litoral Pacífico (47.3% de los hogares se encontraba en estado de inseguridad alimentaria). En esta región, de acuerdo con la ENSIN 2010, los departamentos de Nariño y Chocó presentaron las mayores prevalencias de inseguridad alimentaria en los hogares con un 67.7% y 64.2%, respectivamente.

III. MARCO JURÍDICO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

REFERENCIA AL SISTEMA INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y AL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

Los Derechos Humanos se constituyen como aquellas prerrogativas que resultan ser inherentes al ser humano en tanto miembro perteneciente a la especie. El goce de los mismos debe garantizarse y protegerse sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición⁷. De esta forma, todo ser humano es titular y debe gozar de estos derechos en igualdad y sin

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

discriminación⁸. Estos derechos son universales⁹ e inalienables¹⁰. Así mismo, se consideran en todo caso interrelacionados, interdependientes e indivisibles¹¹. Ahora, pese a estar contemplados en la denominada Carta Internacional de los Derechos Humanos¹², compuesta por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y por los sucesivos Pactos a los que se hará referencia a continuación, doctrinalmente, los Derechos Humanos se han categorizado en tres grupos, a saber: Derechos Civiles y Políticos o de primera generación, los cuales se encuentran contenidos tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, de manera general, como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Derechos Económicos, Sociales y Culturales o de segunda generación, los cuales se encuentran consagrados ya en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, *grosso modo*, como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; y Derechos Colectivos o

⁸ Así lo dispone el Artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece que *“todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”*

⁹ El principio de universalidad constituye la piedra angular del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Como ejemplo de éste es preciso acudir a las disposiciones de la Declaración Mundial de Derechos Humanos y el Programa de Acción de Viena de 1993, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Allí se establece que todos los Estados se encuentran en el deber de proteger los Derechos Humanos y las libertades individuales, lo anterior con independencia a los contextos políticos, económicos, culturales o económicos.

¹⁰ La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define el criterio de inalienabilidad en el sentido de que *“Los derechos humanos son inalienables. No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales.”* En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>

¹¹ En lo referente a la interrelación, interdependencia e indivisibilidad, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define dichos criterios en el sentido de que *“Todos los derechos humanos, sean éstos los derechos civiles y políticos (...); los derechos económicos, sociales y culturales (...); o los derechos colectivos, todos son derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás.”* Al respecto ver la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en 1993. A/CONF.127/23. Pár. 5; Ver también: Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Pár. 5

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

de tercera generación¹³. Al respecto, es menester resaltar nuevamente la interdependencia y unidad de los Derechos Humanos¹⁴, la cual cobra especial importancia, de conformidad con la Corte Constitucional, en el marco de un Estado Social de Derecho, fórmula acogida por la Constitución Política de 1991¹⁵.

Del mismo modo, es preciso anotar que los Derechos Humanos representan los valores universales y constituyen imperativos éticos destinados a salvaguardar la dignidad de cada ser humano mediante el establecimiento de

¹³ Dentro de los cuales se encuentran el derecho al medio ambiente, al desarrollo, a la paz, a la autodeterminación de los pueblos y al patrimonio común de la humanidad. Los mismos se encuentran orientados, en cierta forma, a la protección de aquellos intereses que resultan fundamentales para la humanidad como un todo. En: MARÍA EUGENIA RODRÍGUEZ PALOP, *La nueva generación de Derechos Humanos. Origen y Justificación*. Madrid. Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” Universidad Carlos III de Madrid. Editorial Dykinson, 2010.

¹⁴ Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que: “Los derechos humanos forman una unidad, pues son interdependientes, integrales y universales, de suerte que no es admisible que se desconozcan unos derechos so pretexto de salvaguardar otros. Esta interdependencia y unidad de los derechos humanos tiene como fundamento la idea de que para proteger verdaderamente la dignidad humana es necesario que la persona no sólo tenga órbitas de acción que se encuentren libres de interferencia ajena, como lo quería la filosofía liberal, sino que además es menester que el individuo tenga posibilidades de participación en los destinos colectivos de la sociedad de la cual hace parte, conforme a las aspiraciones de la filosofía democrática, y también que se le aseguren una mínimas condiciones materiales de existencia, según los postulados de las filosofías políticas de orientación social. Los derechos humanos son pues una unidad compleja. Por ello algunos sectores de la doctrina suelen clasificar los derechos humanos en derechos de libertad, provenientes de la tradición liberal, derechos de participación, que son desarrollo de la filosofía democrática, y derechos sociales prestacionales, que corresponden a la influencia de las corrientes de orientación social y socialista.” Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero

¹⁵ Al respecto, la Corte Constitucional ha dispuesto que: “La Constitución acoge la fórmula del Estado social de derecho, la cual implica que las autoridades buscan no sólo garantizar a la persona esferas libres de interferencia ajena, sino que es su deber también asegurarles condiciones materiales mínimas de existencia, por lo cual el Estado debe realizar progresivamente los llamados derechos económicos, sociales y culturales. El Estado tiene frente a los particulares no sólo deberes de abstención sino que debe igualmente realizar prestaciones positivas, sobre todo en materia social, a fin de asegurar las condiciones materiales mínimas, sin las cuales no es posible vivir una vida digna. Existe entonces una íntima relación entre la consagración del Estado social de derecho, el reconocimiento de la dignidad humana, y la incorporación de los llamados derechos de segunda generación.” Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero

normas, lineamientos y procedimientos tendientes al aseguramiento y garantía de la precitada finalidad¹⁶.

Al respecto, es menester resaltar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos impone a los Estados obligaciones positivas y negativas, entendidas en todo caso como obligaciones destinadas al respeto¹⁷, protección¹⁸ y realización¹⁹ de los mismos. Es precisamente en atención a los precitados

¹⁶ WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT. *Chapter 4: The Right to adequate food in Human Rights Instruments; Legal Norms and Interpretations*. En: WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT, *Food and Human Rights in Development Volume I, Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics*., Editorial Intersentia, Amberes/Oxford, 2005. Pág. 100

¹⁷ En lo referente a la obligación de respeto, “(...) significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos”. En: La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define el criterio de inalienabilidad en el sentido de que “Los derechos humanos son inalienables. No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales.” En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: Artículo 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y Artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

¹⁸ En lo referente a la obligación de protección, ésta exige que “(...) los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos”. En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: Artículo 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y Artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

¹⁹ En lo referente a la obligación de realización, ésta se refiere al deber de “adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos.” En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: Artículo 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y Artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

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

En ese sentido, vale la pena resaltar que los diversos instrumentos internacionales a los cuales se ha hecho referencia en la presente exposición de motivos han facultado a los Estados para que éstos adopten las medidas internas que consideren más apropiadas, de conformidad con sus contextos y realidades internas, con el propósito de lograr la efectiva realización de los Derechos contemplados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y de los sucesivos instrumentos de carácter regional que consagran disposiciones similares²⁰.

EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA COMO DERECHO ECONÓMICO, SOCIAL Y CULTURAL

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

²⁰ Al respecto ver: Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Artículo 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; Artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

- A. El Artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1948²¹
- B. El Artículo 11 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966²² en conjunto con la Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas²³.
- C. El Artículo 24 de la Convención de los Derechos del Niño²⁴

²¹ “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, **y en especial la alimentación**, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.” (Se resalta)

²² “1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso **alimentación**, vestido y vivienda **adecuados**, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. (...) 2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para: (...) a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; (...) b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.” (Se resalta)

²³ Respecto a la Observación General, es preciso resaltar que la misma se constituye como una interpretación experta y autorizada respecto del contenido de los instrumentos de Derecho Internacional que contienen disposiciones relativas a los Derechos Humanos. La misma fue emitida por el órgano de supervisión del Tratado en cuestión, cuya competencia se irroga gracias a las disposiciones contenidas en el mismo. En: WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT, *Food and Human Rights in Development Volume I, Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics.*, Editorial Intersentia, Amberes/Oxford, 2005. Pág. 105. Así mismo, la Corte Constitucional en Sentencia C-251 de 1997 reconoce a dichas observaciones, en conjunción con otros informes oficiales provenientes del Relator de esta clase de derechos, la característica de ser “la doctrina internacional más autorizada en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, como lo es en el presente caso el Derecho a la Alimentación adecuada.

²⁴ “1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios. (...) 2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez; b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención

- D. El Artículo 12.2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer²⁵.
- E. El literal f del Artículo 25, en el contexto del derecho a la salud, y el literal l del artículo 28 en el contexto del derecho a un nivel de vida adecuado y a la protección social, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²⁶.
- F. El Artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador – de 1988²⁷
- G. Los literales c, y d del Artículo 14.2 de la Carta Africana sobre los Derecho y Bienestar del Niño, en conexidad con el derecho a la salud y a los servicios de salud.
- H. El Artículo 14 y 15 del Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África.

sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de la salud; c) Combatir las enfermedades y la mal nutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres; e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos; f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.”

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

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

²⁷ “1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. (...)2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.”

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

I. Jurisprudencialmente, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha interpretado que el derecho a la alimentación se encuentra enunciado implícitamente en la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, esto último a través de la conexidad que existe con los derechos a la vida, a la salud y al desarrollo económico, social y cultural²⁸.

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

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

En lo referente a su contenido y alcance, es preciso atender a las disposiciones contempladas en la Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Así pues, dicho Comité de expertos ha resaltado que el Derecho Humano a la alimentación adecuada se encuentra intrínsecamente relacionado con la dignidad humana y resulta ser un presupuesto indispensable para el goce efectivo de cualquier otro Derecho. De la misma forma, ha establecido que existe una conexidad

²⁸ Ver: Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Caso *“The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria”*, comunicación No. 155/96, párr.. 64

entre el mismo y con los postulados inherentes a la justicia social, en tanto requiere la adopción de políticas de índole económico, social y ambiental adecuadas que permitan su garantía y, de paso, implementar políticas públicas tendientes a la erradicación de la pobreza y la efectiva realización de otros derechos.

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

“El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole.”²⁹

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

“El derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.”³⁰

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

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

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

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

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

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

Respecto a las obligaciones que impone el derecho a la alimentación adecuada a los Estados, las cuales fueron esbozadas anteriormente, es preciso desarrollar. Así pues, es preciso entonces acudir nuevamente a lo estipulado en la Observación General No. 12, el cual establece que:

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

*directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.*³¹ (se resalta)

Ahora bien, se ha reconocido que los medios para garantizar el mentado derecho variarán de manera inevitable y considerable de un Estado Parte a otro. En virtud de lo anterior, existe una libertad de aproximación y enfoques al momento de formular políticas públicas que estén destinadas a cumplir con las obligaciones que se encuentran contempladas en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³². Es en virtud de lo anterior, que el presente proyecto de Ley plantea la necesidad de declarar como de utilidad pública e interés social la actividad agropecuaria destinada a la producción de alimentos, en tanto se pretenden asegurar los medios y recursos necesarios, entendidos éstos como la disponibilidad de las tierras cuya vocación es evidentemente agropecuaria, en pro de la atención de las necesidades alimentarias de la población, esto de conformidad con los estándares y obligaciones que el Estado colombiano posee con respecto al derecho a la alimentación adecuada. El presente proyecto de Ley debe entenderse, además, como una estrategia válida y útil que permita alcanzar los objetivos propuestos en el PNSAN 2012 – 2019, en tanto otorga una gran relevancia a las actividades agroalimentarias desarrolladas en el territorio nacional, fomentando las actividades consagradas en el renglón primario de la economía con destino a la alimentación de la población y permitiéndose, como se dijo anteriormente, una política productiva integral que va más allá de las actividades extractivas en el territorio nacional.

DEL CONCEPTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL

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

³¹ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales*. Observación General 12. 20º Periodo de Sesiones. 1999. Pág. 15

³² Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales*. Observación General 12. 20º Periodo de Sesiones. 1999. Pág. 21

distinguir la Seguridad Alimentaria, como concepto doctrinario carente de significancia en el ámbito jurídico, del Derecho a la Alimentación, el cual es completamente vinculante para el Estado colombiano al ser reconocido como un Derecho Humano.

Así pues, tradicionalmente se ha entendido a la seguridad alimentaria como *“la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras”*³³. Así mismo, de conformidad con la FAO, existe seguridad alimentaria *“cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”*³⁴. Del mismo modo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la FAO en el Folleto Informativo No. 34 sobre el derecho a la alimentación adecuada ha establecido que *“Se trata de una condición previa del ejercicio pleno del derecho a la alimentación. No obstante, el propio concepto de seguridad alimentaria no es un concepto jurídico en sí mismo, no impone obligaciones a los interesados ni les otorga derechos”*³⁵

DEL CONCEPTO DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA EN EL DERECHO COMPARADO Y EN EL DERECHO INTERNACIONAL

El concepto de soberanía alimentaria ha sido adoptado en diversas legislaciones³⁶. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en

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

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

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

³⁶ A título enunciativo, en el contexto regional existen los siguientes precedentes: Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 32-2005) de la República de Guatemala; Constitución Política de la República del Ecuador en conjunto con la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de 2006; La Ley Orgánica de la Seguridad Alimentaria de 2008 de la República Bolivariana de Venezuela; Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2007; Lei 11346 de 2006 - *Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e*

conjunto con la FAO, han reconocido que el concepto de soberanía alimentaria hace referencia a un concepto emergente, carente de significado y por ende sin consenso en el Derecho Internacional Público. En virtud de éste, las personas son las que definen su propio alimento y su propio modelo de producción del mismo. De la misma forma, irroga la posibilidad que se posee para determinar hasta que punto desean auto proveerse y hasta que punto se desea proteger la producción interna de los recursos alimentarios. Así mismo, regula el comercio a fin de lograr los objetivos inherentes del desarrollo sostenible y a la atención de las necesidades de la población³⁷.

III. CONTEXTO NORMATIVO NACIONAL

DE LA PRODUCCIÓN ALIMENTARIA Y SU IMPORTANCIA EN EL ORDENAMIENTO INTERNO

La Constitución Política de Colombia protege en forma especial la producción de alimentos y mandata otorgar prioridad al desarrollo de las actividades productoras de alimentos, al establecer en su artículo 65 que:

“ARTÍCULO 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”.

Al respecto, la Corte Constitucional ha dispuesto que, a la luz de las grandes directrices internacionales, debe interpretarse el artículo 65 de la siguiente manera:

Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências de la República Federativa del Brasil.

³⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. Folleto Informativo No. 34. *El derecho a la alimentación adecuada*. Pág. 6.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

“1) “la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado” 2) se debe otorgar “prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales”, 3) también es prioritaria “ la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras” y que 4) todo ello debe dirigirse a “incrementar la productividad”, además de promover “la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario (...)”³⁸.

Es claro que la Constitución Política a través del artículo 65, establece postulados de priorización de la seguridad alimentaria, así lo reitera la Corte Constitucional:

“Se trata sin duda de una disposición destinada a la salvaguarda de la producción que asegure la seguridad alimentaria interna. Al mismo tiempo, reconoce como prioridad el desarrollo integral del sector, es decir que por mandato constitucional, la cuestión agraria debe ingresar a la agenda pública de las autoridades del Estado, según sus competencias y facultades. Este apoyo estatal debe tener una visión de conjunto, como quiera que ese tipo de desarrollo se alcanza con la mejora del proceso productivo y la eficiente explotación de la tierra, sin descuidar la reducción de las extremas desigualdades y consiguiente mejora de las condiciones de vida de la población campesina.”³⁹

Así mismo la jurisprudencia ha dicho que del artículo 65 se desprende el concepto de seguridad alimentaria. Así, prescribió en la sentencia T-506 de 1992 y posteriormente en la C-864 de 2006 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 poder disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa

³⁸ Sentencia de la Corte Constitucional C-644 de 2012. M.P. Adriana María Guillen.

³⁹ Ibídem

y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones futuras”.

La anterior descripción del precepto constitucional, cobra aún mayor sentido cuando se analiza la protección de la producción alimentaria como fundamento de dos derechos: el derecho social individual a la alimentación adecuada y a no tener hambre, y el derecho colectivo de la seguridad alimentaria, los cuales se pueden reconocer en la Constitución en diversos preceptos que ingresan con toda nitidez desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.”

De igual manera la citada sentencia T-348 de 2012, se refiere al concepto de soberanía alimentaria en comunidades vulnerables, desde la perspectiva de las comunidades rurales que subsisten del cultivo, producción y distribución de alimentos obtenidos de la naturaleza de manera tradicional y en particular señala:

“La soberanía alimentaria, comprende, no sólo la libre potestad de los Estados y los pueblos de determinar sus procesos de producción de alimentos; también implica que esos procesos de producción garanticen el respeto y la preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros”.

En este orden debe entenderse, según la Corte Constitucional:

“(…) aparece el derecho a la seguridad alimentaria, cuya existencia se puede reconocer como la dimensión colectiva del derecho de todos a la alimentación adecuada, suficiente y de calidad, y también como el derecho de cada uno a acceder a los alimentos que satisfagan las necesidades y la calidad de vida digna de todo sujeto.

(…) En hilo de lo expuesto, debe concluirse que el campo no puede ser reconocido únicamente como un área geográfica ordenada por regímenes distintos de autoridades nacionales o locales, por derechos de propiedad privada, posesiones, ocupaciones, planes de ordenamiento

territorial y por tierras baldías que administra el Estado. En cambio, debe ser entendido dentro de su especificidad como bien jurídico protegido para garantizar derechos subjetivos e individuales, derechos sociales y colectivos, así como la seguridad jurídica pero además, es herramienta básica de la pervivencia y el progreso personal, familiar y social.(...)"⁴⁰

En consonancia con lo anterior, es necesario resaltar que en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, particularmente la doctrina expuesta por los Honorables Jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos A.A. Cançado Trindade y M.E. Ventura Robles, en el voto disidente conjunto a la Sentencia de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, citando los votos disidentes proferidos individualmente con respecto a la Sentencia del caso Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador, se refieren a la intrínseca conexión entre el derecho a la vida y el derecho a la identidad personal y cultural de las personas. El precitado derecho abarca conceptos tan variados como el biológico, el patrimonio cultural, histórico, religioso, ideológico, político, profesional, social y familiar de una persona, y, de haber un cambio abrupto en cualquiera de las condiciones que determinan la identidad de la persona, puede generarse una violación a las disposiciones contempladas en el artículo 4 del Pacto de San José, las cuales hacen referencia al derecho a la vida⁴¹.

En pos de evitar tal vulneración es menester que el Estado, en virtud de las obligaciones contempladas en las cláusulas generales de respeto y garantía contempladas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, adopte todas las medidas internas necesarias para respetar el derecho a la vida, en todos sus componentes, incluyendo a las actividades tradicionales y medios de sostenimiento ancestrales que puedan desarrollar las comunidades campesinas que derivan su subsistencia de la

⁴⁰ Sentencia de la Corte Constitucional C-644 de 2012. M.P. Adriana María Guillen

⁴¹ La misma doctrina, que indica que cambios abruptos en las condiciones de vida en comunidades que poseen una íntima conexión con la tierra y que derivan su subsistencia de la misma, pueden generar una vulneración directa al derecho a la vida ha sido expuesta en reiteradas Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al respecto puede verse: Sentencia del Caso Mayagna (Sumo) Awas Tigny vs. Nicaragua; Sentencia del Caso Saramaka vs. Surinam; Sentencia del Caso Xakmok Kasek vs. Paraguay, entre otros.

agricultura y la ganadería a pequeña escala utilizada para el sostenimiento propio de las comunidades rurales.

Al otorgar el carácter prevalente a la producción de alimentos en el territorio nacional, se está protegiendo también el derecho de las comunidades campesinas que poseen un vínculo intrínseco con la tierra y que derivan los medios necesarios para su subsistencia de la misma.

De otra parte, la producción de alimentos está íntimamente vinculada con el ordenamiento del suelo, cuyos usos son competencia de los municipios, también de rango constitucional:

“ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos: (...) Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda...”

Estas dos disposiciones contempladas en la Carta Magna constituyen el soporte constitucional para que mediante el ejercicio legislativo se priorice la actividad agrícola; con el fin de que la producción de alimentos sea protegida de manera especial y por sobre cualquier otra clase de actividad económica.

Si bien la protección de la producción de alimentos es de rango constitucional, no existen disposiciones legales específicas que le otorguen el carácter de utilidad pública e interés social a la actividad agrícola; En Colombia no existen antecedentes de declaratorias de zonas dedicadas al desarrollo exclusivo de la actividad agrícola que garantice un suministro de alimentos permanentes para la región y para el país.

DE LA UTILIDAD PÚBLICA Y EL INTERÉS SOCIAL COMO CAUSALES VÁLIDAS PARA LIMITAR EL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA Y DECLARAR LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS COMO ACTIVIDAD DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL

EN EL DERECHO INTERNACIONAL

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Los criterios que se han establecido por parte de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para aceptar una limitación al derecho de la propiedad privada (artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos) son los siguientes:

*“El artículo 21.1 de la Convención dispone que “[l]a ley puede subordinar [el] uso y goce [de los bienes] al interés social.” La necesidad de las restricciones legalmente contempladas dependerá de que estén orientadas a **satisfacer un interés público imperativo**, (el cual resultaría ser la garantía efectiva del derecho a la alimentación adecuada, en conexidad con el derecho a la vida, integridad personal y dignidad humana, como ha sido reconocido reiteradamente por la doctrina y la jurisprudencia internacional) siendo insuficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno. **La proporcionalidad radica en que la restricción debe ajustarse estrechamente al logro de un legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho restringido.** Finalmente, para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad del pleno goce del derecho restringido.”⁴² (Se resalta)*

Al respecto, es necesario resaltar que los criterios anteriormente establecidos resultan oponibles al Estado colombiano en tanto se constituyen en el marco de una de las fuentes reconocidas de derecho internacional, contempladas en el artículo 39 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (jurisprudencia) y debido a que la misma ha sido proferida por un Tribunal Internacional al cual se ha reconocido competencia expresa y en el cual se permite dar aplicación directa a las disposiciones contempladas en la Convención Americana de Derechos Humanos, instrumento que ha sido debidamente firmado y ratificado por Colombia.

⁴² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yakye Axa v. Paraguay. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. 17 de junio de 2005. Pág. 145.

Teniendo en cuenta el mandato constitucional contenido en el artículo 65 de la Carta Política que ordena otorgar una especial relevancia a la producción agroalimentaria en el territorio nacional, y tomando en consideración las obligaciones internacionales que posee el Estado colombiano con respecto al Derecho a la Alimentación Adecuada, en tanto derecho humano, se considera que, llegado el caso en el que entren en colisión el derecho a la propiedad privada y el derecho a la alimentación adecuada, éste último debe prevalecer en tanto posee una íntima conexión con los derechos básicos elementales que se relacionan de manera íntima e inobjetable con la vida y la dignidad humana. No debe perderse de vista que el Constituyente ha provisto a la propiedad privada con una función social y ecológica.

EN EL DERECHO NACIONAL

Este proyecto de Ley surge teniendo en cuenta el principio constitucional que determina que Colombia es un Estado Social de Derecho en el cual el derecho a la propiedad se considera fundamental, más no absoluto. En concordancia con lo anterior, es necesario tener en cuenta que al precitado derecho se le irroga una función social, y que el mismo debe ceder en razón del interés general y el cumplimiento de los preceptos constitucionales.

Teniendo claro lo anterior, se declaran de utilidad pública e interés social, los bienes que aseguren la disponibilidad y acceso oportuno a los alimentos, de calidad y en cantidad suficiente, esto último de acuerdo a las necesidades básicas nutricionales requeridas de acuerdo a la edad, a la población, así como las infraestructuras necesarias con las cuales se desarrollan dichas actividades.

De manera coherente con los principios y fines del Estado contenidos en los Artículos 1 y 2 de la Constitución Política, que se inspiran en la solidaridad y la primacía del interés general al servicio de la comunidad, la función social de la propiedad busca garantizar la efectividad de los derechos de la colectividad, mediante la evolución social y filosófica superada desde la Constitución de 1886, cuando acertadamente declaró la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables en cabeza del Estado. Con esta disposición se superó aquella decisión egoísta, subjetiva y exclusiva que ostentaba el

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

titular de la propiedad, negando toda posibilidad de beneficio para la Nación por la exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

En un principio tenemos que la Corte Constitucional en providencia que declara exequible el artículo 669 del Código Civil, hace precisión de la aplicación que se le debe dar a las leyes que sean dadas por motivos de utilidad pública o interés general. En este sentido el Dr. Carlos Gaviria Díaz precisa lo siguiente:

“(...) Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Por motivos de utilidad pública o de interés social, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa.

Con todo, el legislador, por motivos de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”.⁴³

Así mismo el máximo órgano Constitucional en diferentes providencias ha señalado conceptos de utilidad pública e interés social, es por esto que se planteó como un fundamento para la prevalencia del interés social o público ante el interés particular en el tema de la calamidad pública que se generó en el año 2010 a causa de la ola invernal; de este modo lo estableció el máximo órgano Constitucional.

“Los conceptos de utilidad pública e interés social son determinantes como criterio sustancial por el que se autoriza al legislador intervenir en la propiedad y en los derechos económicos individuales. En este sentido se plantea como causa expropriandi o de imposición de servidumbres y

⁴³ Sentencia de la Corte Constitucional C- 595 de 1999. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz

también como fundamento para aplicar el principio de prevalencia del interés social o público ante el cual debe ceder el interés particular.”⁴⁴

De este modo frente a la constitucionalidad del Decreto 4824 de 2010, de la jurisprudencia en particular la Corte manifestó lo siguiente:

“La previsión contenida en el artículo 1º del decreto 4824 de 2010, en que se concreta el concepto de utilidad pública e interés social que motiva los fines y alcances de las intervenciones sobre la propiedad o sobre los derechos adquiridos con justo título previstas en las restantes disposiciones del decreto, que por causa de la emergencia económica, social y ecológica decretada, no dispone el legislador sino el Gobierno, en este caso relacionadas con las labores y obras públicas destinadas a la estabilización y reconstrucción de vías afectadas por la crisis y efectos de la ola invernal, que aparece como necesaria jurídicamente pero sin generar en cuanto tal, contradicción, derogación o modificación del régimen legal ordinario, en la medida que sólo actúa como norma jurídica específica referida al caso de la calamidad pública reconocida con la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante decreto 4580 de 2010.”

La Corte Constitucional ha declarado la autonomía del legislador para este aspecto en particular y además ha establecido que esta declaración no se puede controvertir judicialmente.

“Al juez de tutela no le corresponde emitir pronunciamiento alguno acerca de los motivos de utilidad pública e interés social señaladas por el legislador, ya que la misma Carta dispone que “las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador no serán controvertibles judicialmente”; tampoco atañe al fallador de la acción de tutela verificar, en el caso específico, si la aplicación particular y concreta de esa calificación corresponde cabalmente a los eventos definidos”⁴⁵

⁴⁴ Sentencia de la Corte Constitucional C-297 de 2011. M.P. Dr. Juan Carlos Henao Pérez

⁴⁵ Sentencia de la Corte Constitucional T- 087 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

V. VALORACIÓN ACTUAL

La FAO en su informe del año 2013 sobre *“El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo”* fija unos mensajes de vital importancia para los responsables de políticas públicas sobre este tema, entre los que se destacan los siguientes:

- En términos globales, se ha reducido en un 17% el total de personas con hambre crónica en el mundo, es decir, que no comen lo suficiente para llevar una vida activa. En el periodo comprendido entre el año 2011 a 2013, se calcula que hay 842 millones de personas en esta condición.
- El crecimiento permite mejorar los ingresos y reducir el hambre, pero no permea a toda la población, en especial, a los pobres de las zonas rurales.
- Las políticas orientadas a aumentar la productividad agrícola y la disponibilidad de alimentos, cuando van dirigidos a pequeños agricultores, pueden permitir la reducción del hambre.
- La combinación de medidas de protección social y de aquellas que incrementen los ingresos de familias pobres para compra de alimentos *“pueden tener un efecto incluso más positivo y estimular el desarrollo rural”*, porque se crean nuevos mercados y oportunidades de empleo.
- Destacar en los programas de desarrollo la agricultura y la seguridad alimentaria es fundamental para reducir la pobreza y la subalimentación.

Como puede verse, el impulso del sector agrícola dedicado a la producción de alimentos impacta positivamente en la capacidad de la población más vulnerable en la medida en que genera más ingresos para la compra de alimentos, lo que significa un estímulo al desarrollo rural, además que puede servir para generar un equilibrio en la economía doméstica en tanto muchos de los alimentos cultivados son destinados al autoconsumo.

En contravía de los mensajes de la FAO, la política pública del país no ha sido lo suficientemente fuerte frente a la prioridad del uso del suelo en actividades agrícolas para la producción de alimentos, a pesar del inmenso potencial que tiene Colombia para este propósito. Al respecto, es válido anotar que según un

informe del Representante de la FAO en el país, Colombia posee 21.5 millones de hectáreas con vocación para la producción agroalimentaria, de éstas, citando cifras del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sólo un 18.6% (3.9 millones de hectáreas) se utilizan de manera efectiva para la producción agrícola, a las cuales debe restarse un 2.7%, que corresponden a cultivos destinados a la producción de biocarburantes⁴⁶.

De una parte, los resultados de la Encuesta Nacional Agropecuaria – ENA del DANE muestran que el uso del suelo en el año 2013 siguió privilegiando actividades pecuarias sobre las agrícolas, así:

USO	% DE USO
Actividad pecuaria	80.3%
Actividad agrícola	7,3%
Actividad forestal	10.3%
Otros usos	2,1%

Fuente: DANE. Elaboración propia

Colombia, con su extenso territorio y gran cantidad de tipos de suelo, tiene la obligación de ser autosuficiente en materia de alimentos, y garantizar a todos sus ciudadanos una adecuada alimentación.

Esta condición es la base, como lo señala la FAO, para el desarrollo rural de cualquier país, y más para un país como Colombia que tiene un compromiso con la comunidad internacional por sus inmensas posibilidades de oferta natural y de área apta para desarrollo agrícola.

La necesidad de autoabastecimiento de un país es condición para fortalecer su soberanía, porque *“un país que pierde su producción de alimentos, pierde en algo su capacidad política de autodeterminación y soberanía”*⁴⁷.

V. CONTENIDO DEL PROYECTO

⁴⁶ LUIS CASTELLO. *Biocombustibles y Seguridad Alimentaria*. Oficina del Representante de la FAO en Colombia. 2008

⁴⁷ Posición del doctor Aurelio Suárez Montoya, autor del libro *Confianza Inversionista*, en entrevista para “Economía al Día” en Cable Noticias.

El texto del proyecto de Ley contiene cinco, los cuales se configuran así:

Artículo 1: Se declara como actividad de utilidad pública e interés social la actividad agropecuaria cuyo fin sea la producción de alimentos para el consumo humano.

Parágrafo 1: A través de este artículo se le otorga a la actividad de producción agropecuaria con destino a la sostenibilidad alimentaria, un carácter preferente sobre cualquier otra actividad económica, a la luz del artículo 65 de la Constitución Política lo que implica que, habiéndose elevado esta actividad al nivel de utilidad pública, quien se encuentre realizando dichas actividades podrá oponerse a la imposición de otras actividades incluso si se trata de actividades que también han sido declaradas de utilidad pública e interés social.

Parágrafo 2: Se establecen las condiciones en las cuales operará la protección a la actividad agropecuaria con destino a la producción de alimentos para el consumo humano.

Artículo 2: Mediante este artículo se definen los términos “producción agropecuaria, alimentación adecuada y seguridad alimentaria”.

Artículo 3: Se establece el procedimiento y las competencias para resolver conflictos que surjan en aplicación de las disposiciones de la presente Ley.

Artículo 4: artículo de publicación y vigencia de la iniciativa legislativa.

De los señores Senadores,

Maritza Martínez Aristizábal

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cra 7 No. 8-68 Edificio Nuevo del Congreso Of. 214-215 Tel: 3823269
maritza.martinez.aristizabal@senado.gov.co

Senadora de la República

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cra 7 No. 8-68 Edificio Nuevo del Congreso Of. 214-215 Tel: 3823269
maritza.martinez.aristizabal@senado.gov.co