

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL DECRETO REGLAMENTARIO DEL SISTEMA NACIONAL PARA LA GARANTÍA PROGRESIVA DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN, EL PROGRAMA HAMBRE CERO Y EL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO A LA MALNUTRICIÓN

Entidad originadora:	Ministerio de Igualdad y Equidad
Fecha (dd/mm/aa):	07/12/2023
Proyecto de Decreto:	<i>Por el cual se reglamenta el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación - SNGPDA, el Programa Hambre Cero a los que se refiere el artículo 216 de la Ley 2294 de 2023 y el Sistema Nacional de Seguimiento y Monitoreo al que se refiere el artículo 215 de la Ley 2294 de 2023 y se deroga el Decreto 2055 de 2009.</i>

1. CONTEXTUALIZACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL DECRETO

En primer lugar, el preámbulo de la Constitución Política establece como fines del Estado asegurar a todos los habitantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo. En ese sentido, el artículo 2 de la Constitución Política dispone que son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, y facilitar la participación de todos en la vida económica y cultural de la Nación y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Los artículos 13, 334 y 366 de la Constitución Política consagran la obligación del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, lo que significa adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados, así como proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

De conformidad con el artículo 113 de la Constitución Política, las ramas del poder público, aun cuando mantienen una separación funcional, deben colaborar y concurrir armónicamente para la realización de los fines del Estado. Igualmente, el artículo 288 constitucional también indica que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Este marco constitucional fundamenta el Programa Jóvenes en Paz

El artículo 6° de la Ley 489 de 1998, por su parte, desarrolló el principio de coordinación y colaboración, según el cual las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales, a lo que

adicionó que, en consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 215 de la Ley 2294 de 2023 creó el Sistema Nacional de Seguimiento y Monitoreo para la Superación de la Malnutrición -SNSM- liderado y administrado por el Ministerio de la Igualdad y Equidad, como mecanismo de identificación, focalización, seguimiento y monitoreo de la situación de malnutrición priorizando las gestantes, niñas, niños y adolescentes y sus familias.

Adicionalmente, el artículo 216 de la Ley 2294 de 2023 creó el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación -SNGPDA- como mecanismo de articulación, coordinación y gestión entre los actores que intervienen en las acciones para la Garantía Progresiva del Derecho en todas sus escalas de realización (seguridad, autonomía y soberanía alimentaria) y el Programa Hambre Cero.

2. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo abordan el hambre desde la comprensión de Colombia como un país con desigualdades estructurales, que requiere transformaciones en diferentes niveles. En el país, el 10% de la población con mayores recursos posee el 39,2% del ingreso total del país. De acuerdo con el DANE (2023), en Colombia el coeficiente de Gini es de 0,523 situando al país (DANE, Boletín de Prensa. Pobreza monetaria. 26 de abril de 2022, 2022), como uno de los más desiguales de la OCDE, entre quienes el Gini promedio es de 0,31 y de América Latina y el Caribe con un Gini promedio de 0,45 (BM, 2023). Esta profunda desigualdad se manifiesta en la vida de las personas y los pueblos históricamente excluidos y marginados.

Asimismo, la situación de los pueblos indígenas y el pueblo negro, afrodescendiente, raizal y palenquero da cuenta de los efectos de la exclusión estructural en la posibilidad material de las personas y los pueblos de contar con una alimentación adecuada¹. Una situación similar ocurre con la población migrante y refugiada, la población desplazada interna y la población campesina especialmente quienes viven en zonas de cultivo recurrente de coca y monocultivos no alimentarios.

En cuanto a las mujeres, siguen sufriendo en mayor medida el impacto de la desigualdad y a pobreza. Ejemplo de ello, son las cifras de pobreza multidimensional, las cuales para 2020 mostraban que el 19,6% de las personas que residían en hogares con jefa de hogar mujer a nivel nacional se encontraban en situación de pobreza multidimensional. Este porcentaje fue de 17,2% en el caso de las personas en hogares con jefe hombre, para una brecha de género en pobreza multidimensional según sexo del jefe de hogar de 2,4 (DANE, 2021, pág. 50). Así mismo, los resultados de la ECV evidencian que la prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave es más alta en hogares cuya jefa es una mujer (31 de cada 100) en contraste con los que tienen jefatura masculina (26 de cada 100). Dicho comportamiento se presenta tanto en las zonas urbanas como en las rurales, pero

se destaca la alta prevalencia en hogares rurales con jefatura femenina (36 de cada 100). (DANE, 2022, pág. 12).

En este mismo sentido, las actividades de cuidado y los roles asociados con el cuidado y la protección de niños, niñas y adolescentes, dentro de las cuales se encuentran las labores de consecución y preparación de alimentos, se le ha asignado desproporcionalmente a las mujeres. De acuerdo con la encuesta de uso del tiempo, (ENUT) el 89,5% de las mujeres realiza trabajo de cuidado no remunerado, en contraste con el 62% de los hombres que asume estas tareas. Asimismo, mientras las mujeres ocupan en promedio 7 horas y 14 minutos en actividades de cuidado no remuneradas, los hombres ocupan en promedio 3 horas y 25 minutos diarios. Esta situación se exacerbó durante el 2020 y 2021 como consecuencia de la COVID – 19 (DANE, Tiempos de cuidados: Las cifras de la desigualdad. , 2020), y no se limita a la aproximación de tiempo y proporción de participación, sino a la carga mental y la responsabilidad que implica el cuidado de otra persona (Gómez, 2023).

Es por esto, que abordar la situación de hambre exclusivamente desde los indicadores tradicionales de estado nutricional , implica la valoración estructural y continuada desde el límite más crítico del hambre, debido a que, principalmente las mujeres, quienes asumen los roles de protección y cuidado, toman medidas de afrontamiento ante las limitaciones de acceder a alimentos, que tienen como consecuencia daños en la salud, riesgos a la integridad y la dignidad de las personas (Dlamini SN, 2023) (Hernández-Vásquez A, 2022). Por tanto, cuando en un hogar, un niño o una niña, llegan a una situación de malnutrición o desnutrición aguda, los adultos en ese hogar probablemente están en peor situación nutricional y de salud, pues han estado desmejorando la calidad y reduciendo la cantidad de alimentos que consumen, cuando menos, para asegurar que los niños, y niñas accedan a alimentos.

*Desde la perspectiva del acceso a alimentos y la seguridad alimentaria, en general existe un acuerdo tácito respecto a la proporción de personas en inseguridad alimentaria en el país, el último informe del estado de seguridad alimentaria en el mundo producido por Naciones Unidas para 2023 reportó que en Colombia hay **3,4 millones de personas subalimentadas y 16,1 millones de personas no pueden acceder al consumo de una dieta saludable** (FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, 2022, p. 157 y 189)*

En la Evaluación de Seguridad Alimentaria (WFP, 2023) se encontró que el 30% de la población colombiana se encuentra en inseguridad alimentaria, lo que significa que 15,5 millones de personas no logran tener acceso a los alimentos de manera satisfactoria y tienen dificultades para cubrir sus requerimientos de energía y nutrientes básicas, por lo que recurren a estrategias de consumo insostenibles y deben enfrentar condiciones de escasez de alimentos, hambre y malnutrición. De estos, 2,1 millones están en una situación severa y 13,4 en una situación moderada. Los hogares en situación severa tienen brechas extremas en el consumo de alimentos y agotamiento de las opciones de medios de vida, mientras que, los hogares en situación moderada no tienen un consumo adecuado de alimentos y tienen que adoptar estrategias de supervivencia, como vender sus bienes, para poder cubrir sus necesidades básicas. (WFP, 2023, pág. 4).

*Por otro lado, de acuerdo con los resultados de la Escala de experiencia de inseguridad alimentaria (FIES) 2022 obtenidos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2022, la **prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave en los hogares del país fue del 28,1%**. Es decir, 28 de cada 100 hogares tuvieron que disminuir la cantidad y calidad de los alimentos consumidos, al*

menos una vez durante los últimos 12 meses, debido a falta de dinero y otros recursos. (DANE, 2023, pág. 6)

El hambre manifestada a través de la inseguridad alimentaria moderada o grave (28,1%) es más crítica entre la población rural (32,5%), en hogares con mujeres como jefas de hogar (30,9%), en los hogares indígenas (46%) y afrodescendientes (41%), y en hogares de migrantes provenientes de Venezuela (47%). Esto es, que el hambre también da cuenta de cómo las estructuras de discriminación se interseccionan.

Los resultados también revelan que la situación es peor los departamentos del Caribe colombiano, con La Guajira a la cabeza (59,7 % de los hogares), seguido de Sucre (47,9 %), Atlántico (46,1 %) y Magdalena (45,3 %). (DANE, 2023)

La encuesta también evidencia que la inseguridad alimentaria es más crítica en los hogares con más de dos integrantes, en familias monoparentales, sobre todo encabezadas por una mujer y en familias con personas con discapacidad y donde hay niños y niñas menores de 5 años. En hogares de cinco personas o más, la inseguridad alimentaria llega al 39,7 %. (DANE, 2023)

La segunda forma de abordaje está asociada con la medición del poder adquisitivo, (la posibilidad material de acceder económicamente a los alimentos), es así como además de factores estructurales (pobreza extrema, inestabilidad de los ingresos), durante 2022, la inflación y el incremento en el precio de los alimentos afectó profundamente el acceso de los hogares a los alimentos, generando mayor inseguridad alimentaria de los hogares colombianos. En junio 2022 se registró un aumento de los precios de los alimentos del 23,6% (DANE, Precios y Costos junio 2022).

Al revisar la variación anual del IPC de enero 2016 a junio 2022 (DANE, 2022) los alimentos que, aumentaron en mayor proporción, fueron los alimentos de alto contenido proteico, como la leche con un incremento del 37,7% y la carne de res y derivados con un incremento del 27%. Así mismo el registro de la variación anual del IPC para diciembre de 2022, alcanzó un nivel histórico de 13,12% el cual se explica principalmente por la variación anual del sector de Alimentos y bebidas no alcohólicas, la cual tuvo un aumento de 27,81%. Es decir, cerca de un cuarto del comportamiento de la inflación en 2022 se explica por lo ocurrido en cuanto al sector de alimentos (DANE, 2022). Estos resultados inciden en el deterioro en la capacidad adquisitiva de los hogares y la calidad de la alimentación de sus miembros que podría eventualmente llevar a un aumento de la inseguridad alimentaria si no se enfrenta con drásticas medidas de apoyo al consumo y acceso a los alimentos.

Esto también tiene un efecto en las medidas de afrontamiento que asumen los hogares, que no se limitan a la reducción de la cantidad de alimentos y el deterioro de la calidad de estos, sino, también con aceptar actividades económicas que ponen en riesgo la vida de las personas, y prácticas para saciar el hambre que atentan contra la dignidad de las personas que conforman los hogares.

La medición de pobreza monetaria y monetaria extrema permite también comprender las barreras en términos de acceso económico a alimentos, para 2022, el 36,6% de la población en Colombia se encuentra en pobreza monetaria, y 13,8% en pobreza monetaria extrema. En esta medición, el DANE también identificó que, si bien la proporción de población en pobreza monetaria y extrema es mayor en las áreas rurales dispersas, la desigualdad en la distribución del ingreso se concentra principalmente en las ciudades. (DANE, Información Pobreza monetaria nacional 2022, 2023 (2))

La tercera forma de medición identificada es desde la vigilancia epidemiológica, que en aplicación del enfoque de salud pública, se concentra particularmente en personas gestantes y niños y niñas menores de 5 años. No obstante, es importante considerar que esta es la manifestación más extrema del hambre, porque, en un hogar en el que un niño o niña, está en situación de desnutrición, sus cuidadores o cuidadoras, probablemente han estado adoptando medidas de afrontamiento para evitar su hambre, durante semanas o meses, que si bien, no se monitorea actualmente, desde un enfoque de derechos, si hay un deterioro de la situación y efectos sobre la dignidad de las personas, especialmente de las mujeres que son quienes asumen buena parte de las responsabilidades de cuidado.

Respecto a la mortalidad, durante 2023 (hasta la semana epidemiológica 36) se han notificado 237 muertes probables por desnutrición, de las cuales 149 han sido confirmadas, esto es una tasa de 4,02 casos por cada 100.000 niños y niñas menores de 5 años, para la misma semana epidemiológica de 2022, se habían confirmado 238 casos, para una tasa de mortalidad de 6,32 casos (INS, 2023, pág. 9). Aunque, la reducción en la tasa puede deberse al proceso de confirmación de cada caso. De acuerdo con el Instituto Nacional de Salud (INS), se observaron diferencias significativas en el número de muertes notificadas en Antioquia, Atlántico, Buenaventura, Cesar, Chocó y La Guajira en comparación con el histórico. En el mismo boletín epidemiológico del INS, correspondiente al periodo del 3 al 9 de septiembre de 2023, se reportaron 17.496 casos de desnutrición aguda moderada en niños y niñas menores de cinco años. (INS, 2023, pág. 26)

Asimismo, el acceso a agua adecuada para consumo humano es fundamental para la garantía del derecho a la alimentación. En la dimensión de interconexión con el derecho humano al agua, de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida de 2022 (DANE, Encuesta de Calidad de Vida, 2023 (4)) el 98,6% de los hogares en Colombia tiene acceso a agua por fuentes mejoradas, en el área rural la brecha se amplía pues solamente 66,6% de los hogares tiene agua por fuentes mejoradas. No obstante, el promedio del Índice de Riesgo de Calidad del Agua en áreas urbanas es de 41,6 que significa riesgo alto, y en departamentos como Chocó, Guaviare y Vaupés el riesgo es muy alto, así como en las zonas rurales donde el promedio es de 52,2 que se considera muy alto. (MSPS M. d., 2023 (2)) Estos territorios son principalmente territorios de pueblos indígenas y afrodescendientes y palenqueros. En consecuencia, en 2023 se reportaron 1,3 millones de casos de enfermedades diarreicas agudas (EDA), de las cuales 1.000 fueron mortales, y cuya principal causa asociada está vinculada al consumo de agua (MSPS M. d., 2023 (4)).

Esto da cuenta de una situación de negación del derecho humano a la alimentación en diferentes niveles, pues las medidas adoptadas hasta ahora no han logrado la universalización del estándar mínimo de garantía del derecho, que es evitar que las personas padezcan hambre, sufran sus consecuencias y/o mueran a causa de esta.

La problemática alimentaria y nutricional descrita, evidencia como lo dice Fakhri, que “el problema de los sistemas alimentarios actuales no es producir más alimentos (disponibilidad), sino la accesibilidad y la titularidad. Como muchos han sabido durante decenios, el hambre, la malnutrición y la hambruna no se deben a la cantidad de alimentos. El problema es que las personas necesitan mejorar el acceso a los alimentos adecuados y las limitaciones se deben a los errores políticos y las deficiencias en la gobernanza” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2021).

Sumado a la situación descrita, existen factores estructurales de desigualdad e inequidad que profundizan las barreras para el goce efectivo del derecho humano a alimentación, entre estas, el debilitamiento de los sistemas productivos locales bien sea por el deterioro de los ecosistemas productivos tradicionales, o por las presiones del mercado (costos, precios, demanda) sobre la producción alimentaria en el país. Por ejemplo, la producción pesquera en el país pasó de 780.000 toneladas en 2010 a 630.000 toneladas en 2022 (MADR, 2023). Otro ejemplo, de esta situación es el aumento en la importación de alimentos y la dependencia por la producción internacional, según el DANE, en 2022, Colombia importó 12,3 millones de toneladas de alimentos, por un valor de US\$11.000 millones. En el caso del trigo, Colombia importó 2,5 millones de toneladas de trigo en 2022, lo que representa el 90% de la demanda nacional. De manera similar, respecto al maíz, en 2022, se importó 2,0 millones de toneladas de maíz lo que representa el 60% de la demanda nacional. Depender del suministro externo de alimentos hace al país frágil en su abastecimiento de alimentos. Situaciones como la pandemia por el COVID, o las restricciones en el transporte (por daños en las vías o bloqueos) han generado dificultades para el traslado de alimentos y materia prima para concentrados para animales y otros alimentos procesados, de los puertos a las ciudades y centros de abastecimiento y transformación, aumentando las pérdidas de los alimentos y el precio de estos.

Adicionalmente, existen brechas de información en el país a escalas útiles operacionalmente (municipal) en materia de cadenas de abastecimiento y deterioro de las condiciones del suelo para la producción agrícola alimentaria futura. En relación con los sistemas de abastecimiento locales, con base en algunos estudios locales que ha realizado la FAO entre 2015 y 2019, en algunas subregiones se produce lo suficiente de ciertos productos para abastecer la demanda interna de la subregión, aunque el consumo interno debe ser abastecido por la producción en otras regiones, en la medida en la que, existe concentración de la producción en algunos actores para derivar la producción a mercados más rentables. Asimismo, carencias de infraestructura para el comercio local, para el procesamiento y la comercialización, lo que genera altos niveles de pérdidas y desperdicios. (FAO, 2015) (FAO, MinJusticia, 2018) (FAO, 2019)

Aunado a lo anterior, es importante mencionar la afectación de poblaciones a causa de las inundaciones y otros desastres de origen natural que, además de las pérdidas de sus activos y de plantaciones y animales, sufren el deterioro de sus condiciones alimentarias. Por último, la afectación por conflicto/violencia armada (desplazamiento, confinamiento), que limita la producción de alimentos para autoconsumo y comercialización, además dificulta el acceso a los alimentos adecuados.

Todas estas situaciones expuestas reflejan las limitaciones y expresan diferentes formas de vulneración al derecho a la alimentación, con afectaciones de mayor complejidad especialmente de las poblaciones sujeto de especial protección constitucional y exigen del Estado en su calidad de garante una respuesta integral a dichas circunstancias. Bien sea facilitando los medios que permitan fortalecer el acceso y la utilización por parte de las comunidades de los recursos y medios que aseguren su cumplimiento, o haciendo efectivo este derecho, si las comunidades, por razones que escapan a su control no tienen las condiciones o los medios a su alcance, para disfrutar el derecho a una alimentación adecuada. En este contexto, el Programa Hambre Cero se propone como una respuesta de corto plazo a las expresiones más críticas de la vulneración y como un aspecto de la respuesta que propone el Plan Nacional de Desarrollo en el marco del Sistema Nacional de Garantía Progresiva del DHAA.

En el año 2016 y con la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP se reconoce la necesidad del establecimiento del Sistema Nacional para la Garantía del Derecho a la Alimentación y el Plan Nacional Rural para la Garantía del Derecho a la Alimentación. El primero no fue desarrollado durante el gobierno posterior y respecto al plan, fue formulado, pero sin mayores avances en su operacionalización. (República de Colombia, Transición presidencial, 2022)

El hambre y la pobreza caminan juntas, como expresiones de la injusticia centenaria que ha caracterizado el desarrollo del país y este gobierno se propone intervenir en ellas de manera integral. Para dar una respuesta, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) propone desde un enfoque de seguridad humana centrada en el bienestar integral del individuo, conjugar la potencialidad del Estado para plantear una agenda más ambiciosa en torno a la superación de la pobreza y la inequidad en un continuo hacia la expansión de capacidades a través de la inclusión social y productiva de la población (DNP, 2023, pág. 59).

A la par, desde un enfoque de Derecho a la Alimentación y Soberanía Alimentaria, plantea el diseño e implementación del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación Adecuada (SGPDAA) y su política, la cual incorpora el programa Hambre Cero como estrategia de superación de la inseguridad alimentaria en el país, incluyendo mecanismos que fortalezcan la exigibilidad y justiciabilidad del derecho y la participación de las entidades territoriales y las organizaciones de la sociedad civil, grupos de interés y ciudadanía en los temas concernientes a la garantía progresiva del Derecho Humano a la Alimentación adecuada, sostenible y culturalmente apropiada en las poblaciones y territorio (DNP, 2023, pág. 134).

La realización del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) implica entonces, la adopción de medidas progresivas que eliminen las situaciones estructurales que desencadenan las violaciones y vulneraciones del derecho a la alimentación en cada uno de sus componentes de disponibilidad, accesibilidad, adecuación y sostenibilidad, mediante la conjugación de políticas estructurales en un contexto de paz total e intervenciones de emergencia, (algunas veces llamadas acciones compensatorias) desde una visión de progresividad del derecho (Por lo anterior, es importante mencionar que el Programa Hambre Cero propone atender las situaciones de crisis entendidas como la negación del Derecho Humano a la Alimentación, como parte del proceso de movilización de acciones de gobierno, inserto en el Sistema y la Política para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación tanto nacional como territorial. A partir de una reconfiguración estratégica de la institucionalidad alimentario-nutricional, el Sistema y la Política contarán con la participación amplia, con voz y voto, de los procesos organizativos de la población campesina, negra-afrodescendiente, raizal, palenquera y Rrom, pueblos indígenas, las víctimas del conflicto armado, las mujeres en todas sus diversidades, jóvenes y otros procesos organizativos que, representan a los sujetos de especial protección, con el fin de poner en marcha medidas de política pública, que favorezcan la realización progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada y la soberanía alimentaria.

) . Cabe resaltar que limitar el accionar solamente a estas últimas, sin afectar los condicionantes estructurales que garantizan el DHAA, perpetúa el problema. Lo contrario tampoco es aceptable. Subordinar la lucha contra el hambre a la conquista previa de cambios profundos en las políticas estructurales, representaría la fractura de la solidaridad y el compromiso ético de un gobierno del cambio. Las políticas estructurales requieren años o incluso décadas para lograr transformaciones.

Mientras tanto, la negación del derecho humano a la alimentación sigue afectando a las poblaciones y territorios marginados y excluidos.

Por lo anterior, es importante mencionar que el Programa Hambre Cero propone atender las situaciones de crisis entendidas como la negación del Derecho Humano a la Alimentación, como parte del proceso de movilización de acciones de gobierno, inserto en el Sistema y la Política para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación tanto nacional como territorial. A partir de una reconfiguración estratégica de la institucionalidad alimentario-nutricional, el Sistema y la Política contarán con la participación amplia, con voz y voto, de los procesos organizativos de la población campesina, negra-afrodescendiente, raizal, palenquera y Rrom, pueblos indígenas, las víctimas del conflicto armado, las mujeres en todas sus diversidades, jóvenes y otros procesos organizativos que, representan a los sujetos de especial protección, con el fin de poner en marcha medidas de política pública, que favorezcan la realización progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada y la soberanía alimentaria.

El Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) se encuentra reconocido en diferentes tratados internacionales, dentro de los que se destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y posteriormente el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1966, los dos ratificados por Colombia mediante la ley 74 de 1.968 y en la Constitución Política de Colombia. Es decir, el Estado colombiano tiene las obligaciones frente al respeto, protección y realización, y no debe, en el marco de sus leyes, políticas, planes o programas, bien por acción u omisión, permitir violaciones a ese derecho o vulneraciones al mismo por parte de terceros (empresas u otros privados).

La alimentación como derecho “se ejerce cuando todo hombre, mujer, niño o niña, solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla. Este derecho no debe interpretarse de forma restrictiva o estrecha, asimilándolo solo a un conjunto de calorías y nutrientes o reduciendo su accionar a mitigar y aliviar el hambre, pues esto corresponde al nivel más básico de garantía. Adicionalmente, el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de las personas y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos, y que impone a los estados las obligaciones de respetar, proteger y realizar este derecho” (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 1999).

La Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales indica que, además, 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” (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 1999) y que no estar protegido del hambre así como persistir en la discriminación, representa una violación del Estado al cumplimiento de derecho a la alimentación. No obstante, durante situaciones de emergencia, el mismo Comité expresa que la asistencia alimentaria no debe afectar de manera negativa la producción y mercados locales de alimentos y que debe estar basada en una alimentación inocua, adecuada a las necesidades alimentarias y nutricionales, debe ser culturalmente aceptable para las poblaciones y permitir una alimentación digna. Lo anterior, teniendo en cuenta que el fin último de la ayuda alimentaria en emergencias debe estar orientada a permitir nuevamente a las personas y comunidades afectadas la autonomía del proceso alimentario y no caer en la dependencia. (Comité de

Derechos Económicos Sociales y Culturales, 1999). *Esto también significa que los alimentos a entregar, en contextos de emergencias, deben basarse en los alimentos verdaderos y no permitir la entrega de productos comestibles y bebibles ultraprocesados.*

Por tanto, una respuesta en situaciones de crisis debe favorecer los mercados territoriales e impulsar procesos agroecológicos que reconozcan y protejan a las comunidades campesinas y étnicas que producen alimentos verdaderos, y que paradójicamente, se enfrentan a situaciones de hambre, malnutrición, situaciones de violencia y otras violaciones del derecho a la alimentación, debido entre otros aspectos, a la dificultad para acceder a mercados locales, barreras en el acceso a tierra, agua, crédito y deficiente infraestructura lo que les deja en una posición de desventaja (Asamblea General de Naciones Unidas, 2021, p. 22).

Al trabajar desde y con los territorios, se conectan las acciones de emergencia con aquellas orientadas al abordaje de las causas estructurales y subyacentes de los problemas alimentarios. En consecuencia, se favorece la protección de la producción nacional y local de alimentos y la protección de los bienes comunes; el reconocimiento del saber de las comunidades; las prácticas y culturas alimentarias y se genera una transformación en las relaciones de poder que permite el tránsito hacia procesos sostenibles para alimentarnos en armonía con el ambiente. De esta manera, se avanza tanto en las obligaciones estatales de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación, como en el camino hacia la Soberanía Alimentaria, la erradicación del hambre, la reducción de la malnutrición y la transformación de los sistemas alimentarios que son la base para el logro del derecho humano a la alimentación adecuada.

Adicionalmente, toda intervención de emergencia, debe buscar favorecer procesos de participación social tanto en el nivel nacional como en los gobiernos locales, y estar acompañada de procesos de control social, transparencia empoderamiento y rendición de cuentas que le permitan alejarse de una mentalidad de caridad y “avanzar en una intervención basada en derechos que reconozca la dignidad y los derechos de las personas afectadas y los deberes de los distintos actores implicados” (FAO, 2014, p. 8).

Finalmente, la Defensoría del Pueblo ha indicado que, frente la ayuda alimentaria: i) “los Estados deben proteger a las personas y comunidades de acciones adelantadas por privados u otros actores no estatales que amenacen o vulneren el derecho a la alimentación de las poblaciones o sus posibilidades de garantizarlo autónomamente”; ii) que “(...) no debe enmascarar o servir de vehículo a intereses comerciales por parte de los donantes”; y, iii) que “Los alimentos y recursos (por ejemplo, semillas, especies animales) entregados en el contexto de crisis humanitarias o desastres naturales, deben ser sanos, no perjudiciales para el medio ambiente, libres de sustancias nocivas y adecuadas a las necesidades nutricionales y culturales de las personas afectadas” (Defensoría del Pueblo, 2013, pp. 68, 49, 98).

Para desarrollar la ruta de atención integral, el artículo 215 y 216 de la Ley 2294 prevé la articulación, concurrencia y colaboración intersectorial de las cabezas de diferentes sectores de la Administración Pública a través de los responsables de cada componente para el desarrollo de la política pública, de acuerdo con sus capacidades funcionales y competencias.

Dada la naturaleza intersectorial del Programa, resulta necesario la expedición de acto administrativo de carácter general con sujeción a los aspectos generales que fueron definidos legislativamente y que permita su implementación en los diferentes sectores de forma articulada y coordinada. En esa medida, el decreto reglamentario responde a la necesidad de consolidar una normativa regulatoria que sirva de base para la implementación del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación.

En efecto, cada una de las entidades vinculadas al Programa tiene una competencia material y funcional para el desarrollo y ejecución de los deberes legalmente asignados.

Ahora bien, según el documento CONPES Social Número 100 de 2006, el Gobierno nacional establece que los Programas sociales deben definir condiciones de entrada y salida, precisando criterios más apropiados sobre el instrumento de focalización seleccionado. El objetivo es mejorar la equidad en la asignación y la efectividad del gasto en el marco de la política económica y social del Estado. Para ello, se plantean etapas que deben considerarse en el diseño de Programas que asignan gasto en población en condición de pobreza. Estas etapas abarcan: (i) la identificación, que se relaciona con las características del instrumento utilizado para la escogencia de beneficiarios; (ii) la selección, momento de la focalización que se concentra en la elección del criterio de corte que define la condición de entrada o salida a un Programa; y (iii) la asignación, que consiste en el diseño del subsidio y el proceso de su entrega.

En los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la agenda 2030 de la ONU, se establecieron como un llamamiento universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que para el 2030 todas las personas disfruten de paz y prosperidad, incluyendo la reducción significativa de todas las formas de violencia y las tasas de mortalidad relacionadas. También se plantea la lucha contra todas las formas de delincuencia organizada y el fomento de la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades. En concordancia, la Política Pública de Prevención del Delito de Adolescentes y Jóvenes, aprobada en 2022, estableció ejes estratégicos para generar y fortalecer herramientas en diversos ámbitos para afrontar situaciones y entornos de riesgo.

En suma, por las razones expuestas, resulta necesario, pertinente y proporcional crear y expedir un acto administrativo, ajustado a las condiciones normativas y sociales actuales y proyectadas para reglamentar la implementación y el desarrollo del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación, el Sistema de Seguimiento y Monitoreo a la Malnutrición y el Programa Hambre Cero, bajo la articulación, coordinación, concurrencia y complementariedad del Ministerio de Igualdad y Equidad,.

3. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO EL PROYECTO DE DECRETO

El presente proyecto de decreto tiene como objetivo reglamentar el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación, el Sistema de Seguimiento y Monitoreo de la Malnutrición y el Programa Hambre Cero que será aplicable a las entidades que desarrollen acciones en el marco del Sistema.

4. VIABILIDAD JURÍDICA

El Decreto Reglamentario se presenta como el instrumento jurídico que desarrolla la ley, ya que su función principal es precisar y definir el alcance de las disposiciones legales, así como establecer el procedimiento a seguir para garantizar su cumplimiento. En el caso específico del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación, el Sistema de Seguimiento y Monitoreo de la Malnutrición y el Programa Hambre Cero, este Proyecto de Decreto busca desarrollar los artículos 215 y 216 de la Ley 2294 de 2023, el cual establece las bases para la creación del Programa y su implementación en todo el territorio nacional. La viabilidad jurídica del proyecto de Decreto se fundamenta en su vinculación material y formal con el Plan Nacional de Desarrollo, consagrado en la Ley 2294 de 2023.

La colaboración y coordinación de las entidades, en conjunto con todas aquellas que respondan a las necesidades y espíritu del Sistema, aseguran la implementación efectiva del mismo y permiten abordar integralmente la crisis de malnutrición en el país.

MARCO JURÍDICO PARA LA EXPEDICIÓN DEL DECRETO REGLAMENTARIO

4.1. Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

Las normas en las que se fundamenta el proyecto del decreto son las facultades permanentes consagradas el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y los artículos 215 y 216 de la Ley 2294 de 2023. Este marco jurídico está vigente y es aplicable dado el objeto del Proyecto de Decreto.

El artículo 189 en su numeral 11 de la Constitución Política faculta al Presidente de la República de forma permanente para ejercer la potestad reglamentaria, a través de la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarias. Esta es una facultad permanente de rango constitucional en cabeza del Presidente de la República, que le permite reglamentar materias que fueron previamente desarrolladas legislativamente y que son de su competencia por una designación directa realizada previamente por el Legislador. En este caso, existe la necesidad y conveniencia de reglamentar el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación, el Sistema de Seguimiento y Monitoreo de la Malnutrición y el Programa Hambre Cero previstos en los artículos 215 y 216 del Plan Nacional de Desarrollo, determinando las acciones pertinentes para su desarrollo y la definición de las entidades vinculadas al Sistema con sus responsabilidades para su efectivo desarrollo.

4.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Las disposiciones que sustentan la expedición del Proyecto de Decreto Reglamentario objeto de la presente memoria justificativa se encuentran vigentes y no han tenido limitaciones vía jurisprudencial.

4.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

- *El presente proyecto de Decreto deroga el Decreto 2055 de 2009*

4.4. Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo.

La Corte Constitucional en Sentencia T-029 del 27 de febrero de 2014, al referirse al derecho humano a la alimentación sostuvo que: la alimentación adecuada es el derecho que tiene toda persona a tener acceso físico y económico a los elementos nutritivos específicos que requiere para su adecuado desarrollo físico y mental, es una garantía que se encuentra estrechamente vinculada con el derecho de toda persona a tener un nivel de vida adecuado y a estar protegida contra el hambre.

De otro lado, para la realización de este derecho no es suficiente con que exista disponibilidad de calorías, proteínas y otros nutrientes en el mercado –cuando no son producidos directamente por quien los va a consumir- sino que involucra la posibilidad que tiene el individuo o la familia de contar con los recursos económicos para adquirirlos. Dicho de otro modo, es el derecho a alimentarse con dignidad, lo cual presupone el acceso no sólo físico sino también económico a los elementos nutritivos.

Sin embargo, cuando una persona o grupo no puede proveerse por sus propios medios la alimentación que requiere, por causas ajenas a su voluntad, como sería el caso de encontrarse en una situación vulnerable por ausencia de medios económicos, el Estado tiene la obligación de realizar (lo cual se torna en un deber de cumplimiento inmediato) este derecho directamente, mediante diversos programas que atiendan las necesidades nutricionales al mayor número de beneficiarios mientras se adoptan las medidas estructurales (por ejemplo, acceso al mercado laboral) que rompan los niveles de dependencia que pueden generarse con estas poblaciones.

En consecuencia, la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, aún más, si se trata de grupos vulnerables por su situación de pobreza o extrema pobreza, como los niños y niñas, a quienes el Estado debe prestarles atención prioritaria en los programas que promuevan su acceso a la alimentación.

4.5. Circunstancias jurídicas adicionales

No existe advertencia de otra circunstancia jurídica que pueda ser relevante para la expedición del decreto reglamentario.

5. IMPACTO ECONÓMICO Y DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

Las disposiciones relacionadas con el funcionamiento del Sistema Nacional de Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación, el Sistema de Seguimiento y Monitoreo a la Malnutrición y

el Programa Hambre Cero se realizarán con cargo al Ministerio de Igualdad y Equidad y las demás entidades responsables de la implementación de acciones en el marco del Sistema.

6. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

El Programa Hambre Cero y el instrumento jurídico que lo reglamenta, han sido objeto de un estudio presupuestal completo y se han previsto las asignaciones presupuestales necesarias para su ejecución. Las entidades a las que se refiere el proyecto de decreto ejecutarán las acciones determinadas en el mismo, de acuerdo con sus competencias y con cargo a las disponibilidades presupuestales, al marco fiscal de mediano plazo y al marco de gasto de mediano plazo.

En el caso del Sistema Nacional de Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación se implementará por medio de las asignaciones presupuestales de las entidades que lo componen en el marco de sus competencias. Finalmente, el Sistema de Seguimiento y Monitoreo a la Malnutrición se realizará con cargo a las disponibilidades presupuestales del Ministerio de Igualdad y Equidad.

7. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

Las disposiciones contenidas en este acto administrativo no tienen los referidos impactos ambientales ni sobre el patrimonio cultural de la Nación.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	<i>No aplica</i>
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	<i>No aplica</i>
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	<i>No aplica</i>

Aprobó:



CAROLINA HOYOS VILLAMIL
Jefa de la Oficina Jurídica
Ministerio de Igualdad y Equidad