Proyecto de Ley Nº 1561/2016-CR

CONGRESO REPÚBLICA

ORACIO ANGEL PACORI MAMANI

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
20 JUN 2017
RECIBIDO
Firma: ..... Hora: 2000

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

PROYECTO DE LEY

El Congresista de la República que suscribe, Oracio Ángel Pacori Mamani, miembro del Grupo Parlamentario Frente Amplio, en ejercicio del derecho a iniciativa en la formulación de leyes que confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de Ley:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE RECONOCE EXPRESAMENTE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL

Artículo Único.- Incorporación del inciso 25, en el artículo 2 de la Constitución Política del Perú

Incorpórese el inciso 25, en el artículo 2 de la Constitución Política del Perú, conforme al texto siguiente:

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

"25. A la alimentación adecuada que garantice su desarrollo integral."

Lima, junio 2017.

MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA
Directivo Portavoz Grupo Parlamentario
El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad

ORACIO ANGEL PACORI MAMANI
Congresista de la República

MANUEL QUINO

RICHARD ARCE CÁCERES

CANZIO

TANIA PARIONA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 21 de JUNIO del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 1561 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.—

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima 20 de JUNIO del 2018

De conformidad con el Inciso c) del Artículo 70º del Reglamento del Congreso de la República y según lo acordado por la Comisión Dictaminadora - ARCHÍVESE

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Necesidad de reconocimiento constitucional

En diferentes periodos legislativos y también en el actual se han presentado diversas iniciativas legislativas[1], que proponen principalmente la necesidad de contar con una Ley de Seguridad Alimentaria, Nutricional o una Ley de derecho a la alimentación.

En las diferente iniciativas se afirma la existencia de un derecho a la alimentación; sin embargo este no se encuentra expresamente reconocido en nuestra Constitución Política, por lo que es necesario realizar una interpretación sistemática de nuestro texto constitucional tomando como referencia su cuarta disposición final y transitoria, en la que se precisa que: "Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materiales ratificados por el Perú". Es en virtud de ello que se asume que el derecho a la alimentación se encuentra garantizado y reconocido, al estar incluido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales.

En nuestro caso coincidimos en que a pesar de no encontrarse expresamente reconocido en nuestro marco constitucional, el Estado peruano tiene la obligación de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la alimentación a favor de todas las personas sin ninguna discriminación. Sin embargo esta ausencia de reconocimiento constitucional como derecho fundamental, genera que ninguna ley en específico se ocupe directamente del derecho a la alimentación, que su abordaje se encuentro disperso en otras leyes y que finalmente no haya un impacto importante de las labores que realizan distintos sectores del Estado en el desarrollo de políticas públicas para garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada.

El derecho a la alimentación en América Latina y El Caribe

El Relator Especial sobre Derecho a la Alimentación señala en el documento "La aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional en América Latina y el Caribe", que en América Latina y El Caribe, existe una tendencia creciente para hacer efectivo el reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación, como muestra concreta de hacer efectivo la voluntad política de darle protección:

> "En este sentido, América Latina y el Caribe están a la vanguardia de una tendencia mundial. Actualmente, a nivel global, un número creciente de Estados,

[1] Entre la iniciativas legislativas que hemos revisado para la elaboración de este proyecto de ley, tenemos: Proyecto de Ley N° 635/2011-CR, Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, presentado, con fecha 19 de diciembre del 2011; Proyecto de Ley N° 976/2011-CR, Ley de Derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional Adecuada, presentado con fecha 04 de abril del 2012; Proyecto de Ley N° 1209/2011-CR, Ley de Seguridad Alimentaria Nacional, presentado en fecha 08 de junio del 2012; Proyecto de ley 1163/2011-CR, Ley de Derecho a una Alimentación Adecuada y de promoción de la Seguridad alimentaria, presentado el 12 de noviembre de 2012. En el presente periodo legislativo (2016-2021), se han presentado las iniciativas 00684/2016-CR, 00273/2016-CR y 00137/2016-CR denominadas Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, destacando que sobre cada una de ellas existen Dictámenes con alcances diferentes, por parte de la Comisión Agraria, Salud y Población e Inclusión Social y Personas con Discapacidad.

24 en total según una encuesta reciente, explícitamente protege el derecho a la alimentación en sus constituciones; y 15 de esos Estados se encuentran entre los 33 Estados de América Latina y el Caribe. Más recientemente, en octubre de 2011, se completó un proceso de reforma constitucional en México, insertando el derecho a la alimentación en la Constitución mediante la modificación de los artículos 4 y 27, que establecen que "toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El estado lo garantizará" (artículo 4), y que "el desarrollo rural integral y sustentable (...) también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca" (artículo 27).

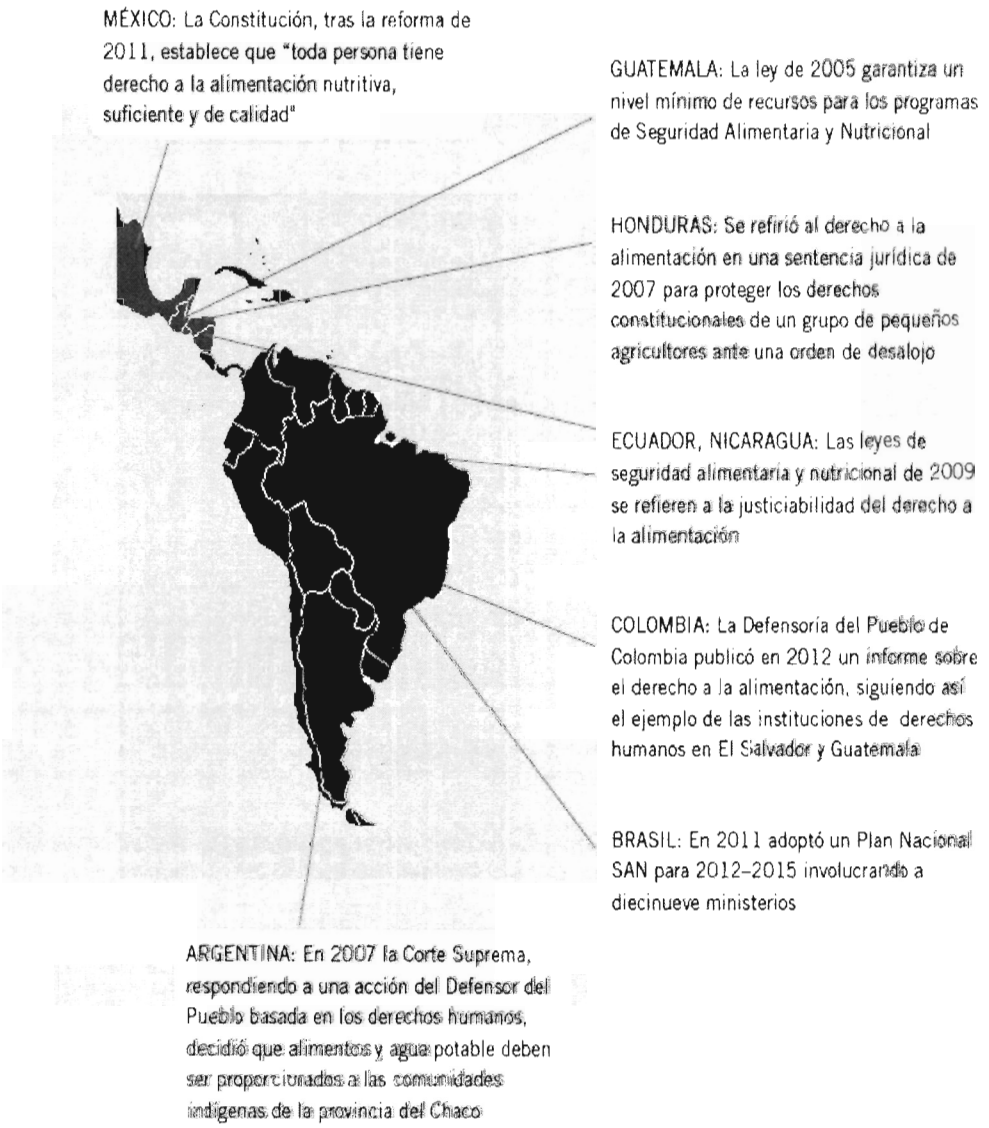
En El Salvador, en abril de 2012, la Asamblea Legislativa aprobó una reforma constitucional para incluir el derecho a la alimentación. Mediante la reforma del artículo 69, la Constitución establece que "Toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada. Es obligación del Estado crear una política de seguridad alimentaria y nutricional para todos los habitantes. Una ley regulará está materia" (...) "el Estado controlará la calidad de los productos alimenticios y las condiciones ambientales que puedan afectar la salud y el bienestar.

Disposiciones similares que garantizan de manera explícita el derecho a la alimentación como un derecho general para todos y todas se encuentran en las constituciones de Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití y Nicaragua. En otros cuatro países de la Región, las constituciones nacionales garantizan el derecho a la alimentación para grupos específicos, por ejemplo "el derecho a la alimentación de los niños" en las constituciones de Colombia (art. 44), Cuba (art. 9), y Honduras (arts. 142-146); o se menciona el derecho a la alimentación en el contexto del derecho al trabajo, como en la Constitución de Surinam (art. 24). Finalmente, tres constituciones garantizan implícitamente el derecho a la alimentación por elevar a rango constitucional o supraconstitucional el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado (como es el caso de Argentina, El Salvador y Costa Rica)."[2]

En el siguiente gráfico, incluido en el documento ya señalado, se puede apreciar con mayor detalle los avances en la implementación de este derecho en América Latina y el Caribe:

[2] http://www.oda-alc.org/documentos/1349136897.pdf

Figura 1: Sucesos importantes en la implementación del derecho a la alimentación en América Latina y el Caribe



Fuente: "La aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional en América Latina y el Caribe".

Como se aprecia, el reconocimiento constitucional explícito del derecho a la alimentación es fundamental e importante ya que permite una mejor organización de los esfuerzos y políticas referidas a este tema, consolidando sus avances con un enfoque de derechos humanos. Al mismo tiempo, esto se inscribe en el marco de los compromisos internacionales asumidos por nuestro Estado, para promover una alimentación saludable a favor de todas las personas, incidiendo con ello en la disminución del hambre y la malnutrición.

Por otro lado, la incorporación en el texto constitucional permitirá que se emitan leyes y reglamentos que precisen con más detalle las responsabilidades y procedimientos para

su efectivización, posibilitando la activación incluso de mecanismos jurídicos y/o administrativos en caso se produjera la violación a este derecho fundamental.

El Derecho a la alimentación un derecho humano

El derecho a una alimentación adecuada fue reconocido inicialmente como derecho humano por las Naciones Unidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) en 1948, considerándose como parte del derecho a un nivel de vida adecuado.

En efecto, el artículo 25 de la DUDH prescribe que:

> "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."[3]

Por otro lado, la FAO, en uno de los documentos que desarrolla sobre el derecho a la alimentación afirma que éste ha tenido un desarrollo normativo internacional importante luego de la DUDH, precisando que:

> "A partir de entonces, el derecho a la alimentación –o ciertos aspectos de este derecho– se ha ido incorporando a una serie de instrumentos internacionales vinculantes y no vinculantes de derechos humanos. Uno de ellos es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el Pacto), el instrumento internacional que aborda este derecho humano fundamental del modo más exhaustivo. El derecho a la alimentación es jurídicamente vinculante para los 160 Estados Partes del Pacto. El artículo 2º obliga a los Estados Partes a adoptar las medidas necesarias, y en particular medidas legislativas, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos enumerados en el Pacto. El derecho a una alimentación adecuada y el derecho fundamental a estar protegido contra el hambre fueron reafirmados en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 que también instó a encontrar mejores formas de aplicación de los derechos en materia de alimentación y exhortó a todos los Estados a ratificar el Pacto." [4]

Cabe recordar que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) es vinculante para nuestro país y es uno de los instrumentos de mayor transcendencia que recoge el derecho humano a la alimentación, imponiendo obligaciones concretas a nuestro Estado para asegurar su efectividad.

Normas de política alimentaria en nuestro país

Frente a la ausencia de una consagración directa del derecho a la alimentación en nuestra Constitución Política, en la práctica se ha generado que no exista una ley que se ocupe de forma específica sobre este derecho.

---

[3] En http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/; fecha de consulta: 07-06-2017

[4] En http://www.fao.org/3/a-au351s.pdf.- Documento Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria, aprobada en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano 30 de noviembre al 1 de diciembre de 2012 –Panamá. FAO 2013; Pág. 11

Como bien se destaca en el documento "Política Alimentaria en el Perú entre el 2006 y 2014" se han desarrollado esfuerzos para aprobar una ley en específico, sin embargo ninguna logró su aprobación:

> "En 2006 se intentó aprobar una Ley del Derecho a una Alimentación Adecuada; luego en 2009 , se propuso una Ley de Seguridad Alimentaria y el 2014 el Congreso aprobó la Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria, pero no se promulgó".[5]

Siguiendo esa misma línea, destacamos que actualmente existe el Dictamen aprobado por unanimidad por la Comisión de Salud del Congreso de la Republica, recaído en el Proyecto de Ley 137/2016-CR en el período anual de sesiones 2016-2017, por el cual se detalla que existen varios decretos supremos emitidos por el Poder Ejecutivo que abordan la temática:

- El Decreto Supremo 118-2002-PCM, que crea la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria
- El Decreto Supremo 66-2004-PC, que aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria
- El Decreto Supremo 102-2012-PCM, que declara de interés nacional y de necesidad pública la seguridad alimentaria y nutricional de la población nacional y crea la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, de naturaleza permanente, adscrita al Ministerio de Agricultura.
- El Decreto Supremo 021-2013-MINAGRI, que aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021
- El Decreto Supremo 008-2015-MINAGRI, que aprueba el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021

El mencionado Dictamen, destaca la importancia de una legislación específica sobre el derecho a la alimentación, lo que compartimos y consideramos no contradice en absoluto la importancia de su reconocimiento constitucional. Al contrario, con la aprobación de nuestra iniciativa legislativa se orientará adecuadamente las acciones para el cumplimiento del derecho a la alimentación, más si se tiene en cuenta que actualmente no contamos con un ente rector que garantice este derecho. Del mismo modo, esto permitirá que toda legislación específica vinculada a la alimentación, se base en un enfoque de derechos y se considere la obligación del Estado para garantizarlo a todas las personas.

EFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

La aprobación de la presente iniciativa legislativa significa una modificación constitucional, estableciendo el derecho a la alimentación adecuada como derecho fundamental, incorporando el inciso 25 en el art. 2 de nuestra Constitución Política.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El proyecto de ley no ocasiona gasto al Estado Peruano, en tanto se trata de una modificación constitucional que permite reconocer expresamente el derecho a la alimentación adecuada, como derecho humano, el mismo que ya se encuentra consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

---

[5] Política Alimentaria en el Perú.- CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES-CEPES; Nov 2015, Pág. 4

Los beneficios de ello incidirán directamente en toda la población, permitiendo que las políticas públicas garanticen progresivamente el pleno ejercicio de este derecho y un mayor bienestar social.

RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene concordancia con la Política Nacional, Décimo Quinta, referida a que el Estado peruano se compromete a establecer una política de seguridad alimentaria que permita disponibilidad y acceso de la población a alimentos inocuos y de calidad, garantizando una vida activa y saludable.