Modifica la Carta Fundamental para asegurar a todas las personas el derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria y nutricional, y amparar su ejercicio con la acción constitucional de protección

Boletín N° 12989-07

I- Fundamentos

La Declaración Universal de los Derechos Humanos es un acuerdo entre naciones a partir del reconocimiento de la dignidad y la igualdad inherente de todas las personas. En el artículo 25 de dicha declaración, es incorporado el derecho a la alimentación como un derecho humano a fin de generar un nivel de vida adecuado para toda persona y que asegure incluso circunstancias independientes de su voluntad[1].

Sobre el derecho a la alimentación, la oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos lo define como *"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*"[2]. El corolario de lo anterior es la seguridad alimentaria, esta existe cuando todas las personas tienen en acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana en todo momento[3].

Por su parte, la Observación General Nº 12 indica que un derecho alimentario adecuado se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño –ya sea individualmente o en comunidad— tiene acceso físico, económico y en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla. Asimismo, se especifica que no debe interpretarse

---

1 ONU. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo 25. Recuperado de: https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

2 ONU. Consejo Económico y Social. El derecho a la alimentación. Febrero 2001. E/CN.4/2001/53.

3 ONU. FAO Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Roma, 13-17 de noviembre, 1996. Recuperado de: http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.HTM

restrictivamente a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos[4].

En efecto, se comprende a la alimentación como un derecho fundamental que debe reconocerse y protegerse por cada Estado. Por ello, pasa a ser relevante la posición de los intérpretes de las normas, de la jerarquía y la primacía de las obligaciones internacionales de los Estados respecto del derecho interno y su autoejecutabilidad[5].

De forma histórica, los hechos acontecidos en la Segunda Guerra Mundial fueron incentivos fundamentales para el reconocimiento de aberraciones humanitarias. Se procura que no deberían repetirse y nace la necesidad de la articulación de un organismo internacional transversal que obligara a los Estados a proteger, respetar y garantizar los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas. El consenso mundial culmina con la declaración del 10 de diciembre de 1948 en la Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas[6]. En 1966 dado a la persistencia de la Guerra Fría y la fragmentación del orden mundial, se obligó a que se formularan dos pactos internacionales. El primero correspondiente a los derechos políticos y civiles, promovido y defendido por los países de regímenes capitalistas. El segundo, relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, con preocupación esencialmente en los países socialistas.

Específicamente el artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la alimentación forma parte junto con los derechos al vestido y a la vivienda, del derecho a un nivel de vida adecuado para la persona y su familia y a la mejora permanente de las condiciones de existencia. El pacto además precisa el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre[7].

---

4 Ref. 3

5 El concepto refiere que los tribunales puedan forzar sin necesidad de una norma posterior que la implemente, y que sin ella no pueda ser exigible en el caso particular.

6 ONU. History. Consultado en: https://www.un.org/un70/es/content/history/index.html

7 ONU. Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A/RES/2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Disponible en: http://www.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm

El propósito de dicha división convencional era considerar ambos cuerpos de derechos igualmente importantes y de carácter universal, interdependientes, inalienables, indivisibles y exigibles. El derecho a la alimentación y otros derechos estipulados adquieren un valor fundamental, y se equipara a derechos de relevancia como el derecho a la vida, a la libertad de movimiento o de expresión, a una vida libre de violencia, entre otros[8].

A partir de esta universalidad, varias constituciones de diferentes países han incorporado en sus lineamientos el reconocimiento del derecho a la alimentación y la obligación del Estado de su protección[9].

En el caso de Chile, la Constitución vigente no contiene un apartado específico al derecho a la alimentación, tampoco se ha explicitado el reconocimiento objetivo de la protección de un derecho a la alimentación adecuada ni las obligaciones que ello implica para el Estado[10] (República de Chile, 1980). Sin embargo, la Constitución vigente contempla otros derechos de igual jerarquía y los precisas en los siguientes artículos: artículo 19 nº 1 reconoce el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona; artículo 19 nº 9 el derecho a la protección de la salud[11].

La modificación a la Constitución del año 2005 implicó un cambio significativo. En el artículo 5 nº 2 se determina: *"el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación, el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes"*[12]. Parte de la finalidad mencionada es extender la protección a los derechos humanos garantizados por normas internacionales asumidas por el país[13].

---

8 FAO. El derecho humano a una alimentación adecuada y a no padecer hambre. Recuperado en: www.fao.org/3/W9990S/w9990S03.htm

9 FAO. (2000). El derecho a la alimentación. En la teoría y en la práctica. Noruega: FAO.

10 República de Chile. (1980). Constitución de la República de Chile. Santiago de Chile: República de Chile.

11 Ibidem.

12 Ref. 10

13 Silva-Bascuñán, A. (1989). Reforma sobre derechos humanos. Revista Chilena de Derecho, 16, 579-589.

Es a raíz de los Derechos fundamentales, recién citados, y de la modificación del artículo N°5, que se ha argumentado nuestra Constitución considera el Derecho a la Alimentación de manera tácita, esto al estar íntimamente ligado a los anteriores y al consagrar la obligación del Estado de respetar y promover los derechos fundamentales que emanan de los instrumentos internacionales que ha ratificado nuestro país y se encuentran vigente en nuestro ordenamiento jurídico.[14]

En diversas ocasiones el Gobierno de Chile y la Secretaría General de la Presidencia han manifestado el compromiso respecto a los derechos esenciales y fundamentales. Paradójicamente, Chile ha ratificado gran parte de los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos que imponen la obligación de respetar, proteger, promover y hacer efectivos los derechos que incluyen a todas las personas.[15]

Nuestro país se ha caracterizado por asumir un fuerte un compromiso y voluntad ante el derecho internacional y ha estado sujeto al cumplimiento exhaustivo de pactos ratificados. Por ello, es necesario reafirmar y reconocer de forma transversal los derechos esenciales que posibiliten a cada persona gozar de sus derechos fundamentales, y que el Estado de Chile articule su expresión concreta.

Sobre alimentación bajo los lineamientos internacionales, los Estados deben examinar además periódicamente sus políticas y programas nacionales relacionados con los alimentos, con fin de garantizar que se respeten efectivamente la igualdad del derecho de todos a la alimentación (ONU/FAO, 2010). Concretamente la ya mencionada Declaración Universal de Derechos Humanos proclama 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*

14 Así lo declara, por ejemplo, el sitio web de la "Plataforma para la Seguridad Alimentaria y Nutricional" (PSAN por sus siglas), creada por la FAO y ALADI. La información se encuentra en el siguiente link: https://plataformacelac.org/es/derecho-alimentacion/CHL

15 Ref. 2

la alimentación"[16]. Descansando en esto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece el derecho a la salud, a la vida digna y la alimentación[17].

Asimismo, el derecho humano a la salud da cuenta del derecho de las personas al *"disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental"*[18]. Por otra parte, la vinculación entre el derecho a la vida digna y la alimentación contempla el reconocimiento de "*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*"[19]; a su vez, el derecho fundamental de *"toda persona a estar protegida contra el hambre"*[20].

Conforme a lo anterior, es posible diferenciar dos derechos de lo relatado. El primero es el derecho a una alimentación adecuada. El segundo es el derecho a ser protegido contra el hambre[21]. En base a Erazo y Mendez (2014) desde la perspectiva de la alimentación y nutrición es relevante entregar mecanismos concretos para el ejercicio del derecho a la Alimentación Adecuada consignado[22]. De acuerdo a este principio, Chile ha destacado y se ha reconocido a nivel internacional como un país con un rol activo en la región[23]. Una evidencia lo mencionado es el trabajo hecho en apoyo a la implementación de la *Ley de Alimentos*[24], convirtiendo a Chile como pionero y un referente internacional en torno a iniciativas sobre alimentación[25].

Estas iniciativas respecto a alimentación nacen del hecho de que, la situación alimentaria de nuestro país demuestra grave falencias, que se mantienen a la fecha, tal como lo demostró la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la

16 Ref. 1
17 Ref. 3
18 Ref. 7
19 Ref. 7
20 Ref. 7
21 Erazo, X., Méndez, R. (2014). Seguridad alimentaria, derecho a la alimentación y políticas públicas. Santiago, Chile: Editorial LOM.
22 Ibidem
23 ONU. (2018). FAO Seguimiento de la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN2) e implementación del Decenio de las Naciones Unidas de Acción sobre la Nutrición
24 Ref. 21
25 La exigencia de una alimentación saludable por parte de la población: el desafío post Ley de Etiquetados. Noticia disponible en: http://www.uchile.cl/noticias/156917/exigir-una-alimentacion-saludable-desafio-post-ley-de-etiquetados

Agricultura (FAO), que en julio del año 2019 publicó un estudio sobre el estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. En dicho informe se indicó que en nuestro país 3,9 millones de personas mayores de edad tienen obesidad. El mismo estudio informó que Chile tiene una de las mayores tasas de sobrepeso infantil de América Latina y el Caribe, indicando que un 9,3% de los niños, menores de 5 años, sufren de sobrepeso.[26]

Lo anterior debe ser complementado con los datos que entregó el "Mapa Nutricional" del año 2018 publicado por la JUNAEB, que concluyó que, por nivel educacional, el 24,6% de los niños de kínder es obeso, otro 24,4% en el caso de los estudiantes de primero básico, un 23,7% en los de prekínder y en los niños de quinto básico el 60% es obeso o sufre de sobrepeso. En síntesis, prácticamente 1 de cada 4 niños de primera infancia tiene obesidad, la mayoría concentrada en sectores rurales[27].

Respecto a la desnutrición la encuesta CASEN 2017 reveló una realidad preocupante: las cifras de desnutrición en niños entre 0 y 6 años van al alza. De hecho, en el año 2011 el porcentaje de menores en esta situación o en riesgo de ella era de 3,7%, estadística que cayó en 2015 hasta 2,2% pero en 2017 subió a 3,2%. Ahora, respecto de la población total, según datos de la FAO, en nuestro país el 3,3% de la población sufre de desnutrición.[28]

Como se puede ver uno de los principales problemas en nuestro país es la tendencia al sobrepeso y obesidad que existe tanto en personas mayores de 18 años como en niños. Una de las principales causas de la obesidad y el sobrepeso es la malnutrición y la prevalencia de alimentos no saludables y no nutritivos.

Frente a lo anterior se ha dado un esfuerzo legislativo para combatir los problemas que genera la malnutrición en nuestro país, y en específico la prevalencia de consumo de alimentos poco nutritivos por parte de sus habitantes, y más grave aún, nuestros niños. En

---

26 Estudio disponible en: http://www.fao.org/3/ca5162es/ca5162es.pdf

27 Disponible en: https://www.junaeb.cl/wp-content/uploads/2013/03/MapaNutricional_2018.pdf

28 Información disponible en el siguiente enlace web: http://www.fao.org/faostat/es/#country/40

esta línea podemos encontrar, por ejemplo, la Ley de Etiquetados y el Programa Elige Vivir Sano.

La primera de ellas, es decir, la Ley N°20.606, Sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad, conocida como "Ley de Etiquetado", tiene como objetivo principal proteger la salud de niños y niñas modificando los entornos alimentarios que los rodean, así como de favorecer la selección informada de alimentos y disminuir el consumo de alimentos con exceso de energía y nutrientes críticos (sodio, azúcares, grasas saturadas). Esto para mejorar la condición nutricional de nuestra población.[29]

Los ejes principales de esta ley son 5; En un primer lugar, obliga un nuevo etiquetado frontal de advertencia en alimentos que sean altos en nutrientes críticos; En un segundo lugar, impone restricciones a la publicidad de alimentos especialmente aquella dirigida a menores de 14 años; En un tercer lugar, restringe la venta de alimentos en establecimientos educacionales de prebásica, básica y media; En un cuarto lugar, obliga a la incorporación de un mensaje que promueva hábitos de vida saludable en la publicidad de algunos alimentos; Y, por último, incluye, en todos los niveles educativos, actividades didácticas que contribuyan al desarrollo de hábitos de alimentación saludable y de vida activa.[30]

Luego de su implementación, ocurrida en el año 2016, diversos académicos realizaron un estudio para evaluar los efectos de la ley en cuestión. En este estudio se observó que la Ley de Etiquetado generó disminuciones en la exposición de preescolares y adolescentes a la publicidad de alimentos "altos en" en Televisión, disminuciones en el contenido promedio de sodio y azúcares en alimentos envasados, disminuciones en la compra de bebestibles y cereales, que cuentan con algún sello, en los hogares, y, que las personas reconocen mejor la calidad nutricional de los alimentos envasados tras la incorporación de sellos de advertencia. En conclusión, los resultados sugieren que la implementación de la ley se ha asociado con cambios en los

29 Rodríguez Osiac, Lorena, & Pizarro Quevedo, Tito. (2018). Ley de Etiquetado y Publicidad de Alimentos: Chile innovando en nutrición pública una vez más. *Revista chilena de pediatría*, *89*(5), 579-581. Disponible en: https://dx.doi.org/10.4067/S0370-41062018005000806

30 Ibidem

ambientes alimentarios y en la conducta de las personas, particularmente niños, que están en línea con ir mejorando la alimentación y salud de la población en los ambientes alimentarios y en la conducta de las personas, particularmente niños, que están en línea con ir mejorando la alimentación y salud de la población.[31]

No obstante lo anterior, estos esfuerzos legislativos deben ser complementados con una consagración constitucional del derecho a la alimentación, como un derecho fundamental.

Pensando en un futuro, el Decenio de Acción sobre la Nutrición (2016-2025) declarado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2016 (OMS, 2016) insta a los Estados a elaborar y/o poner en marcha estrategias sobre nutrición y alimentación. Chile ha asumido gran parte de los desafíos y objetivos estipulados que consisten en considerar la posibilidad de la generación de políticas y compromisos financieros que sean específicos, mensurables, alcanzables, pertinentes y sujetos a plazos (SMART) respecto de la Declaración de Roma sobre la Nutrición y las opciones voluntarias contenidas en el Marco de Acción de la Segunda Conferencia[32].

De forma histórica Chile ha asumido gran parte de los desafíos en materia de alimentación y nutrición, abarcando la implementación, vigilancia y evaluación de iniciativas alimentarias sujetas a estrategias internacionales. Tanto hacia al pasado como hacia el futuro se ha consagrado el reconocimiento del Estado de Chile sobre el derecho a la alimentación y sus especificaciones.

Por ello, urge una formalización y concretización del derecho a la alimentación de forma constitucional, ya que el principio de la interrelación y protección de los derechos sociales con consecuencias constitucionales se hace factible a partir del reconocimiento del principio de igualdad[33].

---

31 Información disponible en: https://inta.cl/evaluacion-de-panel-de-expertos-nacional-e-internacional-revela-cambios-en-composicion-de-alimentos-y-conductas-de-las-personas-tras-implementacion-de-la-ley-de-etiquetado/

32 Decenio de las Naciones Unidas de Acción sobre a la Nutrición (2016-2025). Disponible en: http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA69/A69_R8-sp.pdf

33 Gavara de Cara, J.C. (2010). La Dimensión Objetiva de Los Derechos Sociales.

En la actualidad nuestro país parece mostrar un nivel de protección que tal vez no se condice con su importancia e iniciativas promulgadas por Chile. Se requiere reafirmar, un reconocimiento y una protección acorde a la naturaleza de derecho humano que implica el derecho a la alimentación, puesto que posee un carácter esencial, y constituye íntegramente parte del derecho a la vida y a la salud ya reconocidos a nivel constitucional por nuestra nación.

II- Derecho Comparado[34]

En el mundo, actualmente existe una serie de países que han incorporado a sus Constituciones un reconocimiento expreso al Derecho a la Alimentación como un derecho fundamental. En esta línea podemos encontrar a Bolivia[35], Ecuador[36] y Sudáfrica[37]. El caso de Colombia es especial, toda vez que contempla una consagración al derecho a la alimentación como un derecho fundamental en su Constitución, pero lo consagra para los niños.[38]

Otros países han optado por incluir el derecho a la alimentación en la consagración de otros derechos, tales como Bielorrusia y Moldova, que lo incorporan al derecho a un estándar de vida/calidad adecuado; Brasil que lo incorpora como parte del derecho a un salario mínimo; O, Malawi que lo considera como parte del derecho al desarrollo.[39]

III- Idea Matriz

---

34 Este apartado usa la información contenida en la "Guía para Legislar sobre el Derecho a la Alimentación", 2010, de la FAO, disponible en el siguiente enlace: http://www.fao.org/3/i0815s/i0815s00.htm

35 Artículo 16 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf

36 Artículo 13 de la Constitución del Ecuador, disponible en: https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp_ecu-int-text-const.pdf

37 Artículo 27 de la Constitución de Sudáfrica, disponible en: https://www.gov.za/documents/constitution/chapter-2-bill-rights#27

38 Artículo 44 de la Constitución Política de Colombia, disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf

39 Ver recuadros N°9, 10 y 11 de la "Guía para Legislar sobre el Derecho a la Alimentación", Ob. Cit. Pp. 42-45

En razón de los fundamentos ya mencionados, el presente proyecto de reforma constitucional tiene como objetivo establecer un reconocimiento expreso al Derecho a la Alimentación como un derecho fundamental, incorporándolo al catálogo que entrega el Artículo N°19 de nuestra Constitución Política de la República.

Así mismo se establece la obligación que tiene el Estado de garantizar, a todos los ciudadanos de nuestro país, el acceso a una alimentación saludable y se contempla la modificación del Artículo N°20 de la misma Constitución, con el fin de incorporar a este derecho como uno de los que puede ser objeto de una acción de protección de garantías constitucionales, en los casos en que por una acción u omisión ilegal o arbitraria se límite este derecho. Esto último, entregará una vía judicial veloz y eficaz para los casos en que este derecho se vea afectado, para que las Cortes de Apelaciones dicten las medidas necesarias para garantizar este derecho y poner fin a su limitación.

IV- PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

ARTÍCULO ÚNICO: Modifíquese el Decreto N°100, de 16 de junio de 2018, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República, en la siguiente forma:

1. **Incorpórese un nuevo numeral 27 al artículo 19, del siguiente texto:**

"27°-. El Derecho a la Alimentación, la Seguridad Alimentaria y Nutricional de todas las personas, incluyendo el agua como fuente de hidratación fundamental.

El Estado promoverá el acceso físico, económico y social, la disponibilidad oportuna y permanentemente, el uso y estabilidad en la provisión a una alimentación saludable y adecuada, contemplando el agua como elemento esencial, inocua y nutritiva en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, sin discriminación arbitraria, con tal de mantener una vida sana y lograr el desarrollo integral del ser humano.

Ninguna persona podrá ser privada de alimentos o los medios para poder adquirirlos.

2. **Sustitúyase en el artículo 20 inciso primero, luego del guarismo “24°,” la conjunción “y” por una coma.**

3. **Incorpórese en el artículo 20 inciso primero, luego del guarismo “25°” el siguiente texto: “y 27°”**

CRISTINA GIRARDI LAVÍN

Diputada de la República