

**INICIATIVA CONVENCIONAL
CONSTITUYENTE QUE
ESTABLECE EL DERECHO
FUNDAMENTAL A LA
ALIMENTACIÓN ADECUADA**

**A LA MESA
DIRECTIVA DE LA
CONVENCIÓN
CONSTITUCIONAL**

Señores y señoras convencionales constituyentes:

En uso de la facultad que nos confiere el artículo 81 del reglamento general de la Convención Constitucional, y encontrándonos dentro del plazo establecido en el artículo 84 de dicho cuerpo reglamentario, tenemos a honra someter a su consideración la siguiente iniciativa convencional constituyente, que establece el derecho fundamental a la alimentación adecuada.

SUGERENCIA EN MATERIA DE CLASIFICACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN:

Para los efectos previstos en los artículos 86 y 88 del reglamento general, tenemos a bien sugerir a la Mesa Directiva clasificar la presente iniciativa convencional constituyente dentro de aquellas a ser analizadas por la comisión sobre Derechos Fundamentales, al encontrarse dentro del catálogo de temas que corresponde abordar a dicha comisión.

Para ello, solicitamos se tenga a la vista lo dispuesto en el literal j) del artículo 65 del reglamento general de la Convención Constitucional.

RESUMEN EJECUTIVO DEL CONTENIDO Y ESTRUCTURA DE LA INICIATIVA

Esta iniciativa convencional consta de las siguientes secciones:

§1. FUNDAMENTACIÓN	2
I.- FUNDAMENTOS NORMATIVOS	2
1.- Derecho Nacional.....	3
2.- Derecho Internacional	4
3.- Constitucionalismo comparado.....	6
II.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA DE ARTICULADO	6
1.- Inciso primero.	7
a) Seguridad alimentaria y nutricional.....	7
b) Cobertura alimentaria	8
c) Libertad alimentaria.....	8
d) Derecho a conocer.	8

3.- Inciso segundo.	9
a) Garantía de disponibilidad y acceso a los alimentos	9
b) Especial protección de quienes requieren alimentos por razones de salud	9
c) Protección y promoción de los alimentos y bebidas tradicionales, y del patrimonio culinario y gastronómico	9
d) Cautela de la inocuidad y calidad de alimentos y bebidas	10
3.- Inciso tercero.....	10
a) Sistema nacional de alimentación	10
b) Promoción de una dieta saludable y educación alimentaria.....	11
§2. ARTICULADO	12

§1. FUNDAMENTACIÓN

I.- FUNDAMENTOS NORMATIVOS

La propuesta que sometemos a su consideración busca reconocer como derecho fundamental la alimentación adecuada, constituyendo la identidad del derecho diez elementos, (i) la seguridad alimentaria y nutricional, (ii) la cobertura alimentaria, (iii) la libertad alimentaria, (iv) el derecho a conocer la composición y origen de los alimentos, (v) la función estatal de garantía de disponibilidad y acceso a los alimentos, (vi) especialmente de quienes los requieran por razones de salud, (vii) la especial protección y promoción de los alimentos y bebidas locales, tradicionales y ancestrales, (viii) la inocuidad alimentaria como función estatal, (ix) bases orgánicas para el sistema nacional de alimentación, y (x) la promoción de una dieta saludable como función estatal.

Sus fundamentos se encuentran en la evolución del derecho interno en materia alimentaria, careciendo hasta la fecha de bases constitucionales; el derecho internacional de los derechos humanos, que en múltiples instrumentos consagra la alimentación adecuada como derecho humano, y la experiencia comparada. En virtud de ello, se propone consagrar una norma con tres incisos que recogen las ideas matrices de esta iniciativa de norma constitucional.

La propuesta de constitucionalizar el derecho a una alimentación adecuada cuenta con amplio respaldo, por ejemplo, de la representante local de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) Eve Crowley, o en la

comunidad académica,¹ así como en iniciativas populares de norma, de los diversos actores del campo alimentario.

Respecto del concepto de alimento, el artículo 102 del Código Sanitario establece:

“Se entenderá por alimentos o productos alimenticios cualquier sustancia o mezcla de sustancias destinadas al consumo humano, incluyendo las bebidas y todos los ingredientes y aditivos de dichas sustancias.”

La FAO, por su parte, ha señalado que:

“Se entiende por "alimento" toda sustancia, elaborada, semielaborada o bruta, que se destina al consumo humano, incluyendo las bebidas, el chicle y cualesquiera otras sustancias que se utilicen en la fabricación, preparación o tratamiento de los alimentos, pero no incluye los cosméticos ni el tabaco ni las sustancias utilizadas solamente como medicamentos.”²

1.- Derecho Nacional

A nivel local, el decreto ley N° 3464, de 11 de agosto de 1980 (la autodenominada “Constitución Política de la República de 1980”) no reconoce el derecho a la alimentación adecuada. Es más, no hay ninguna disposición referida específicamente a la alimentación. Producto de dicho vacío normativo, diversos parlamentarios ingresaron el 9 de octubre de 2019 una propuesta de reforma constitucional para consagrar dicho derecho en forma explícita.³

Sin embargo, y debido a la extensa tradición agrícola, pecuaria, hortofrutícola, ganadera, pesquera, piscícola, acuícola, vinífera, pisquera y licorera, entre otras, existe abundante regulación legal y reglamentaria, así como numerosos órganos de la Administración del Estado, relacionados con el amplio campo de la alimentación.

Chile es un país con una larga tradición alimentaria. Junto a la minería, la producción de alimentos ha sido y continúa siendo una de las principales actividades económicas del país, generando culturas y subculturas, así como polos de desarrollo, asociados a la producción

¹ Véase: <http://www.derecho.uchile.cl/centro-de-derecho-ambiental/columnas-de-opinion/cdaenlosmedios-j-aranda-y-derecho-a-alimentacion-en-la-constitucion>

² Véase: FAO, documento en línea, <https://www.fao.org/3/w5975s/w5975s08.htm#:~:text=Se%20entiende%20por%20%22alimento%22%20toda%20el%20tabaco%20ni%20las%20sustancias> [Fecha última consulta: 21 de enero de 2022]

³ Boletín N° 12.989-07, <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmTipo=SIAL&prmID=50886&formato=pdf#:~:text=En%20el%20caso%20de%20Chile,Rep%C3%BAblica%20de%20Chile%2C%201980>.

alimentaria. Dicha tradición alimentaria es anterior al Estado, y hunde sus raíces en la historia de las primeras naciones que habitaron el territorio. Algunas de ellas surgieron culturalmente asociadas a algún alimento, siendo el caso de los pehuenches el más paradigmático, por la importancia que el fruto de la araucaria, el pehuén, tenía en su cosmovisión. Lo mismo ocurre con la relación entre las culturas del norte grande y la papa, o lo que ocurre con el pueblo chango y su relación con los alimentos de origen marino.

A nivel legal, destacan en materia alimentaria el Código Sanitario, el que en su Título II del Libro IV regula a los productos alimenticios. También, destaca la Ley N° 18.755, orgánica del Servicio Agrícola y Ganadero, la Ley N° 18.892, general de Pesca y Acuicultura, la Ley N° 20.606, sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad, entre otros cuerpos normativos.

Dichas normas dan origen en los hechos a un sistema nacional de alimentación, en el cual intervienen diversos órganos públicos, afincados en varios Ministerios, pero que actúan coordinados, y en donde la ACHIPIA cumple un importante rol de enlace entre distintos servicios públicos.

2.- Derecho Internacional

Diversos instrumentos internacionales reconocen el derecho a la alimentación. El término más empleado es el de “derecho a la alimentación adecuada”⁴.

Por ejemplo, el artículo 25 de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos** dispone:

“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”

A su turno, el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**, en su artículo 11 establece

“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”.

⁴ Véase: Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH), *Derecho humano a la alimentación y a la seguridad alimentaria*, (Guatemala: COPREDEH, 2011): pp. 6 y ss. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29521.pdf> [Fecha última consulta: 20 de enero de 2022]

También, el tema es ampliamente abordado en la **Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales**⁵, de 2013, la que define al campesino en su art. 1º como:

“Un campesino es un hombre o una mujer de la tierra, que tiene una relación directa y especial con la tierra y la naturaleza a través de la producción de alimentos u otros productos agrícolas. Los campesinos trabajan la tierra por sí mismos y dependen sobre todo del trabajo en familia y otras formas en pequeña escala de organización del trabajo. Los campesinos están tradicionalmente integrados en sus comunidades locales y cuidan el entorno natural local y los sistemas agroecológicos.”

Indicando en sus arts. 2º, 3º, 8º y 9º como derechos:

“Art. 2º [...] 5. Los campesinos tienen derecho a la soberanía alimentaria, que comprende el derecho a una alimentación saludable y culturalmente apropiada, producida mediante métodos ecológicamente racionales y sostenibles, y el derecho a definir sus propios sistemas de alimentación y agricultura.”

“Art. 3º [...] 4. Los campesinos tienen derecho a una alimentación adecuada, saludable, nutritiva y asequible y a mantener su cultura alimentaria tradicional.

5. Los campesinos tienen derecho a consumir su propia producción agrícola y a utilizarla para satisfacer las necesidades básicas de su familia, y derecho a distribuir su producción agrícola a otras personas.”

“Art. 8º [...] 7. Los campesinos tienen derecho a elaborar sistemas de comercialización comunitarios con el fin de garantizar la soberanía alimentaria.”

“Art. 9º [...] 1. Los campesinos tienen derecho al reconocimiento y la protección de su cultura y de los valores de la agricultura local.”

Entre otros instrumentos encontramos:

Protocolo de San Salvador, el que define en el artículo 12. Derecho a la alimentación

“Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto

⁵ Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*, (Nueva York: ONU, 2013)
https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPleasants/A-HRC-WG-15-1-2_sp.pdf

nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. Con el objetivo de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”.

La **Observación General Número 12**, segundo período de sesiones 1999, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece que el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.

Directrices Voluntarias del derecho a alimentación. El 23 de noviembre de 2004, los 187 Estados Miembros del Consejo General de la FAO adoptaron un Conjunto de Directrices Voluntarias con el fin de Respalda la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. Estas directrices son un conjunto de recomendaciones que los Estados han aprobado, ofrecen a los Estados orientaciones prácticas sobre el mejor modo de cumplir la obligación, contraída en virtud del derecho internacional referido a respetar el derecho a una alimentación adecuada y a asegurar que las personas no padezcan hambre.

Convención sobre los derechos del niño (apartado c del párrafo 2 del artículo 24; y párrafo 3 del artículo 27).

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (párrafo 2 del artículo 12) y la **Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad** (artículos 25 y 28).

3.- Constitucionalismo comparado

A nivel comparado, hay países que ha reconocido en forma expresa el derecho a la alimentación, como es el caso de Bolivia, Ecuador, Sudáfrica⁶ y parcialmente Colombia, mientras otros lo hacen como un principio rector de las políticas públicas del Estado, como es el caso de Nigeria y Sri Lanka, otros mencionan la alimentación al consagrar otros derechos, como Bielorrusia, Moldavia, Brasil y Malawi.

II.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA DE ARTICULADO

⁶ Constitución de Sudáfrica, artículo 27.

La propuesta de norma que presentamos consta de un artículo único, con tres incisos. El primero de ellos consagra el derecho a la alimentación adecuada, desagregando los elementos que lo componen; el segundo, contiene las funciones o “deberes” estatales respecto del derecho consagrado en el inciso precedente; finalmente, el inciso tercero establece bases constitucionales para un sistema nacional de alimentación, así como para la promoción de una dieta saludable.

1.- Inciso primero.

El inciso primero de la propuesta normativa consagra el derecho a la alimentación adecuada. Dicho derecho fundamental tiene como titulares a las personas naturales.

En seguida, se despliegan los elementos que dan contenido al derecho.

a) Seguridad alimentaria y nutricional.

En primer lugar, la iniciativa parte incorporando el concepto de seguridad alimentaria y nutricional, término ampliamente desarrollado por la doctrina y el derecho internacional de los derechos humanos, entendiéndose como tal “[...] *que todas las personas deben tener disponibilidad y acceso a alimentos suficientes, adecuados a su cultura, que cubran sus necesidades vitales y esos alimentos no deben tener sustancias o situaciones adversas para la salud [...], y estos alimentos deben estar disponibles y accesibles todo el tiempo para las y los consumidores.*”⁷

La seguridad alimentaria y nutricional descansa sobre cuatro pilares: la disponibilidad de alimentos, el acceso a los alimentos, el consumo de alimentos y la utilización biológica de los alimentos.⁸

La seguridad alimentaria y nutricional dispone que de toda persona tiene derecho a contar permanentemente con alimentos de calidad, nutritivos, equilibrados y suficientes. No basta con que toda persona tenga acceso, tanto físico como económico, en todo momento, a alimentos y bebidas, o a medios para obtenerlos, sino que dichos alimentos y bebidas deben ser de calidad, deben aportar nutrientes suficientes para permitir el normal desarrollo y crecimiento en las diferentes etapas de la vida, deben ser equilibrados, variados en cuanto al tipo de alimento o bebida, y debe ser suficiente, es decir, bastar no sólo para subsistir, sino que para permitir el desarrollo sano del consumidor.

⁷ COPREDEH, op. cit.

⁸ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, el Sr. Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 61/163 de la Asamblea General.

b) Cobertura alimentaria

Luego, el inciso primero de la norma innova incorporando el concepto de cobertura alimenticia. Dicho concepto proyecta la seguridad alimentaria y nutricional al ámbito territorial, estableciendo la función estatal de asegurar la disponibilidad de alimentos y bebestibles adecuados a lo largo y ancho del territorio nacional, especialmente en las zonas aisladas.

Con dicha disposición se da cobertura constitucional al abastecimiento de las zonas aisladas del territorio nacional, en lo que respecta a alimentos. Dicha función fue históricamente cumplida por la Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas (EMAZA), empresa del Estado creada por el DFL N° 274, de 1960, del Ministerio de Hacienda, decayendo durante la década de los 90' y 2000, y finalizando su existencia legal durante la primera administración de Sebastián Piñera, mediante la dictación de la Ley N° 20.693, de 2013, que dispuso su liquidación, dejando en consecuencia el abastecimiento de productos en zonas aisladas exclusivamente entregado a la iniciativa privada.

c) Libertad alimentaria.

Una segunda innovación lo constituye lo que hemos denominado como “libertad alimentaria”, concepto que comprende el derecho de toda persona a escoger libremente su dieta, de acuerdo a sus propias creencias personales, doctrinas, cosmovisión y gustos.

Esta libertad busca dar cobertura constitucional y amparo a quienes, por una parte, a quienes deben observar una dieta determinada por razones religiosas o de creencias particulares, así como por las cosmovisiones de las primeras naciones y del pueblo tribal afro descendiente, pero también a quienes optan por dietas especiales por razones personales, ya sean éticas, sanitarias, de gustos, o de cualquier otra índole.

Sin perjuicio de lo anterior, en el inciso final se habilita al Estado y sus órganos para promover dietas saludables, en la medida que ello no coarte la libertad alimentaria.

Esta norma reviste especial importancia en aquellos regímenes de alimentación centralizada y controlada, por ejemplo, en establecimientos hospitalarios, carcelarios, educacionales, laborales, o de otra índole, en donde no se podrá forzar a los usuarios de dichos sistemas o sistemas de alimentación a observar una dieta determinada, debiendo ofrecer alternativas de alimentación, por cierto dentro de límites razonables.

d) Derecho a conocer.

Finalmente, se consagra el derecho de las personas a conocer la composición nutricional de alimentos y bebidas, así como el origen de dichos productos.

Dicha norma obliga a productores y vendedores de alimentos y bebestibles a informar apropiadamente a los consumidores respecto al origen de los alimentos, así como de todos aquellos elementos relevantes para conocer los efectos nutricionales.

3.- Inciso segundo.

Este inciso contiene las funciones o “deberes” estatales para garantizar el derecho a la alimentación adecuada.

a) Garantía de disponibilidad y acceso a los alimentos

La primera función estatal corresponde a garantizar, en forma progresiva, continua y permanente, la disponibilidad y el acceso, tanto físico como económico, de aquellos alimentos que satisfagan el derecho establecido en el primer inciso de la norma.

Para ello, la Administración puede recurrir a diversas formas de intervención administrativa (policía, fomento, empresa pública y servicio público)⁹, así como a las correspondientes técnicas, sirviendo esta norma constitucional como título habilitante de dicha intervención.

b) Especial protección de quienes requieren alimentos por razones de salud

La iniciativa establece una especial priorización de la función estatal establecida en la oración anterior, respecto del suministro de alimentos para quienes los requieren por razones de salud.

c) Protección y promoción de los alimentos y bebidas tradicionales, y del patrimonio culinario y gastronómico

En seguida, se consagra como función estatal la protección y promoción de los alimentos y bebidas tradicionales, así como del patrimonio culinario y gastronómico.

Con ello, se da especial protección a la producción de los alimentos y bebidas locales, habilitando al legislador para diseñar políticas públicas que vayan en directo beneficio de la producción local, comprendiéndose la protección de las prácticas tradicionales, ancestrales y artesanales de producción alimentaria, que constituyen un invaluable patrimonio inmaterial cultural de nuestro país.

De igual forma, la protección se extiende a la preparación tradicional de los alimentos locales, tanto de la cocina chilena tradicional, en sus diferentes variantes regionales, como también de las cocinas de las primeras naciones o pueblos originarios, y de las colectividades de migrantes presentes en el territorio nacional, que dan origen a un patrimonio cultural inmaterial.

⁹ José Luis Villar Ezcurra, *Derecho Administrativo Especial. Administración pública y actividad de los particulares*, (Madrid: Editorial Civitas, 1999): p. 24.

Así, hay una protección constitucional global a todo el proceso cultural vinculado con la alimentación, que permitirá al legislador y a la Administración diseñar planes, programas y políticas públicas de fortalecimiento a la producción de alimentos y bebidas tradicionales, como también a los establecimientos en que se expenden comidas y bebidas que forman parte de nuestra identidad pluricultural como país.

Ello también comprende el desarrollo de un sistema de reconocimiento, valoración y control de los productos locales, a través por ejemplo de denominaciones de origen protegidas o controladas, que resguarden a los productores tradicionales, y permitan preservar en el tiempo las características de los productos locales.

En concomitancia con lo anterior, la alimentación debe basarse en forma preferente en productos locales, y que se correspondan con la identidad y tradiciones de sus consumidores.

Lo anterior, recoge y hace propia la experiencia de los derechos del buen vivir (*sumak kawsay*), y en particular del artículo 13 de la Constitución ecuatoriana de 2008.¹⁰

d) Cautela de la inocuidad y calidad de alimentos y bebidas

La última función estatal corresponde a la cautela permanente de la inocuidad y calidad de los alimentos y bebidas, cuya materialización queda encomendada al legislador, de acuerdo a las bases constitucionales que se indican en el inciso tercero de la norma.

3.- Inciso tercero.

El inciso tercero de la norma contiene disposiciones orgánicas

a) Sistema nacional de alimentación

El inciso final de la norma propuesta establece las bases constitucionales para un sistema nacional de alimentación, a través del cual el Estado y sus órganos, elaborará, coordinará y ejecutará las políticas públicas y los programas asociados a la alimentación, velando por la inocuidad de alimentos y bebidas.

En este punto, sólo se eleva a rango constitucional una función estatal que hoy es compartida por diversos órganos de la Administración, entre los que destacan las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) de Salud, el Instituto de Salud Pública (ISP), el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, la Agencia Chilena para la Calidad e Inocuidad Alimentaria (ACHIPIA), entre otros.

¹⁰ Constitución ecuatoriana (2008): “Art. 13.- *Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales. El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria.*”

Con este inciso se da cobertura constitucional a la creación de una única entidad a cargo de la alimentación, como pudiese ser un Ministerio de Alimentación, o un servicio público u organismo de otra naturaleza, que coordine todos los esfuerzos encaminados a garantizar la inocuidad y calidad de los alimentos y bebidas, o bien, manteniendo la actual estructura administrativa, dar mayor protección a las funciones que hoy cumplen dichos órganos.

b) Promoción de una dieta saludable y educación alimentaria

Finalmente, el sistema nacional de alimentación debe comprender también la promoción de una dieta saludable, por parte del Estado y sus órganos, incorporando la educación alimentaria como parte de dicha promoción.


§2. ARTICULADO

En consecuencia, proponemos a la Convención Constitucional, incorporar en la propuesta de nueva Constitución Política, en el capítulo o título relativo a los derechos y deberes fundamentales y sus garantías, un artículo, numeral o literal¹¹, en el sentido siguiente:

Artículo único.- Toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada. Este derecho comprende la seguridad alimentaria y nutricional, la cobertura alimentaria para toda la población, especialmente en sectores aislados geográficamente y el derecho a conocer la composición y origen de los alimentos.

Es función del Estado garantizar, en forma progresiva, continua y permanente, la disponibilidad y el acceso, tanto físico como económico, de los alimentos que satisfagan este derecho, especialmente de quienes deben acceder a ciertos alimentos por razones de salud, debiendo además proteger y promover los alimentos y bebidas tradicionales y ancestrales, así como el patrimonio culinario y gastronómico. Asimismo, velará, en forma permanente, por la inocuidad y calidad de alimentos y bebidas.

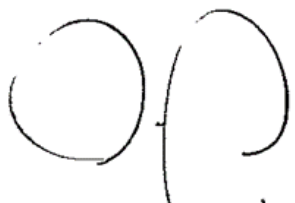
Corresponderá al legislador establecer un sistema nacional de alimentación, que elabore, coordine y ejecute las políticas y programas vinculados al ejercicio de este derecho, así como de promoción de una dieta saludable.



Javier Fuchslocher Baeza



Adriana Cancino Meneses



César Valenzuela Maas

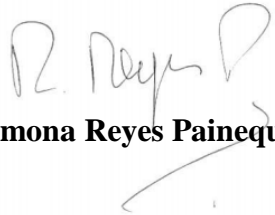


Benito Baranda Ferrán

¹¹ Dependiendo la técnica que se emplee para ordenar los derechos fundamentales.



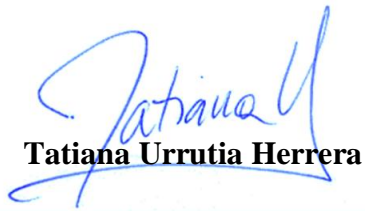
Gaspar Domínguez Donoso



Ramona Reyes Painequeo



Maximiliano Hurtado Roco



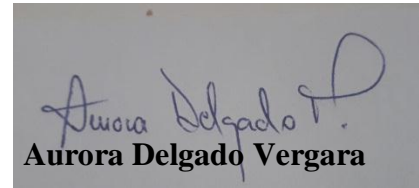
Tatiana Urrutia Herrera



Matías Orellana Cuéllar



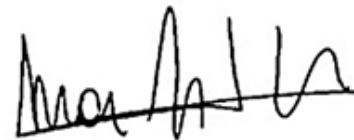
Patricio Fernández Chadwick



Aurora Delgado Vergara



Damaris Abarca González



Mariela Serey Jiménez