



FLOR PABLO MEDINA

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



Proyecto de Ley N° _____

La congresista **FLOR PABLO MEDINA**, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

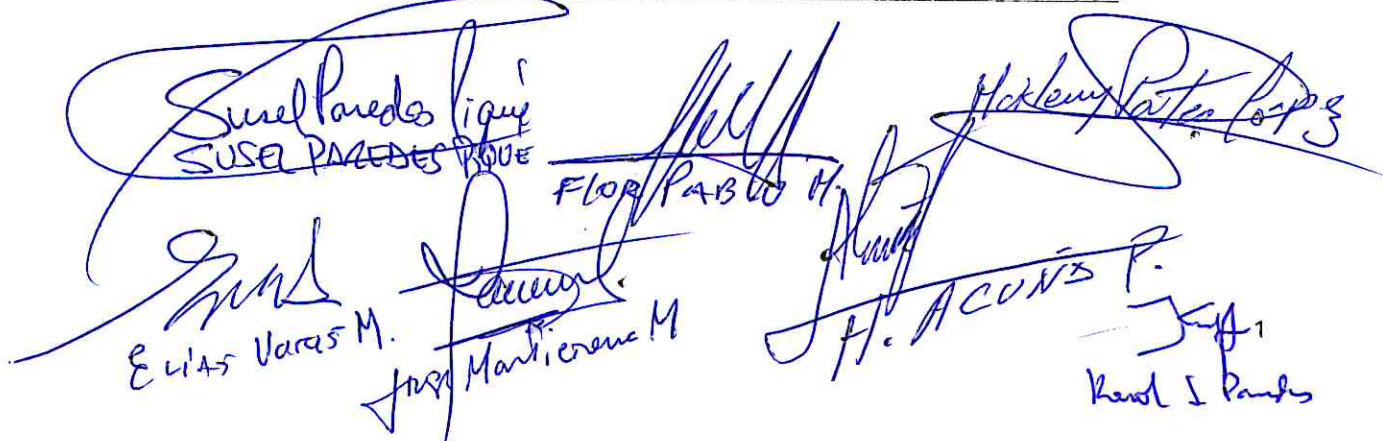
LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 7 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, A EFECTOS DE RECONOCER EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Artículo 1.- Modificación del artículo 7 de la Constitución Política del Perú

Modifícase el artículo 7 de la Constitución Política del Perú, que quedará redactado conforme al siguiente texto:

«**Artículo 7.** Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona con discapacidad tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.

Toda persona tiene derecho a la alimentación adecuada, inocua y nutritiva, permanente, suficiente y culturalmente pertinente, en el marco de la seguridad alimentaria y nutricional, que garantice su salud y su desarrollo físico, emocional y cognitivo. El Estado reconoce y garantiza el acceso y el consumo de alimentos sanos, nutritivos y suficientes, culturalmente pertinentes y de preferencia de producción local, especialmente en contextos de pobreza extrema y escasez, así como para las niñas, niños y adolescentes, y los estudiantes de las instituciones educativas».


Susel Paredes Lique
FLOR PABLO M.
Eduardo Vargas M.
Jose Martinez M.
H. ACUÑA P.
Rosal I. Paredes

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene por objeto reconocer constitucionalmente el derecho autónomo de toda persona a la alimentación—uno de los derechos económicos, sociales y culturales—, a efectos de garantizar su salud y su desarrollo integral, así como establecer que el Estado Peruano tiene la obligación de reconocer y garantizar el acceso y el consumo de alimentos sanos, nutritivos y suficientes,¹ culturalmente pertinentes y de preferencia de producción local, especialmente para quienes se encuentren en contextos de pobreza y escasez, así como para las niñas, niños y adolescentes, y los estudiantes de las instituciones educativas.

1. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La alimentación implica que una persona pueda tener acceso físico y económico —regular, permanente y libre— a alimentos de manera cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece y que le garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.²

Por el contrario, una situación de malnutrición se presenta debido a la ingesta insuficiente, desequilibrada o excesiva de macronutrientes o micronutrientes de una persona. Tres son las afecciones que influyen en esta situación, a saber, la desnutrición, la anemia y el sobrepeso y obesidad. La desnutrición es el resultado de una ingesta nutricional deficiente en cantidad o calidad, o de absorción o uso biológico deficientes de los nutrientes consumidos, como resultado de episodios repetidos de enfermedades, lo que afecta el crecimiento y el desarrollo adecuados del

¹ El segundo de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas con fecha 25 de setiembre de 2015 en su Resolución A/RES/70/1 —Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible— se propone, entre otros, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular las pobres y aquellas que se encuentran en situaciones vulnerables, incluidas las lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente.

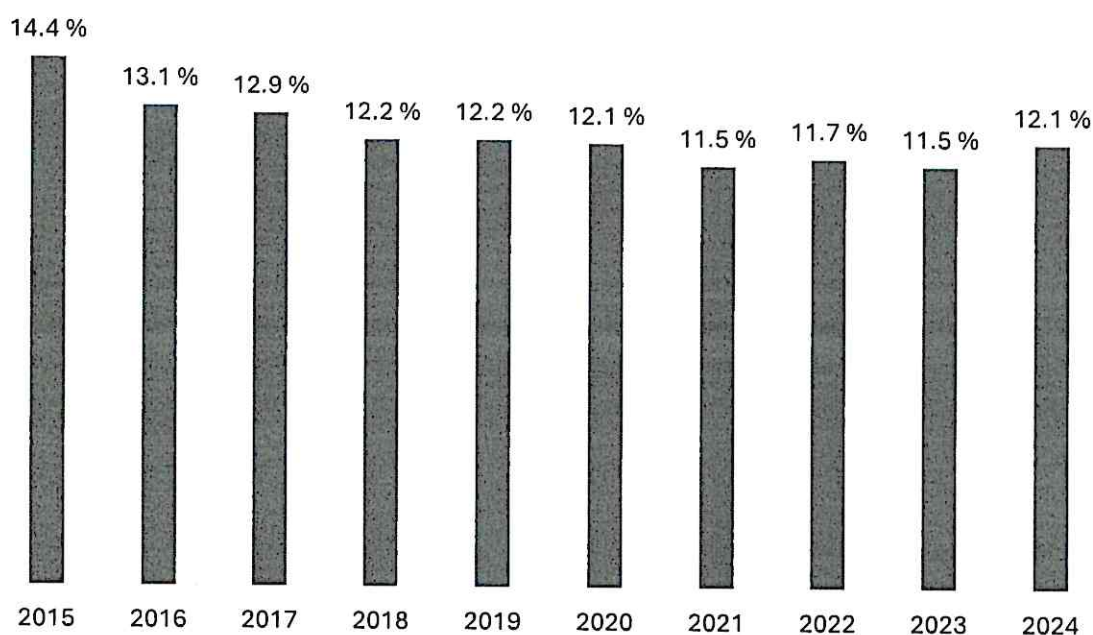
² Organización de las Naciones Unidas (2001). El derecho a la alimentación. Informe preparado por el señor Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2001/53. Ginebra, Comisión de Derechos Humanos, página 9.

cuerpo. Esto comprende los bajos peso y estatura con relación a la edad, la delgadez peligrosa con relación a la estatura y el déficit de vitaminas o minerales.

Durante la última década, entre los años 2015 y 2024, el 12 % de las niñas y niños menores de cinco años de edad presentaron problemas de desnutrición crónica, con las áreas de residencia rural triplicando el promedio de las áreas urbanas.³

Gráfico 1

Niñas y niños menores de cinco años de edad con desnutrición crónica, Perú, 2015-2024



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
Elaboración: Despacho Congresal Flor Pablo Medina

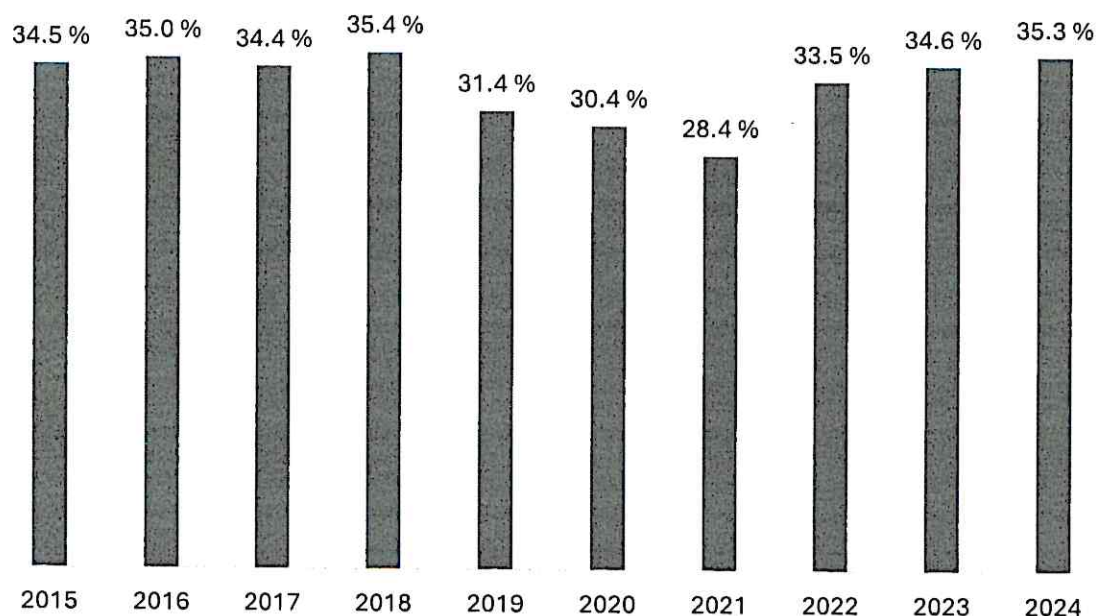
En la anemia la cantidad de los glóbulos rojos o la concentración de hemoglobina en ellos son inferiores a los rangos de referencia normales, dependiendo de la edad y el sexo de la persona, lo que puede causar problemas en las mujeres embarazadas y sus bebés, así como deficiencias en el desarrollo cognitivo y motor de las niñas y los niños. Esto puede ser consecuencia de mala alimentación, falta de hierro en la sangre,

³ Instituto Nacional de Estadística e Informática (2025). Perú: Series anuales de indicadores principales de la ENDES, 1986-2024. Lima, Dirección Nacional de Censos y Encuestas, página 137.

infecciones, enfermedades crónicas, antecedentes familiares, menstruaciones y problemas de embarazo.

Durante la última década, entre los años 2015 y 2024, la tercera parte de las niñas y los niños de seis a 35 meses de edad —33 %— presentaron anemia, con una tendencia al incremento entre el 2021, cuando se registró el porcentaje más bajo del 28 %, y el 2024, cuando alcanzó el 35 %.⁴ Ese 2024 una cuarta parte de las mujeres de quince a 49 años de edad —26 %— presentaron anemia, seis puntos porcentuales por encima del 20 % registrado el 2021.⁵ En ambos casos, las áreas de residencia rural superaron a las áreas urbanas.

Gráfico 2
Niñas y niños de 6 a 35 meses de edad con anemia, Perú, 2015-2024

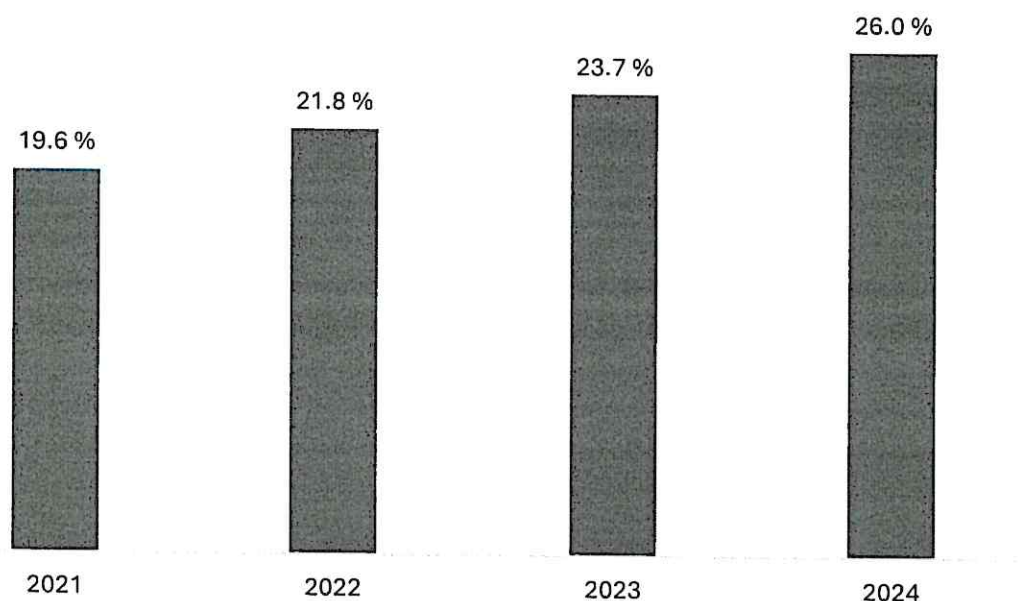


Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
Elaboración: Despacho Congresal Flor Pablo Medina

⁴ Instituto Nacional de Estadística e Informática (2025). Perú: Series anuales de indicadores principales de la ENDES, 1986-2024. Lima, Dirección Nacional de Censos y Encuestas, página 131.

⁵ Instituto Nacional de Estadística e Informática (2025). Perú: Series anuales de indicadores principales de la ENDES, 1986-2024. Lima, Dirección Nacional de Censos y Encuestas, página 135.

Gráfico 3
Mujeres de 15 a 49 años de edad con anemia, Perú, 2021-2024



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
 Elaboración: Despacho Congresal Flor Pablo Medina

Por su parte, el sobrepeso y la obesidad hacen referencia a un peso corporal superior a lo normal con relación a la estatura de la persona, como consecuencia de una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud. Esa condición aumenta el riesgo de que se desarrollen enfermedades metabólicas y cardiovasculares.

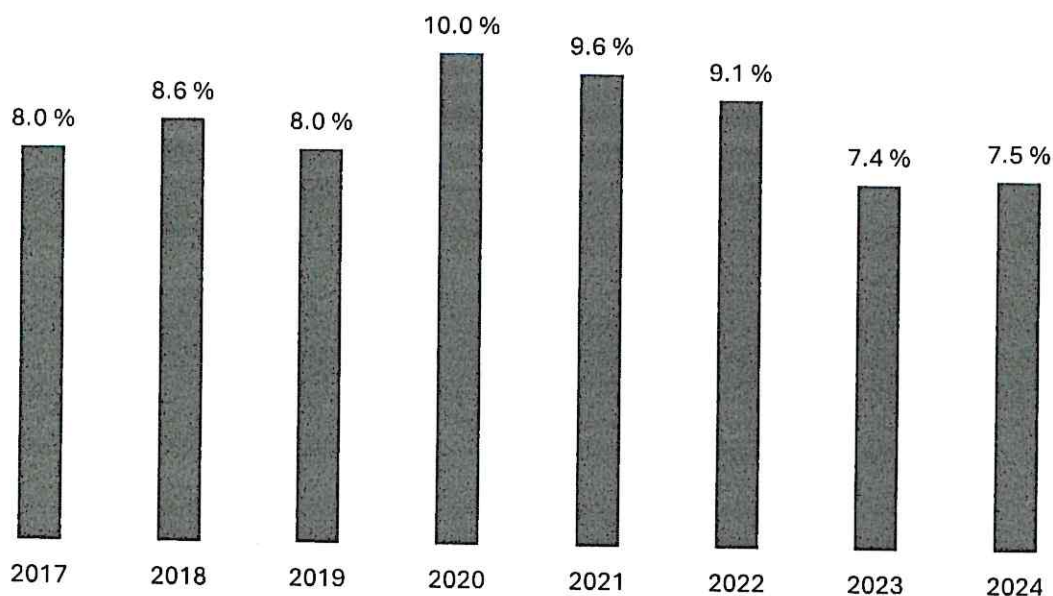
Durante el último ochenio, 2017-2024, uno de cada diez niñas y niños menores de cinco años de edad —9 %— presentó sobrepeso y obesidad, con las áreas de residencia urbana más que duplicando el promedio de las áreas rurales.⁶ Y seis de cada diez personas de quince y más años de edad —61 %— presentaron exceso de

⁶ Instituto Nacional de Estadística e Informática (2025). Perú: Series anuales de indicadores principales de la ENDES, 1986-2024. Lima, Dirección Nacional de Censos y Encuestas, página 143.

peso, que incluye las situaciones de sobrepeso y obesidad,⁷ con la costa como la región natural de residencia con los porcentajes más altos.

Gráfico 4

Niñas y niños menores de 5 años de edad con sobrepeso y obesidad, Perú, 2017-2024

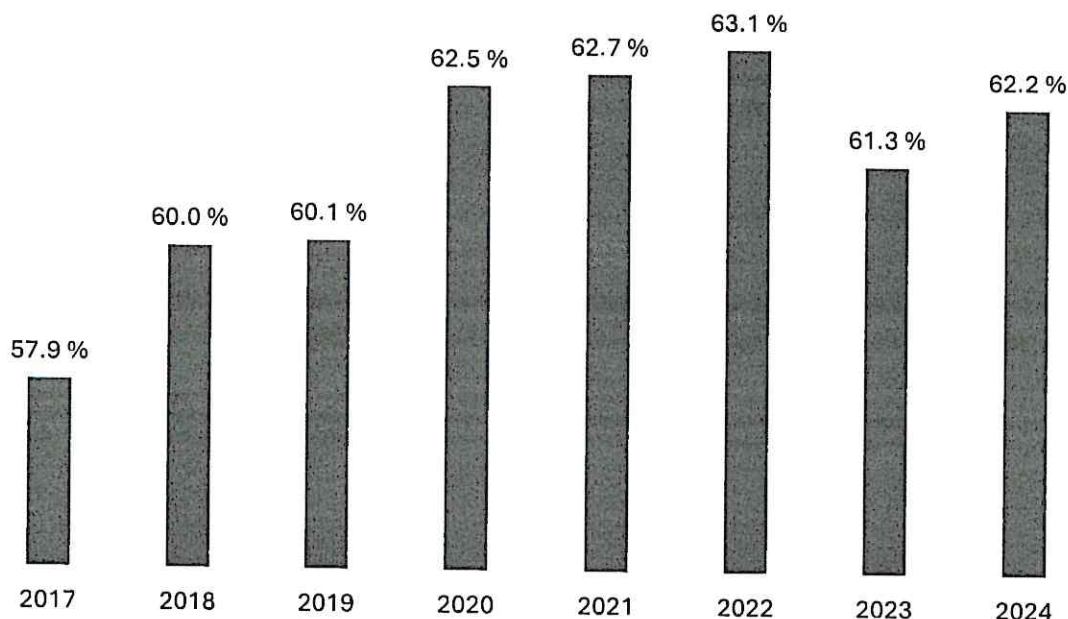


Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
Elaboración: Despacho Congresal Flor Pablo Medina

⁷ Instituto Nacional de Estadística e Informática (2025). Perú: Enfermedades no transmisibles y transmisibles, 2024. Lima, Dirección Nacional de Censos y Encuestas, página 62.

Gráfico 5

Personas de 15 y más años de edad con sobrepeso y obesidad, Perú, 2017-2024



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
Elaboración: Despacho Congresal Flor Pablo Medina

El derecho a la alimentación encuentra sustento en la denominada «cláusula de los derechos no enunciados» o «*numerus apertus*», prevista en el artículo 3 de la Constitución Política,⁸ pues su reconocimiento implícito está directamente vinculado con valores tan importantes como la dignidad humana y el Estado social y democrático de derecho.⁹ No obstante, su reconocimiento de manera explícita como derecho autónomo otorgaría un mandato y obligaciones claros a los diversos órganos del Estado para velar por su cumplimiento, y ofrecería visibilidad ante las personas titulares del derecho. Esto último es lo que ha sucedido en quince países de América Latina y el Caribe —Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala

⁸ El artículo 3 de la Constitución Política del Perú establece que «La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de la soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno».

⁹ Defensoría del Pueblo (2012). Aportes a los programas sociales de contenido alimentario, a partir de la supervisión al Programa Integral de Nutrición. Documento Defensorial 19. Lima, Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Adjuntía para la Administración Estatal, página 11.

Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Surinam—,¹⁰ que consagran este derecho constitucional, ya sea para toda la población¹¹ o para grupos

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2020). El derecho a una alimentación adecuadas en las constituciones. Nota de orientación jurídica para parlamentarios en América Latina y el Caribe 1. Página 4.

¹¹ Así, por ejemplo, el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, ubicado en el capítulo de los derechos fundamentalísimos, consagra que «I. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación. II. El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población»; el artículo 6 de la Constitución de la República Federativa de Brasil establece que «Son derechos sociales: la educación, la salud, la alimentación, el trabajo, la vivienda, el transporte, la recreación, la seguridad, la previsión social, la protección a la maternidad y la infancia, la asistencia a las personas desamparadas, de conformidad con esta Constitución (...)»; el artículo 13 de la Constitución de la República del Ecuador, ubicado en el capítulo de los derechos del buen vivir, prevé que «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»; y el tercer párrafo del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ubicado en el capítulos de los derechos humanos y sus garantías, consagra que «Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. México es centro de origen y diversidad del maíz, que es un elemento de identidad nacional, alimento básico del pueblo de México y base de la existencia de los pueblos indígenas y afromexicanos. Su cultivo en el territorio nacional debe ser libre de modificaciones genéticas producidas con técnicas que superen barreras naturales de la reproducción o la recombinación, como las transgénicas. Todo otro uso del maíz genéticamente modificado debe ser evaluado en los términos de las disposiciones legales para quedar libres de amenazas para la bioseguridad, la salud y el patrimonio biocultural de México y su población. Debe priorizarse la protección de la biodiversidad, la soberanía alimentaria, su manejo agroecológico, promoviendo la investigación científica-humanística, la innovación y los conocimientos tradicionales». Otras constituciones de América Latina y el Caribe que reconocen de forma explícita el derecho a la alimentación para todas las personas son las de Cuba, Guyana, Haití, Nicaragua y Surinam. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2020). El derecho a una alimentación adecuadas en las constituciones. Nota de orientación jurídica para parlamentarios en América Latina y el Caribe 1. Página 4.

específicos en situación de mayor vulnerabilidad, como niñas y niños,¹² mujeres embarazadas¹³ y personas adultas mayores,¹⁴ entre otros.

Cinco son los competentes esenciales que caracterizan el derecho a la alimentación, a saber, la disponibilidad de los alimentos, su estabilidad, su accesibilidad económica y física, su sostenibilidad y su adecuación. Por la primera se entienden las posibilidades que tiene la persona de alimentarse, sea directamente, explotando la

¹² Así, el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia, ubicado en el capítulo de los derechos sociales, económicos y culturales, establece que «Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión (...); el artículo 82 de la Constitución Política de la República de Costa Rica explicita que «El Estado proporcionará alimento y vestido a los escolares indigentes, de acuerdo con la ley»; el artículo 123 de la Constitución Política de la República de Honduras, ubicado en el capítulo de derechos del niño, consagra que «Todo niño deberá gozar de los beneficios de la seguridad social y la educación. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud, para lo cual deberá proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales desde el período prenatal, teniendo derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, educación, recreo, deportes y servicios médicos adecuados»; el artículo 56 de la Constitución Política de la República de Panamá, ubicado en el capítulo sobre la familia, prevé que «(...) El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de estos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión social (...); y el artículo 54 de la Constitución de la República del Paraguay, ubicado en el capítulo de los derechos de la familia, establece que «La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos, protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación (...)).

¹³ Así, el artículo 43 de la Constitución Política de Colombia, ubicado en el capítulo de los derechos sociales, económicos y culturales, establece que «La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviese desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia».

¹⁴ Así, el artículo 46 de la Constitución Política de Colombia, ubicado en el capítulo de los derechos sociales, económicos y culturales, establece que «El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia»; y el artículo 51 de la Constitución Política de la República de Guatemala, ubicado en la sección sobre la familia, dispone que «El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores de edad y de los ancianos. Les garantizará su derecho a la alimentación, salud, educación y seguridad y previsión social».

tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario, según la demanda. La segunda exige contar con una estabilidad en la oferta de los alimentos; la disponibilidad de los alimentos debe ser estable en el tiempo en cada lugar. La tercera implica que los costos financieros asociados con la adquisición de los alimentos para un régimen adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados la provisión y la satisfacción de otras necesidades, y que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos las personas vulnerables. La cuarta entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presente y futura. Y, por último, la adecuación viene determinada por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de cualquier otro tipo imperantes en el momento.¹⁵

2. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN

El presente proyecto de ley tendrá efectos directos sobre la Constitución Política del Perú, específicamente sobre su artículo 7,¹⁶ ubicado en el capítulo de los derechos sociales y económicos, que prevé el derecho a la salud y la protección de la persona con discapacidad. Se propone incorporar un segundo párrafo que reconozca el derecho autónomo de toda persona a la alimentación, en el marco de la seguridad alimentaria y nutricional, a efectos de garantizar su salud y su desarrollo integral; y establezca que el Estado tiene la obligación de reconocer y garantizar el acceso y el consumo de alimentos sanos, nutritivos y suficientes, culturalmente pertinentes y de preferencia de producción local, especialmente para quienes se encuentran en contextos de pobreza extrema y escasez, así como para las niñas, niños y adolescentes, y los estudiantes de las instituciones educativas.

¹⁵ Organización de las Naciones Unidas (1999). Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11). Observación General 12. E/C.12/1999/5. Ginebra, páginas 3-4.

¹⁶ El texto vigente del artículo 7 de la Constitución Política del Perú corresponde a la modificación efectuada mediante el artículo único de la Ley 32188, Ley de reforma constitucional que modifica los artículos 7 y 23 de la Constitución Política del Perú para considerar el término «discapacidad», publicada con fecha 11 de diciembre de 2024.

Cuadro 1

Constitución Política del Perú	
Texto Actual	Texto Propuesto
« Artículo 7. Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona con discapacidad tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad».	« Artículo 7. Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona con discapacidad tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad. <u>Toda persona tiene derecho a la alimentación adecuada, inocua y nutritiva, permanente, suficiente y culturalmente pertinente, en el marco de la seguridad alimentaria y nutricional, que garantice su salud y su desarrollo físico, emocional y cognitivo. El Estado reconoce y garantiza el acceso y el consumo de alimentos sanos, nutritivos y suficientes, culturalmente pertinentes y de preferencia de producción local, especialmente en contextos de pobreza extrema y escasez, así como para las niñas, niños y adolescentes, y los estudiantes de las instituciones educativas ».</u>

Conforme lo dispone la cuarta disposición complementaria y transitoria de la Constitución Política del Perú, los derechos y las libertades constitucionales se interpretan a la luz de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Estado Peruano.

Precisamente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada en 1948,¹⁷ fue el primer instrumento internacional que reconoció el derecho a la alimentación. En efecto, su artículo 25 consagra que toda persona y su familia tienen derecho a un nivel de vida adecuado que les asegure la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

El presente proyecto de ley de reforma constitucional guarda correspondencia con los compromisos internacionales asumidos por el Estado Peruano al suscribir, aprobar y ratificar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966),¹⁸ cuyo numeral 1) de su artículo 11 reconoce 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; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979),¹⁹ cuyo numeral 2) de su artículo 12 prevé que los Estados Parte le aseguran a la mujer una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia; la Convención sobre los Derechos del Niño (1989),²⁰ cuyo literal c) de su artículo 24 dispone que los Estados Parte combatirán las enfermedades y la malnutrición mediante, entre otras cosas, el suministro de alimentos nutritivos adecuados; y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006),²¹ cuyo artículo 28 reconoce la alimentación

¹⁷ La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas con fecha 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III).

¹⁸ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas con fecha 16 de diciembre de 1966 en su Resolución 2200 A (XXI). Posteriormente, fue aprobado por el Estado Peruano mediante Decreto Ley 22129, publicado con fecha 29 de marzo de 1978.

¹⁹ La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas con fecha 18 de diciembre de 1979 en su Resolución 34/180. Posteriormente, fue aprobada por el Estado Peruano mediante Resolución Legislativa 23432, de fecha 4 de junio de 1982.

²⁰ La Convención sobre los Derechos del Niño fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas con fecha 20 de noviembre de 1989 en su Resolución 44/25. Posteriormente, fue aprobada por el Estado Peruano mediante Resolución Legislativa 25278, publicada con fecha 4 de agosto de 1990.

²¹ La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas con fecha 13 de diciembre de 2006 en su Resolución 61/106. Posteriormente, fue aprobada por el Congreso de la República mediante Resolución Legislativa 29127 y ratificada por el Ministerio de Relaciones Exteriores mediante Decreto Supremo 073-2007-RE, publicados con fechas 1 noviembre y 1 de diciembre de 2007, respectivamente.

adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias.

Cabe precisar que, el año 1999, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas²² interpretó el derecho a una alimentación adecuada, previsto en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, precisando que se ejerce cuanto todo hombre, mujer o niño tienen acceso físico y económico a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla, y que no debe considerarse en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas agregó que el derecho humano a una alimentación adecuada impone tres obligaciones a los Estados Parte, a saber, respetar, proteger y realizar; esta última, a su vez, entraña las de facilitar y de hacer efectivo. La obligación de respetar el acceso requiere que los Estados no adopten medidas que tengan por resultado impedirlo. La obligación de proteger requiere la adopción de medidas para velar porque las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar) exige procurar actividades para fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Y, cuando un individuo o grupo sea incapaz de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente.

En el ámbito interamericano, el Estado Peruano suscribió, aprobó y ratificó el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988),²³ conocido como el Protocolo

²² Organización de las Naciones Unidas (1999). Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11). Observación General 12. E/C.12/1999/5. Ginebra, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, páginas 3-4.

²³ El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue adoptado por la Asamblea General de la Organización de los

de San Salvador, cuyo artículo 12 consagra el derecho a la alimentación, precisando que toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada, que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

Además de los mencionados instrumentos internacionales de carácter vinculante, el presente proyecto de ley de reforma constitucional guarda correspondencia con declaraciones y directrices orientadoras aprobadas en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, como la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (1974), que proclama que todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición; la Declaración Mundial sobre la Nutrición (1992), que reconoce que el acceso a una alimentación nutricionalmente adecuada y segura es un derecho de cada persona; la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (1996), que reafirma el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos seguros y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación adecuada y el derecho fundamental a no padecer hambre; y las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional (2004).²⁴

Las mencionadas Directrices Voluntarias tienen por objeto garantizar la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales de las personas; la accesibilidad física y económica de todas las personas, incluidos los grupos vulnerables, a una alimentación adecuada, libre de sustancias peligrosas y aceptable en una cultura determinada; o los medios para obtenerla. En particular, su séptima directriz, referida al marco jurídico, invita a los Estados a considerar la posibilidad de incorporar disposiciones en su ordenamiento jurídico interno, que pueden incluir sus constituciones, con el objeto de facilitar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria y nutricional nacional.

Estados Americanos con fecha 17 de noviembre de 1988. Posteriormente, fue aprobado por el Estado Peruano mediante Resolución Legislativa 26448, publicada con fecha 27 de diciembre de 1998.

²⁴ Las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional fueron aprobadas por la Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en noviembre de 2004.

3. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El reconocimiento expreso y directo del derecho autónomo a la alimentación en el artículo 7 de la Constitución Política del Perú le otorga el más alto nivel de reconocimiento y resguardo en el ordenamiento jurídico nacional y, en consecuencia, permitirá la sistematización, el perfeccionamiento y la potenciación de las normas con rango de ley²⁵ y las reglamentarias, así como de las estrategias,²⁶ las políticas públicas y los planes de acción que hacen referencia, interpretan o regulan de manera dispersa la alimentación saludable para toda la población y, en particular, para las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad —como aquellas en situación de pobreza extrema y escasez, y las niñas, niños y adolescentes de las instituciones educativas—, a efectos de promover una mejor garantía y el pleno respeto de este derecho.

Como la Constitución tiende a prevalecer sobre los cambios de gobierno de turno y las coyunturas políticas, el derecho autónomo a la alimentación posibilitará el ejercicio del control de toda legislación que sea incompatible o que constituya un obstáculo para su goce, y entraña la posibilidad de ejercer las acciones y garantías constitucionales y judiciales que permitan reparar efectivamente el derecho para quienes hayan sido afectados.²⁷

Garantizar el derecho constitucional autónomo a la alimentación tendrá, además, un impacto en la salud, la calidad de vida y el desarrollo humano de la población. Cabe precisar que las actuales tasas de desnutrición tienen costos económicos significativos para el Estado Peruano, con pérdidas que llegan a representar el 4.6 %

²⁵ Por ejemplo, el Decreto Legislativo 1062, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de inocuidad de los alimentos; la Ley 30021, Ley de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes; y la Ley 31315, Ley de seguridad alimentaria y nutricional. Estas normas legales fueron publicadas con fechas 28 de junio de 2008, 17 de mayo de 2013 y 26 de julio de 2021, respectivamente.

²⁶ La Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021 fue aprobada mediante Decreto Supremo 021-2013-MINAGRI, publicado con fecha 28 de diciembre de 2013.

²⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2020). El derecho a una alimentación adecuadas en las constituciones. Nota de orientación jurídica para parlamentarios en América Latina y el Caribe 1. Página 4.

del producto bruto interno (PBI), es decir, 10 mil 500 millones de dólares americanos.²⁸ Estos costos económicos se derivan de la triple carga de la malnutrición, a saber, la desnutrición, la anemia y el sobrepeso y obesidad.

Si bien el reconocimiento constitucional no implica necesariamente que el Estado tenga la obligación de distribuir alimentos sanos, nutritivos y suficientes para toda la población, sí contribuirá a hacer más eficaces los distintos programas de protección social diseñados para mejorar el acceso a dietas nutritivas de las poblaciones en situación de vulnerabilidad a lo largo de su ciclo de vida. Estos incluyen el Programa de Complementación Alimentaria, que proporciona raciones específicas a personas que viven en la pobreza; Cuna Más, que ofrece comidas nutritivas y apoyo al desarrollo de la primera infancia de uno a tres años de edad; Juntos, un programa de transferencias monetarias condicionadas que incorpora intervenciones sensibles a la nutrición; y el programa de alimentación escolar, que otorga comidas nutritivas a las niñas y los niños desde los tres hasta los quince años de edad.²⁹

4. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO

El presente proyecto de ley de reforma constitucional guarda concordancia con la décimo quinta política de Estado del Acuerdo Nacional,³⁰ la «Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición». Esta política promueve la seguridad alimentaria para permitir la disponibilidad y el acceso de la población a alimentos suficientes y de calidad, para garantizar una vida activa y saludable dentro de una concepción de desarrollo humano integral.

²⁸ Banco Interamericano de Desarrollo (2025). Más que una comida: Cómo las comidas escolares pueden impulsar una mejor nutrición y sistemas alimentarios sostenibles. Hallazgos del análisis de Fill the Nutrient Gap en Guatemala y Perú. Washington D.C., División de Educación, página 43.

²⁹ Banco Interamericano de Desarrollo (2025). Más que una comida: Cómo las comidas escolares pueden impulsar una mejor nutrición y sistemas alimentarios sostenibles. Hallazgos del análisis de Fill the Nutrient Gap en Guatemala y Perú. Washington D.C., División de Educación, página 49.

³⁰ El Acuerdo Nacional fue suscrito con fecha 22 de julio del 2002 por las principales fuerzas políticas y sociales del país, y constituye un espacio de diálogo y construcción de consensos para lograr un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible, y para afirmar la gobernabilidad democrática. Ha aprobado 35 políticas de Estado, que se agrupan en cuatro grandes objetivos, a saber, el fortalecimiento de la democracia y Estado de derecho, el desarrollo con equidad y justicia social, la promoción de la competitividad del país y la afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado.

Para ello, el Estado (a) alentará la producción diversificada y sostenible de alimentos; (b) garantizará que los alimentos disponibles sean económicamente asequibles, apropiados y suficientes; (c) evitará que la importación de alimentos cambie los patrones de consumo saludable de la población; (d) promoverá el establecimiento de un código de ética obligatorio para la comercialización de alimentos; (e) aplicará controles de calidad y vigilancia sobre la producción, comercialización, almacenamiento y distribución de alimentos para consumo humano; (f) garantizará el saneamiento básico; (g) promoverá la participación, organización y vigilancia de los consumidores; (h) tomará medidas contra las amenazas a la seguridad alimentaria; (i) reforzará la investigación en materia de agricultura, ganadería, bosques y demás recursos; (j) hará posible que las familias y las personas expuestas a la inseguridad alimentaria satisfagan sus necesidades alimenticias y nutricionales, y prestará asistencia a quienes no estén en condiciones de hacerlo; (k) asegurará el acceso de alimentos y una adecuada nutrición, especialmente a los niños menores de cinco años de edad y lactantes, mujeres gestantes y niños en etapa escolar, pobres, pobres extremos y vulnerables, así como familias en situación de pobreza o riesgo; (l) desarrollará una política intersectorial participativa de seguridad alimentaria, con programas descentralizados; (m) estimulará y promoverá la lactancia materna en el primer año de vida; (n) otorgará complementos y suplementos alimentarios y nutricionales a los pobres extremos y vulnerables; (o) capacitará y educará a la población en temas de nutrición, salud, higiene, vigilancia nutricional y derechos ciudadanos; (p) incorporará contenidos de educación nutricional en los programas educativos; (q) recuperará y valorará los saludables saberes y hábitos nutricionales originales; (r) difundirá las virtudes nutricionales de los derivados agro-industriales en los cultivos locales; y (s) promoverá la participación activa de las personas y grupos sociales.

Asimismo, el presente proyecto de ley de reforma constitucional se relaciona con el tema prioritario 66 de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones 2024-2025 del Congreso de la República,³¹ referido a la «seguridad alimentaria».

³¹ Aprobada mediante Resolución Legislativa 006-2024-2025-CR, Resolución Legislativa del Congreso por la que se aprueba la Agenda Legislativa para el período anual de sesiones 2024-2025, publicada con fecha 2 de noviembre de 2024.