Proyecto de Ley N° 4529/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
Congresista de la República

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
22 MAR. 2023
RECIBIDO
Hora 12:35
Firma

La señora congresista de la República **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

PROYECTO

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

Artículo 1.- Objeto de la ley
La presente ley de reforma constitucional tiene por objeto incorporar el artículo 4-A a la Constitución Política del Perú.

Artículo 2.- Finalidad de la ley
La presente ley de reforma constitucional tiene por finalidad otorgar reconocimiento explícito, en la Constitución Política del Perú, al derecho fundamental a la alimentación adecuada. De esta forma, se armoniza la legislación con la jurisprudencia constitucional y los tratados internacionales de Derechos Humanos, fortaleciendo el ejercicio y la justiciabilidad de este derecho.

Artículo 3.- Incorporación del artículo 4-A a la Constitución Política del Perú
Se incorpora el artículo 4-A a la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

> **"Artículo 4-A. El Estado reconoce el derecho de toda persona a la alimentación adecuada.**
>
> **Toda persona tiene derecho al acceso continuo de alimentos, que procure para ella y su familia.**
>
> **En el caso de encontrarse en situación de vulnerabilidad que le impida solventarse una alimentación adecuada, el Estado debe garantizar el acceso a ésta.**
>
> **Es deber constitucional del Estado, la lucha contra la hambruna y la anemia".**

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/03/2023 12:16:59-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

A lo largo de su jurisprudencia, el Tribunal Constitucional del Perú ha ido desarrollando el contenido constitucionalmente protegido de cada uno de los derechos consagrados en nuestra Carta Magna, así como progresivamente ha reconocido jurisprudencialmente derechos que derivan de la dignidad humana, aunque aún no se encuentren de manera explícita consagrados en la Norma Fundamental peruana.

Por lo tanto, corresponde al Poder Legislativo peruano, en su conjunto, decidir si dichos derechos que obtienen reconocimiento jurisprudencial deben ser o no positivizados en el ordenamiento jurídico a través de una reforma constitucional. Lo cierto es que, en el ámbito de derechos humanos constitucionalizados, se considera que la lista de derechos establecida en la Constitución no es taxativa, pues su reconocimiento siempre se da de manera progresiva.

Y, es en ese orden de ideas, en que la Constitución Política del Perú establece un *numerus apertus* respecto del listado de derechos fundamentales. Tal es así que, en su artículo 3 establece lo siguiente:

> "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 soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno"[1].

Por consiguiente, el Tribunal Constitucional del Perú, supremo intérprete de la Constitución peruana, desarrolló jurisprudencialmente al derecho a la alimentación en la sentencia recaída en el expediente 01470-2016-PHC/TC, indicando lo siguiente:

[1] Constitución Política del Perú de 1993, art. 3.

> "(...) la concretización del derecho social fundamental a la alimentación es progresiva en tanto se desarrolla en función a umbrales de satisfacción, a la vez reconoce una obligación incondicional mínima del Estado en asegurar la provisión y acceso a alimentos que evitan padecer hambre a sus titulares y garantizan la funcionalidad corporal de los mismos"[2].

Es importante mencionar que el derecho a la alimentación adecuada forma parte del ordenamiento jurídico peruano desde el momento en que se encuentra consagrado en los tratados internacionales de derechos humanos. Es, en mérito a ello, que el Tribunal Constitucional peruano pudo resolver una controversia donde se alegaba la violación del derecho a la alimentación adecuada, sin este estar consagrado o establecido de forma explícita en la Constitución de 1993.

Lo cierto es que la realidad peruana gira en torno a que algunos operadores jurídicos, incluyendo a jueces constitucionales de primer grado o instancia, suelen tener una visión literalista y restrictiva con lo que respecta a la protección de derechos humanos a nivel nacional. Por lo tanto, muchos de ellos se rehúsan a brindar una adecuada tutela a algún derecho que no visualizan en la parte dogmática de la Constitución.

En el Perú, hay compatriotas que padecen hambruna y anemia, esta iniciativa legislativa está pensada en materializar el derecho a la alimentación adecuada para poder atenderlos y se establecen deber constitucional al Estado peruano de dejar la indiferencia de lado para poder abordar esta lucha enfocada en los que menos tienen y más sufren.

Es en aquel contexto, donde la seguridad alimentaria adquiere mayor prominencia, pues representa un estado de bienestar donde la persona se encuentra saludable y pude desarrollarse, ya que se tiene acceso físico y económicos suficiente a alimentos que posean un adecuado nivel nutricional.

[2] Tribunal Constitucional del Perú. (2019). *Sentencia 01470-2016-HC/TC*, f. 41.

En ese sentido, proponer esta reforma constitucional no es en vano, ni un mero gesto político, sino es una oportunidad para visibilizar la existencia de un derecho, que el Estado peruano se ha comprometido, a través de la ratificación de diversos tratados internacionales, a respetarlo, protegerlo y promoverlo.

Por ejemplo, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos se indica 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..."[3].

También, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha desarrollado lo siguiente:

> "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 en las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento"[4].

A su vez, para el constitucionalista David Bilchitz, vicepresidente de la International Association of Constitutional Law (IACL):

> "El primer paso en la realización de los derechos socio-económicos es garantizar aquellos que se encuentran en peor situación y sean los vulnerables en la sociedad suficiente alimentación para hacer posible que ellos se vean libres de amenazas a su supervivencia (inanición y hambre)"[5].

[3] Declaración Universal de los Derechos Humanos. (1948), art. 25, inc. 1.
[4] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1966), art. 11, inc. 1.
[5] BILCHITZ, D. (2007). *Poverty and Fundamental Rights: The Justification and Enforcement of Socio-economic Rights*. Oxford: Oxford University Press, p. 243.

Además, Fernando Castro, Coordinador de Proyectos de Sistemas Alimentarios en FAO Perú sostiene lo siguiente:

> "Los gobiernos de los países han ido reconociendo el derecho a la alimentación adecuada y demostrando la voluntad política para hacerlo cumplir. Pero debemos entender que la obligación del Estado no significa que se tenga que dar alimentos gratuitos a toda la población, sino que se debe garantizar que nadie padezca hambre o malnutrición grave. Para ello es importante proporcionar alimentos inocuos y nutritivos a aquellas personas que no puedan alimentarse por sí mismas"[6].

En suma, esta reforma constitucional materializa el compromiso del Estado peruano de garantizar la protección y tutela del derecho a la alimentación adecuada, así como ratifica el compromiso del Estado peruano de luchar contra la hambruna y la anemia. Más aún, considerando que se pretende que se establezca como un deber constitucional del Estado. De esta manera, se adecua la Carta Magna peruana al derecho internacional de los derechos humanos y a la jurisprudencia constitucional.

Es imperativo que, a raíz de esta iniciativa legislativa, se implementen políticas públicas efectivas para combatir la anemia y la hambruna a lo largo y ancho del territorio nacional. Por ello, concuerdo con el Tribunal Constitucional que sostiene lo siguiente sobre los derechos sociales como a la alimentación adecuada:

> "(...) los derechos económicos, sociales y culturales en cuya concreción reside la clave del bien común no deben aparecer como una mera declaración de buenas intenciones, sino como un compromiso con la sociedad dotado de metas claras y realistas"[7].

[6] CASTRO, F. (2021). *El derecho a alimentarnos adecuadamente*. Obtenido de: https://elperuano.pe/noticia/136162-el-derecho-a-alimentarnos-adecuadamente

[7] Tribunal Constitucional del Perú. (2019). *Sentencia 01470-2016-HC/TC*, f. 31.

II. FÓRMULA LEGAL PROPUESTA

El presente proyecto de reforma constitucional pretende incorporar el artículo 4-A a la Constitución Política del Perú, de modo que, se otorgue reconocimiento constitucional explícito al derecho fundamental a la alimentación adecuada.

En ese sentido, dicha incorporación normativa se da de la siguiente manera:

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROPUESTA
La actual Constitución Política del Perú no regula el derecho a la alimentación adecuada.	**"Artículo 4-A. El Estado reconoce el derecho de toda persona a la alimentación adecuada.** **Toda persona tiene derecho al acceso continuo de alimentos, que procure para ella y su familia.** **En el caso de encontrarse en situación de vulnerabilidad que le impida solventarse una alimentación adecuada, el Estado debe garantizar el acceso a ésta.** **Es deber constitucional del Estado, la lucha contra la hambruna y la anemia".**

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley no irroga gastos al tesoro público, en mérito de lo establecido por la Constitución Política del Perú en su artículo 79. Inclusive, lo que pretende es otorgar reconocimiento constitucional explícito a un derecho fundamental que actualmente solo se encuentra en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, así como en los tratados internacionales sobre derechos humanos.

IV. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Esta iniciativa legislativa posibilita la armonización del ordenamiento jurídico peruano, de modo que la Constitución Política del Perú, ley de leyes que yace en la cúspide de la pirámide normativa, consagre de forma explícita un derecho fundamental como el derecho a la alimentación adecuada, en concordancia con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los tratados internacionales sobre derechos humanos.

Cabe destacar que, dicha situación de constitucionalización de un derecho fundamental previamente reconocido y desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú, no es inédita, pues ya ha ocurrido anteriormente en la historia del derecho peruano.

Por ejemplo, el derecho de acceso al agua potable, es otro derecho social que tuvo su origen en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú, a través de la sentencia 06534-2006-PA del 15 de noviembre de 2007. Luego de 10 años, el 15 de julio del 2017, se promulgó la Ley N.° 30588, Ley de reforma constitucional que reconoce el derecho de acceso al agua como derecho constitucional.

En mérito a la realidad nacional peruana donde los niños y jóvenes padecen de anemia, nosotros, los legisladores, tenemos el deber de dar respuestas concretas desde el ámbito legislativo para la solución de estos problemas. La constitucionalización de este derecho significa un primer paso, significativo, que luego podrá dar cabida a la implementación de políticas públicas que busquen garantizar que las barreras económicas no sean un obstáculo para que todo peruano pueda tener acceso a una alimentación adecuada, sin padecer de anemia ni hambruna.

V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El presente proyecto de reforma constitucional tiene estrecha vinculación con la Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR, por la que se aprueba la

Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023, específicamente el punto 4 que gira en torno a las reformas constitucionales.

En ese sentido, históricamente, los derechos humanos a nivel mundial siguen una línea de progresividad en su reconocimiento. Entonces, si bien el derecho a la alimentación adecuada se encuentra en tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado peruano, también tiene reconocimiento jurisprudencial por parte del Tribunal Constitucional del Perú, lo cierto es que aún no se encuentra explícitamente en la Constitución peruana. Por consiguiente, corresponde hacerlo para enmendar este vacío.

VI. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda vinculación con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

I. Democracia y Estado de Derecho

Política de Estado 1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho.

A través del presente proyecto de reforma constitucional, se consolida el Estado Constitucional de Derecho en el Perú al incorporar en la Constitución al derecho a la alimentación adecuada, que se encuentra en tratados internacionales de derechos humanos, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú.

De manera que, en la cúspide de la pirámide normativa peruana, se encuentre este derecho que debe ser respetado y protegido por el Estado. La única forma de erradicar la anemia y la hambruna en el Perú es a través de la adopción de medidas afirmativas e implementación de políticas públicas, en concordancia con el derecho a la alimentación adecuada.