

Reporte del CEDRSSA

Bases jurídicas sobre el abasto de alimentos y el derecho a la alimentación

Septiembre de 2014

Contenido:

1. Introducción
2. Antecedentes
3. Bases constitucionales de la política alimentaria
4. Derechos humanos en la Constitución
5. Legislación reglamentaria del derecho a la alimentación



1. Introducción

El agravamiento de los problemas alimentarios de amplios sectores de la población en México y el mundo a consecuencia del alza del precios de los alimentos en el año 2008 y provocados en gran medida por el aumento de los precios internacionales de los cereales y oleaginosas, puso en la agenda política nacional la discusión de esta problemática y el que se emprendieran acciones legislativas y gubernamentales para atenderla, tanto en sus manifestaciones más críticas, como en las de tipo estructural que hacen que prevalezcan graves problemas de salud originados por una alimentación inadecuada.

Entre las acciones legislativas, se encuentra la aprobación en 2011 de la reforma constitucional que adiciona un tercer párrafo al Artículo 4o., para el reconocimiento del derecho humano a la alimentación, así como la adición de un segundo párrafo a la fracción XX del Artículo 27, para establecer que entre los fines de la promoción del desarrollo rural integral y sustentable que menciona en el primer párrafo, está *que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca*.

La anterior reforma ya ha tenido impactos en la definición de políticas públicas en materia alimentaria por parte del Ejecutivo Federal. Por su importancia se destacan las siguientes: a) la aprobación del *Programa Nacional México sin Hambre*, con el cual se formaliza en la estructura programática al previamente creado *Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SIN-HAMBRE)*, para la coordinación de acciones de las dependencias y entidades públicas, con el objetivo de atender el problema alimentario más crítico que es el hambre; b) la recuperación en el programa sectorial agropecuario del principio de la autosuficiencia alimentaria, al establecer la meta de que la producción nacional de granos y oleaginosas represente el 75 por ciento de su oferta total en el país; y c) las iniciativas de reformas a la legislación fiscal aprobadas por el Congreso de la Unión, en las que se grava la comercialización de bebidas azucaradas y los alimentos de alto contenido calórico con el fin de inhibir su consumo; también se debe considerar como "acciones", la decisión de no gravar con el impuesto al valor agregado a los alimentos para no afectar el consumo de la población de bajos ingresos y el mantener las exenciones fiscales al mayoritario sector de pequeños productores agropecuarios.

El programa, meta y acciones anteriormente mencionadas, si bien se perfilan como parte de una política alimentaria, en sentido estricto, en el país no se ha definido una política alimentaria, la cual se debe originar de las disposiciones jurídicas que la

estipulen, al igual que las facultades de las dependencias y entidades para planear y ejecutar acciones, con la finalidad de alcanzar los objetivos en materia de alimentación, como son la garantía a toda la población del derecho humano a la alimentación, que se expresa en la seguridad alimentaria de todos los hogares y personas, y en la soberanía alimentaria del país.

En la actualidad no existe una disposición explícita en la legislación para la definición de la política alimentaria, pero si existen disposiciones en diversos ordenamientos en materia de alimentación, por lo que el propósito de este Reporte es hacer un recuento de las mismas, con la finalidad de aportar elementos para la definición de la política alimentaria.

2. Antecedentes

Es importante mencionar que México es de los países de Latinoamérica que cuentan con las mayores experiencias en la creación de instituciones públicas y de realización de acciones para la atención de las necesidades alimentarias de su población. Entre ellas se encuentra las del reparto masivo y gratuito de tierras a colectivos campesinos que carecían de ellas; la construcción de infraestructura para el riego agrícola y el almacenamiento de granos; el establecimiento de bancos públicos especializados en el crédito agrícola y a los pequeños productores, así como para el aseguramiento de la producción agropecuaria; la creación de centros de investigación y educación agropecuaria y pesquera; la creación de institutos en el sector salud para estudio de la problemática alimentaria y nutricional de la población; la prestación de servicios de capacitación, asistencia técnica y de promoción de la organización de los productores agropecuarios; la organización de empresas públicas para la industrialización y comercialización de alimentos, así como para la producción de maquinaria e insumos agropecuarios; la distribución de desayunos escolares; la regulación del comercio interno y externo de alimentos, y para la fijación de precios máximos a los alimentos básicos; la creación de reservas técnicas de granos alimenticios, y otras acciones más que se podrían mencionar.

La creación de estas instituciones y la realización de las acciones mencionadas, se hizo en el transcurso de más de cincuenta años en el siglo pasado, con diferentes intensidades y modalidades de acuerdo con los gobiernos en turno y en su inmensa mayoría formaron parte de la Administración Pública Federal. No obstante su orientación alimentaria, su integración como parte de una política alimentaria se realiza

hasta finales de los años setenta con la creación del *Sistema Alimentario Mexicano (SAM)*, el cual se concibió como una estrategia para dar coherencia, intensidad y amplitud a las acciones mencionadas, con la finalidad de recuperar la autosuficiencia alimentaria y superar los problemas alimentarios y nutricionales de la población, que no habían sido resueltos y que se agravaban por la tendencia a incorporar en las dietas alimentos industrializados con contenidos inadecuados para la nutrición, identificados como "alimentos chatarra".

El SAM tuvo una corta duración, pues la siguiente administración federal, por las condiciones económicas del país, ya no le pudo asignar los recursos con que había iniciado y fue sustituido por el Programa Nacional de Alimentación. Más que conocer sus resultados, interesa rescatar el que haya sido la primera experiencia de definición de una política alimentaria que integraba sistemáticamente las acciones que el Gobierno Federal había venido desarrollando en materia de producción, distribución y consumo de alimentos.

Otro aspecto a destacar del SAM, es que su estrategia fue acompañada por acciones legislativas como fueron la aprobación de iniciativas para la creación y reformas de leyes, como fueron la *Ley de Fomento Agropecuario* y la *Ley de Seguro Agropecuario y de Vida Campesino*, y las reformas a la *Ley Federal de Reforma Agraria* y al *Código Penal Federal*, las cuales la Cámara de Diputados de la LI Legislatura las publicó en un libro con el título *Legislación para producir más alimentos*.

La legislación mencionada, a excepción de las reformas al Código Penal Federal, toda ha sido abrogada o derogada por nuevas leyes; pero en su momento su aprobación contribuyó a una polémica que se originó en círculos académicos y políticos sobre las facultades del Estado para intervenir en la economía, que en esas fechas había adquirido magnitudes importantes en varios sectores y actividades económicas, en algunos casos de manera preponderante como el energético, y en otros de manera relevante, como era el agroalimentario.

Esta polémica fue parte de las consideraciones para que la siguiente administración federal, al iniciarse, presentara una iniciativa de reforma constitucional a los Artículos 25, 26, 27, 28 y 73, que fueron aprobadas en el año 1983, y en las cuales se establecía la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, su intervención en su planeación y su participación en la regulación y fomento de las actividades económicas; reformas en las que también se reconocía como sectores económicos al público, al privado y al social, y de manera específica, se establecía disposiciones en materia de producción y distribución de los artículos de consumo necesario de la población. Con estas reformas

se otorgaba sustento constitucional a la intervención estatal en la economía y se esperaba que con ello se diera continuidad a las acciones consideradas en el Sistema Alimentario, que como se menciona, ya no se continuaron por las condiciones económicas del país, que ante la caída de los precios del petróleo, las finanzas públicas ya no contaban con los cuantiosos recursos provenientes de su exportación y por otra parte tenía que cumplir con los compromisos de pago de la deuda externa, que se incrementaron, tanto por cambios en las tasas de interés como por la devaluación del peso.

Pese a la desaparición del SAM, se mantuvo el accionar público en materia alimentaria, pues el país seguía siendo deficitario en la producción de alimentos, por lo que tenía que importarlos a precios más altos y con una moneda devaluada, que impactaban en los procesos inflacionarios en los que se había caído en los años ochenta del siglo pasado. Lo anterior repercutió en el consumo alimentario, por lo que se concentraron los esfuerzos para garantizar el abasto de alimentos básicos a través de los sistemas de distribución del Estado, pero las estrategias productivas ya no tuvieron el mismo apoyo.

La evolución de las políticas públicas no paso desapercibida a los estudiosos de la problemática alimentaria y nutricional de la población, como fue el caso del Doctor Salvador Zubirán, quien en su larga trayectoria como investigador había impulsado el desarrollo de programas públicos para atenderla, trayectoria por lo cual la Cámara de Senadores lo distinguía con la medalla Belisario Domínguez y que al recibirla, reconoció los esfuerzos de los gobiernos para unificar acciones y establecer organismos responsables para solucionar esta problemática, que consideraba que deberían de culminarse con "*...una reforma legal que consagre el derecho inalienable del pueblo a alimentarse y que fortalezca la soberanía alimentaria de nuestro país*"

La propuesta del Dr. Zubirán fue trascendente, pues aportaba un elemento central para una política alimentaria, que era el derecho humano a la alimentación, pues hasta esa fecha las reformas habían aportado bases para la actuación del Estado, pero no se había considerado a que deberían de responder o que justificaba esta actuación, que no es otra que garantizar los derechos de las personas, en este caso su derecho a alimentarse. Ello quedó plenamente establecido con las reformas constitucionales aprobadas en materia de derechos humanos por el Constituyente Permanente en el año 2011.

3. Bases constitucionales de la política alimentaria

En primer término se hace referencia a los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que están relacionados con las facultades del Estado que pueden aplicarse en la definición de la política alimentaria y posteriormente se analizan los relativos a los derechos humanos también a considerar para esta definición. En los que se considere conveniente para ampliar la exposición de sus alcances, se hará referencia a su legislación reglamentaria de manera indicativa.

Artículo 25.

Establece en su primer párrafo, que *corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional*, con lo que se deja establecido su función de dirección en materia de desarrollo, que en una interpretación amplia, podemos inferir que el Estado dirige el desarrollo de la producción, distribución y consumo de alimentos.

El segundo párrafo refuerza la anterior interpretación al establecer que *El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientara la actividad económica nacional, y llevara a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución*. Lo anterior implica dos grupos de facultades del Estado: el primero comprende las de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, que incluyen las relacionadas con la producción y distribución de alimentos. El segundo comprende facultades de regulación y fomento de las actividades que demande el interés general, que en el caso de las relacionadas con la garantía del derecho a alimentación reconocido en la Constitución, es de entenderse que son de interés general, y por tanto, deberán regularse y fomentarse.

Lo anterior deja en claro que existen bases en materia de desarrollo económico para que en la definición de una política alimentaria se incluyan acciones de regulación y fomento para asegurar la disponibilidad de alimentos y su acceso por toda persona.

En el tercer párrafo de este artículo, se estipula que al desarrollo económico nacional concurren el sector público, el sector social y el sector privado, y en su sexto párrafo reconoce a las empresas de los sectores social y privado, y establece que se les apoyará e impulsará con base a *criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad*; con lo que se señala explícitamente como deben definirse los apoyos y su impulso, lo cual tendrían que tenerse en cuenta en una eventual definición de una

política alimentaria que considere el otorgamiento de apoyo a las empresas de los sectores social y privado relacionadas con la producción y distribución de alimentos.

La sustentabilidad tiene un alto significado en materia alimentaria, pues la disponibilidad de alimentos tanto para las generaciones presentes como futuras, depende de la preservación de los recursos naturales que se utilizan en su producción, como son el agua, el suelo y la biodiversidad; recursos que en nuestro país tienen un alto grado de degradación, por lo que en toda política pública que contemple su uso, deben establecerse medidas para su protección y restauración, en caso de ser afectado.

El séptimo párrafo de este artículo es importante, pues en el mismo se resalta que se facilitara la organización y expansión de las empresas del sector social, señalando que se extenderá esta acción del Estado a toda forma de organización social que se dedique a la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios, entre los que se puede considerar a los alimentos. También hace explícito las organizaciones que forman parte del sector social y que son: *los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores.*

Cuando se aprobó el contenido de este artículo, existía legislación específica que tutelaba a las organizaciones agrarias (ejidos y comunidades) y a las cooperativas, en la que se establecían prerrogativas de apoyo y de uso de recursos de manera exclusiva. Esta legislación fue derogada por nuevas leyes (Ley Agraria y Ley General de Sociedades Cooperativas) que se orientaron a reglamentar su funcionamiento, pero ya no reprodujeron las prerrogativas de la anterior legislación, situación que en parte a sido subsanada con la aprobación en el año 2012 de la *Ley de la economía social y solidaria, reglamentaria del párrafo séptimo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía.*

En el párrafo octavo se hace referencia al sector privado y dispone que la ley (la reglamentaria para este artículo para este sector que a la fecha no existe) *alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el sector privado contribuya al desarrollo económico nacional.* Como se podrá apreciar, la atención al sector privado tiene una connotación distinta que la establecida para el sector social, pues los conceptos de apoyo se orientan a que permanezcan y sean participes del desarrollo nacional, no se precisa como en el social, a las que participan en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios, pero hay que tener en cuenta que este sector participa de manera significativa en la producción primaria de alimentos y de manera preponderante

en su transformación y distribución, por lo que tendría que ser considerado en una política alimentaria, en toda acción de fomento como de regulación que establece este artículo.

También hay que considerar en cuanto a la interpretación y aplicación de este Artículo, que la mayor parte de las acciones de fomento y regulación en materia de producción, distribución y consumo de alimentos, así como las entidades que las ejecutaban, se redujeron o fueron suprimidas al adoptarse el modelo de economía abierta y de desregulación comercial; por lo que se tendrá que partir de esta situación, cuando se decida utilizar los alcances de sus disposiciones para definir una política alimentaria, pues cuando se aprobaron, fueron para dar sustento a prácticas públicas que en la actualidad ya no se realizan o han sido minimizadas, y que muy difícilmente se pueden recuperar o reproducir, pues muchas de ellas implicaron la asignación de recursos por muchos años y las condiciones económicas, sociales, políticas y ambientales del país ahora son distintas. No obstante lo anterior, sus disposiciones son aplicables, si se toman en cuenta estas nuevas condiciones y si se parte de que el derecho a la alimentación impone obligaciones al Estado, entre ellas, el usar todas sus facultades para garantizarlo.

Artículo 26.

Las modificaciones aprobadas en 1983 a este artículo fueron para establecer que *el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional*, con el cual se otorgaba una base constitucional al Plan Nacional de Desarrollo y que este surgiera de la participación de los diversos sectores sociales.

Establece la obligación de que los programas de la Administración Pública Federal se sujetaran al plan nacional de desarrollo y señala contenidos que deben tener la ley que reglamente este artículo (*Ley de Planeación*), entre los que especifica, que será facultad del Ejecutivo la organización del sistema de planeación democrática.

Hace referencia a que los objetivos de la planeación serán determinados por los *finés del proyecto nacional contenidos en la Constitución*, que por las recientes reformas, ahora son encabezados por el goce de todas las personas de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, así como de las garantías para su protección.

Las diversas políticas y programas públicos se originan en la legislación relacionada con las materias del quehacer público y especialmente en las relacionadas con el desarrollo de sectores y actividades. En el caso de la alimentación no existe una ley

específica y sus temas están considerados en diversas leyes, pero ninguna considera la elaboración de un programa alimentario y tampoco determinan la definición de una política alimentaria.

Las disposiciones generales en materia de planeación de este Artículo y su ley reglamentaria, dan fundamento para definir una política alimentaria, así como programas en la materia. Queda en la legislación secundaria el disponerlo.

Cabe mencionar que en reformas posteriores este Artículo, se incluyeron dos nuevos apartados: el **B**, en el que se dispone que *El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales*; y el **C**, en el que se establece que *el Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*.

La información y la evaluación son procesos fundamentales para apoyar la elaboración del plan de desarrollo y de sus programas, así como para la evaluación de su ejecución y resultados, por lo que estos procesos, es de comprenderse que son importantes en la definición y seguimiento de una política alimentaria.

En particular se tiene que considerar un perfeccionamiento de la información de la producción primaria de alimentos, pues la cantidad y diversidad de productores y productos, así como, porque la mayoría de ellos no llevan registros administrativos y fiscales, se tiene que hacer un esfuerzo mayor por las entidades públicas para contar con información suficiente y confiable de su producción, del destino que le dan (autoconsumo y mercado), y en especial, de los inventarios de productos alimenticios, para poder determinar de manera permanente sus disponibilidades.

Artículo 27.

La adición de la fracción XX con la reforma de 1983, estableció la facultad del Estado de promover el desarrollo rural integral y dispuso que los fines de ello, son para generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar; en la reforma en que se reconoció en la Constitución el derecho a la alimentación, como ya se mencionó, se adicionó un segundo párrafo a esta fracción, en el que se agregó a los propósitos mencionados, que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de alimentos.

También en esta fracción se dispone que el Estado fomentara la actividad agropecuaria y forestal, y señala los medios a utilizar para el fomento: *obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica* y establece que se *expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándola de interés público*.

Es de destacar los contenidos de esta fracción, pues en ella se precisa los medios con los que se cumplirá la función de fomento del sector que produce los alimentos y que históricamente en México y el mundo, han sido fundamentales para el desarrollo del sector agropecuario, que por sus características y los términos en que intercambia con otros sectores de la economía, le resulta difícil que por sí mismo se los provea; pues las inversiones en infraestructura hidroagrícola son cuantiosas y rebasan las capacidades de los productores para construir una presa y los canales para el riego; de igual manera sucede con los insumos de tipo industrial (fertilizantes y plaguicidas), que en esa época se consideraban ideales y necesarios para mejorar la productividad, y que para fabricarlos se requieren inversiones importantes, y sus costos de adquisición no siempre se corresponden a los ingresos obtenidos de las cosechas; en materia de conocimientos, la acción pública es determinante para generarlos y transmitirlos, pues implica inversiones en investigación y gastos para transmitirlos, que los pequeños productores no pueden sufragar; la rentabilidad y activos de los productores agropecuarios, hacen que sea muy difícil que la banca privada los habilite y refaccione, situación que llevó a que en México se establecieran instituciones públicas especializadas en el crédito agrícola.

Es trascendente la disposición de que debe expedirse legislación con una orientación sistémica de los procesos que determinan la disponibilidad y el acceso de los alimentos: la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización; indicando que esta legislación tiene el propósito no solo para planear estos procesos, facultad ya establecida en los Artículos 25 y 26 de la Constitución, sino para organizarlas, en virtud de considerarlas de interés público, con lo que se otorga una facultad adicional de intervención al Estado, cuando se trate de garantizar la satisfacción de necesidades vitales de la población, como son las de su alimentación.

Por lo anteriormente expresado, se puede afirmar que existen facultades para planear y organizar el sistema alimentario del país, lo cual es una parte esencial de la política alimentaria.

El Artículo 27 también contiene las disposiciones fundamentales en cuanto a la propiedad, acceso, uso y conservación de los recursos naturales. Estas disposiciones han sido reglamentadas en la *Ley Agraria*, *Ley de Aguas Nacionales*, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente*, *Ley General de Vida Silvestre*, *Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable*, *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*, *Ley de Productos Orgánicos* y *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*; las últimas cuatro leyes mencionadas, contienen también disposiciones para el fomento de

la producción primaria, y las de mayor importancia en la alimentación, son la de pesca, productos orgánicos y la de desarrollo rural.

Artículo 28.

A partir de la disposición del primer párrafo de que en el país están prohibidos los monopolios, establece en su segundo párrafo que *la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.*

Los anteriores preceptos en el *Código Penal Federal, en su Capítulo I, Delitos contra el consumo y la riqueza nacionales, del Título Decimocuarto*, se tipifican como delitos que afectan gravemente al consumo nacional y se sancionan con prisión y multa.

En el tercer párrafo se establece que *las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular.* Este precepto es fundamental en una política alimentaria, si se tiene en cuenta que la mayor parte de los hogares en el país no produce sus alimentos y los obtiene a través de transacciones comerciales, por lo que los hogares en pobreza, la mitad del país, las alzas en los precios de los alimentos repercute en su consumo, razón por lo cual durante décadas se establecieron precios máximos a productos de la canasta básica alimentaria. En la actualidad no existe política para la fijación de precios máximos a los alimentos, peso a que se han presentado situaciones con alzas significativas en sus precios y ninguna ha derivado en la fijación de precios máximos, lo cual se puede originar en como quedo considerada esta facultad en la *Ley Federal de Competencia Económica*, la cual establece que procede la fijación de precios máximos, *siempre y cuando no haya condiciones de competencia efectiva en el mercado relevante de que se trate*, situación que no es la única que puede originar el aumento en el precio de los alimentos.

También en el tercer párrafo, dispone que las leyes consideren *imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos* (de consumo popular), *a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen*

insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. Lo anterior es congruente con lo dispuesto en el Artículo 27 para la comercialización de productos agropecuarios, dejando claro una facultad de organizar la distribución de alimentos básicos para evitar que se afecte su acceso a los hogares, ya sea por su indisponibilidad o por el alza de sus precios.

En estudios propios se ha determinado que existen altos márgenes entre los precios que recibe el productor agropecuario y pesquero, y los que paga el consumidor final, por lo que se identifica en la mayoría de los productos, que es mayor el costo de la distribución que el precio pagado al productor, en especial en el caso de los perecederos, donde se observan márgenes superiores al 100 por ciento, aun y cuando se consumen con mínimas transformaciones de cómo fueron obtenidos en el campo o los mares.

Este tercer párrafo concluye con lo siguiente: *La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.* Esta disposición en materia relativa a la protección del consumidor, fue reglamentada en la *Ley Federal de Protección al Consumidor* y en cuanto a la organización de los consumidores, no se ha aprobado legislación específica al respecto y en la legislación relacionada con el sector social, solo en la Ley General de Sociedades Cooperativas se encontró una mención específica a la organización de los consumidores, al establecer que estas tienen *el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios*, lo cual sí bien da una posibilidad de organización de los consumidores, está referida a la realización de una actividad económica, requiriéndose otras alternativas de organización de los consumidores, para participar en la satisfacción de sus necesidades de alimentación, como son las relacionadas con la observación y exigibilidad del derecho a alimentación. Por otra parte se requieren disposiciones para promover y facilitar a la organización de los consumidores.

4. Derechos humanos en la Constitución

Las reformas a la Constitución aprobadas en 2011 en materia de derechos humanos son de gran trascendencia para el país, pues con ellas se otorga uno de los propósitos centrales para la actuación de todos los poderes públicos del país, que es garantizarlos y en la medida que se avance en ello, se garantiza la sana convivencia de quienes habitan su territorio, se lograra vivir en paz y se fortalecerá el Estado de derecho que

debe regir las relaciones sociales, económicas y políticas de sus ciudadanos para su propio beneficio.

La reforma implicó el cambio de la denominación del Capítulo I de su Título Primero, al *De los derechos humanos y su garantía*.

Artículo 1°.

En este título se incluyeron tres párrafos iniciales que se reproducen íntegros y que son los siguientes:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Lo dispuesto en el primer párrafo pone a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales en el mismo rango que los reconocidos en la Constitución, por lo que toda persona tiene derecho a su goce y garantía por parte del Estado. Lo anterior evita que pueda considerarse que los derechos humanos establecidos en los tratados, tengan una menor jerarquía que los reconocidos en la Constitución.

También es trascendente este primer párrafo, porque había derechos reconocidos en los tratados internacionales que no tenía reconocimiento en la legislación nacional y eso limitaba que hubiera políticas públicas para su garantía y protección, así como para su exigibilidad por parte de los titulares de esos derechos; lo anterior se hacía evidente en derechos de los pueblos indígenas y en el propio derecho a la alimentación, que al momento de aprobarse la reforma al Artículo 1º, todavía no se aprobaba.

El segundo párrafo contiene disposiciones que resultan fundamentales tanto para legislar en materia de esos derechos como para su justiciabilidad, pues en algunos

derechos humanos son incipientes en el país las disposiciones jurídicas para su interpretación, por lo que las disposiciones que contengan esos tratados, las interpretaciones de los órganos establecidos en los mismos tratados para hacerlo y la jurisprudencia internacional, son una fuente fundamental para elaborar la legislación nacional y el diseño de políticas públicas para su garantía.

El tercer párrafo establece la obligación para todas las autoridades del país de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y de igual manera, dispone la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos en los términos que establezca la ley. También deja los principios a seguir en el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

Artículo 4°.

Posterior a la reforma en derechos humanos comentada, también en el 2011 se concluyó un proceso de más de una década y se aprobó la reforma para el reconocimiento del derecho a la alimentación en este artículo, para establecer en el tercer párrafo que: *Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.*

Los antecedentes de la aprobación y los problemas alimentarios agravados de amplios sectores de la población, dejan en claro que uno de los propósitos de la aprobación de este derecho, es que el Estado tenga una política alimentaria construida desde la perspectiva de los derechos humanos, que implica entre otras cosas, que por el principio de interdependencia entre estos derechos, se debe evitar que por garantizar el derecho a la alimentación se afecten otros derechos, como el de a un ambiente sano, pues existe el riesgo que en la producción de alimentos, se contamine y degraden el suelo, el agua y la biodiversidad.

5. Legislación reglamentaria del derecho a la alimentación.

La reforma para reconocer el derecho a la alimentación, no fue acompañada de disposición para la emisión de su ley reglamentaria, situación que ha implicado que a la fecha no exista una ley donde se detalle los alcances de este derecho, que especifique obligaciones y facultades a los órdenes de gobierno, y determine a las dependencias y entidades responsables de cumplirlas y ejercerlas, y que además, establezca los procedimientos para su exigibilidad.

No obstante lo anterior, es de resaltar que hay un alto número de opiniones de que se requiere la legislación reglamentaria, que van desde el Ejecutivo Federal que lo considera en el Plan Nacional de Desarrollo, la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas que ha emitido recomendaciones y documentación para su elaboración, legisladores de ambas Cámaras del Congreso que han presentado iniciativas de Ley al respecto, el Frente Parlamentario Contra el Hambre, Capítulo México que tiene un proyecto de iniciativa elaborado, y existe la recomendación al Estado mexicano por parte del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, en el informe de su misión a México en 2011, recomendó la aprobación de una Ley Marco del derecho a la alimentación.

En tanto no se apruebe esta ley y de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 1º, las normas establecidas en los tratados internacionales o que derivan de ellos, son el principales instrumentos a utilizar para el diseño de políticas públicas con la finalidad de garantizar este derecho, como lo ha hecho el Ejecutivo Federal para fundamentar el *Programa Nacional México sin Hambre*.

De los tratados, por su contenido y por la normatividad derivada del mismo, se considera por estudiosos de este derecho, que el más importante es el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*, el cual tiene plena vigencia por estar ratificado por el Estado mexicano (aprobado por la Cámara de Senadores el 18 de diciembre de 1980 y promulgado el 12 de mayo de 1981), para el cual el *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Comité)* aprobó la *Observación General 12, El derecho a una alimentación adecuada*, en el que se expone cual es el contenido de los párrafos 1 y 2 del artículo 11 del *PIDESC*, realizando una definición del derecho a la alimentación adecuada, en sentido de que este derecho "... se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole".

A partir de lo anterior, el *Comité* realiza precisiones sobre los conceptos utilizados en la definición, de las obligaciones y violaciones, y de su aplicación por los Estados;

además, recomienda la legislación marco, establece criterios sobre la vigilancia de la realización del derecho, se exponen criterio sobre el acceso a recursos judiciales para su exigibilidad y establece obligaciones internacionales para los Estados partes del PIDESC y las organizaciones internacionales.

De lo anterior se destacan los siguientes puntos:

- ✓ Establecer que el derecho a la alimentación adecuada comprende lo siguiente, especificando cuáles son sus condicionantes (subrayado propio):

- la **disponibilidad de alimentos** en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada;

- la **accesibilidad de esos alimentos** en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

- ✓ De los dos principales componentes del derecho a la alimentación adecuada, también se detalla su contenido en los siguientes términos:

Por disponibilidad se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda.

La accesibilidad comprende la accesibilidad económica y física:

La accesibilidad económica implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. La accesibilidad económica se aplica a cualquier tipo o derecho de adquisición por el que las personas obtienen sus alimentos y es una medida del grado en que es satisfactorio para el disfrute del derecho a la alimentación adecuada. Los grupos socialmente vulnerables

como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población pueden requerir la atención de programas especiales

La accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales. Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos. Son especialmente vulnerables muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado.

De las condicionantes de los componentes del derecho a la alimentación, igualmente se hacen las precisiones, de las cuales queremos destacar la relativa a la sostenibilidad, atendiendo a la problemática que se tiene en el país en cuanto a la degradación de los recursos naturales utilizados en la producción de alimentos, por lo que reproducimos la definición dada: *la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras.*

