

Bogotá D.C, 25 de julio de 2019

Señor

**Enrique Peñalosa Londoño**

Alcalde Mayor de Bogotá D.C

Señora

**Claudia Puentes Riaño**

Secretaría de Educación del Distrito

E. S. D.

**Referencia:** Derecho de petición de organizaciones de la sociedad civil que trabajan por la promoción de políticas de alimentación saludable para prohibir inmediatamente la venta de productos de paquete (alimentos con alto contenido en grasa, sodio y azúcares), comida rápida, bebidas azucaradas, y bebidas con edulcorantes (naturales, artificiales o ambos), incluidas las gaseosas de todo tipo, en las tiendas escolares de los colegios oficiales de Bogotá D.C.

Vivian Newman Pont, directora del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia-; Carolina Piñeros Ospina, directora de Red PaPaz; Esperanza Cerón Villaquirán, directora de Educar Consumidores; Juan Carlos González Morales, director de FIAN Colombia; y Soraya Gutiérrez Argüello, presidenta del Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” (CAJAR), en ejercicio del derecho fundamental de petición establecido en el

artículo 23 de la Constitución Política y en la Ley 1755 de 2015<sup>1</sup>, respetuosamente nos dirigimos a ustedes con el fin de que modifiquen, en virtud del poder de intervención con el cual cuentan las autoridades administrativas, el numeral 4 del artículo 5 (*Oferta de alimentos*) de la Resolución 2092 de 2015 de la Secretaría de Educación del Distrito. **Con nuestra solicitud buscamos que la Secretaría de Educación haga efectiva de manera inmediata, y no en ocho años como actualmente lo prevé dicha norma, la prohibición de vender bebidas azucaradas y bebidas con edulcorantes naturales, artificiales o ambas (incluidas las gaseosas de todo tipo), y que se incluya en ella la prohibición de vender productos de paquetes (alimentos con alto contenido en grasa, sodio y azúcares) y comida rápida en las tiendas escolares de los colegios oficiales de Bogotá**

Como organizaciones de la sociedad civil preocupadas por la salud y la alimentación equilibrada y saludable en los ambientes escolares, entendemos que las medidas de prevención de la obesidad infantil y las enfermedades crónicas no transmisibles (en adelante ECNT) adquiridas en edades tempranas por malos hábitos alimentarios no dan espera. La Secretaría de Educación tiene entonces el deber de garantizar que las próximas generaciones de estudiantes del Distrito consuman alimentos saludables y nutritivos que garanticen un desarrollo y crecimiento adecuado.

**Dejusticia** es un centro de estudios socio-jurídicos dedicado al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la promoción de los derechos humanos en Colombia y en el Sur Global. Entre las labores que desempeña se encuentran la producción de estudios rigurosos para promover el cambio social, la realización de campañas y litigios en derechos humanos y la elaboración de programas educativos y de formación en distintos temas, incluyendo la protección de los derechos a la salud y a la alimentación saludable y balanceada en niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA).

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, que modificó el artículo 13 de la Ley 1437 de 2011, mediante el ejercicio del derecho de petición se podrá solicitar, entre otras actuaciones: “*el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consulta, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias, reclamos e interponer recursos*” (negritas nuestras).

**Red PaPaz** es una entidad sin ánimo de lucro, fundada en 2003, con el propósito de abogar por la protección de los derechos de los NNA en Colombia y América Latina, y fortalecer las capacidades de los adultos y actores sociales para garantizar su efectivo cumplimiento.

**Educación Consumidores** es una organización de la sociedad civil conformada por un equipo multidisciplinario de profesionales que investiga e incide en temas del consumo que afectan la salud humana y ambiental; uno de sus objetivos principales es promover la adopción de políticas públicas que prevengan consumos nocivos, como las bebidas endulzadas y otros ultraprocesados.

**FIAN Colombia** es una organización que trabaja por la realización del derecho humano a la alimentación. Tiene como objetivos, entre otros, promover y defender el derecho a la alimentación adecuada de las personas y comunidades, así como los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que le son conexos y generar espacios de debate, formación, concienciación y construcción propositiva en torno al tema alimentario.

**El Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” (CAJAR)** es una organización no gubernamental defensora de derechos humanos en Colombia. Defiende y promueve integralmente los derechos humanos, los derechos ambientales y los derechos de los pueblos, desde una perspectiva de indivisibilidad e interdependencia, con el objetivo de contribuir a la construcción de una sociedad justa y equitativa en la perspectiva de la inclusión política, económica, social y cultural.

## **1. INTRODUCCIÓN Y ESTRUCTURA DE LA PETICIÓN**

En la actualidad, organismos que vigilan asuntos de salud pública, como la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (en adelante OPS) reconocen que la obesidad y las enfermedades crónicas que desencadena constituyen una epidemia global, y que ello obedece, entre otras razones, a las prácticas alimentarias adquiridas durante la infancia. Los ambientes obesogénicos, como se les ha llamado a los contextos que facilitan el consumo de alimentos y bebidas con exceso de sodio, grasa o calorías, han afectado las preferencias de consumo de los NNA. Este hecho ha sido tenido en cuenta por la OMS, que lo ha catalogado como un factor que incide en el sobrepeso

infantil. Según la OPS, el sobrepeso afecta a casi la mitad de los niños y niñas de América Latina, por lo cual es un asunto de interés general para los Estados de la región.

En vista de lo anterior, tanto organismos internacionales como distintas organizaciones de la sociedad civil han reclamado a las entidades gubernamentales hacer de los ambientes escolares espacios saludables para los niños y niñas. Es decir, espacios en donde se brinden alimentos nutritivos que minimicen el riesgo de enfermedades y garanticen el desarrollo y crecimiento adecuado, y que promuevan buenos hábitos alimenticios, la recreación y la actividad física. Este interés ha adquirido mayor relevancia al entender la escuela como quizá el más importante espacio de sociabilidad y adquisición de buenas prácticas alimentarias en la infancia, que además tienen un impacto notable en la salud pública<sup>2</sup>. Como sostiene la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés): *“Un entorno alimentario escolar saludable permite y propicia a la comunidad escolar (niños, familias, personal escolar, etc.) elegir alimentos compatibles con mejores dietas y un mayor bienestar”*<sup>3</sup>.

Sin embargo, en Colombia, de acuerdo con la reciente Encuesta Nacional de Salud en Escolares (ENSE)<sup>4</sup>, tres de cada cuatro escolares (jóvenes entre 13 y 17 años) consumen bebidas azucaradas, uno de cada dos consume fritos y cuatro de cada cinco consume productos de paquetes. Tal como lo resume el Ministerio de Salud y Protección Social:

“En materia de salud escolar, la ENSE –realizada por primera vez en una muestra nacional- plantea desafíos en torno a la salud en escolares y jóvenes, ya que sus

---

<sup>2</sup> FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Nutrition guidelines and standards for school meals. A report from 33 low and middle-income countries. Roma: FAO, 2019. Disponible en: <http://www.fao.org/3/CA2773EN/ca2773en.pdf>

<sup>3</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. Alimentación y nutrición escolar. Entornos alimentarios y alimentación escolar saludable. [Página en internet]. Disponible en: <http://www.fao.org/school-food/areas-work/food-environment/es/>

<sup>4</sup> MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Panorama de la salud de los escolares en Colombia. Boletín de prensa No. 182. 2018. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Panorama-de-la-salud-de-los-escolares-en-Colombia.aspx>

resultados mostraron bajo consumo de frutas, verduras y lácteos, en contraste con un alto consumo de bebidas azucaradas, fritos, productos de paquete y sedentarismo”<sup>5</sup>.

Por su parte, según cifras del Ministerio de Salud, el costo de diabetes por bebidas azucaradas en 2013 fue de 740 millones de pesos y, en caso de no tomarse medidas para reducir su consumo, esta cifra llegaría a los 1,1 billones de pesos a 2020<sup>6</sup>.

A la luz de las normas que integran nuestro ordenamiento jurídico, es deber del Estado en sus distintos órdenes (nacional, departamental y municipal) hacer todo lo posible para reducir los impactos negativos de ciertas prácticas alimentarias en la salud de los niños y niñas. Esto incluye garantizar espacios escolares libres de *comida chatarra* o con bajo valor nutricional. Esta obligación se deriva particularmente del derecho de los niños y niñas a la alimentación equilibrada establecido en el artículo 44 de la Constitución Política y de lo esgrimido por la Corte Constitucional alrededor del interés superior del menor y sus derechos constitucionales. Así, se refirma constantemente que los derechos e intereses de los NNA prevalecen sobre los demás y que tanto la familia, como la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar su desarrollo armónico e integral, al igual que el goce pleno de sus derechos fundamentales, entre ellos la salud y la alimentación equilibrada. En adición, la Corte Constitucional ha reconocido a la población infantil y adolescente como sujeto de especial protección por su vulnerabilidad física, psíquica y emocional y encontrarse en proceso de formación<sup>7</sup>.

De forma paralela, la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante CDN), la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia) y la Ley 1355 de 2009 (Ley de Obesidad), señalan como deber del Estado implementar todas las acciones necesarias para lograr una alimentación saludable, equilibrada y nutritiva de los niños y niñas. Al mismo tiempo, la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) señala que la formación de hábitos de alimentación saludable es un objetivo que parte en la educación preescolar. Por último, la Ley 715 de 2001,

---

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Papeles en salud. Impuestos a las bebidas azucaradas. Documento de trabajo. Edición No. 05. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social, 2016. P. 65. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/AS/papeles-salud-n5.pdf>

<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-172 de 2004, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

por la cual se establecen normas y competencias relacionadas con la prestación de los servicios de educación y salud, señala que la Nación, los departamentos y los municipios habilitados (o certificados) para manejar el servicio educativo en los niveles preescolar, básico y medio, deben propender por el mejoramiento de su calidad, lo cual incluye la formación en hábitos y conductas saludables en lo individual y colectivo.

Atendiendo a lo anterior, y bajo los deberes establecidos en el artículo 95 de la Constitución Política y en el numeral 3 del artículo 40 de la Ley 1098 de 2006, con base en los cuales es deber de la sociedad obrar “*conforme al principio de solidaridad*” y “*participar activamente en la formulación gestión, evaluación, seguimiento y control de las políticas públicas relacionadas con la infancia y la adolescencia*”, solicitamos a la Alcaldía Mayor de Bogotá, y particularmente a la Secretaría de Educación del Distrito, que haga efectiva una política de alimentación saludable en los colegios oficiales de Bogotá, prohibiendo inmediatamente la venta bebidas azucaradas, bebidas con edulcorantes (naturales, artificiales o ambos), incluidas las gaseosas de todo tipo, productos de paquete (alimentos con alto contenido en grasa, sodio y azúcares) y comida rápida en las tiendas escolares de los colegios oficiales de Bogotá, Distrito Capital.

La presente petición está dividida en cinco partes, siendo esta introducción la primera. En la segunda parte describimos, con ánimo ilustrativo, la Resolución 2092 de 2015 y las medidas que contempla para la reducción del consumo de bebidas azucaradas, edulcoradas, productos de paquetes, entre otros, en los colegios oficiales de Bogotá. Describimos particularmente lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 5, pues allí se establece el horizonte temporal de ocho años para eliminar totalmente la venta de bebidas con edulcorantes en los colegios oficiales de Bogotá, lo que significa que serán varias generaciones de estudiantes las que sigan teniendo acceso a esta clase de productos en las tiendas escolares.

En la tercera parte exponemos los fundamentos de hecho de la petición. Aquí explicamos las razones por las cuales la medida que contempla la Resolución 2092 no resulta acorde con las obligaciones constitucionales y legales que exigen a las autoridades salvaguardar el derecho a la salud y alimentación de los niños y niñas en etapa escolar. Para ello, por una parte, exponemos los distintos informes y estudios científicos que relacionan el consumo de alimentos y bebidas con alto contenido en sodio, azúcares y grasas desde temprana edad con

la aparición de ECNT en la población infantil; tales como obesidad, hipertensión y diabetes. Igualmente, señalamos cómo la publicidad de bebidas edulcoradas dirigida a NNA, incluida aquella que se da en los colegios, está relacionada con la adquisición de malos hábitos alimenticios que posibilitan la aparición de dichas enfermedades. Por otra parte, argumentamos que la Resolución 2092 de 2015, que establece las directrices para el funcionamiento de las tiendas escolares en los colegios oficiales de Bogotá, es insuficiente para garantizar el derecho de los niños y niñas a la alimentación equilibrada en los términos del artículo 44 de la Constitución Política. Frente a este punto entendemos que, a pesar de su buena intención, la Resolución permite que varias generaciones de estudiantes sigan expuestos a productos que pueden afectar su salud, pues, por ejemplo, solo hasta después de pasados ocho años se eliminaría totalmente la oferta de bebidas azucaradas y/o con edulcorantes (naturales, artificiales o ambos) en las tiendas escolares de los colegios oficiales de Bogotá.

En la cuarta parte señalamos los fundamentos de derecho de nuestra petición. De un lado, indicamos el conjunto de normas de rango constitucional y legal que exigen a las autoridades públicas implementar políticas para proteger los derechos a la salud y la alimentación saludable de NNA. De otro lado, reiteramos las facultades con las que cuenta la Alcaldía Mayor de Bogotá, y específicamente la Secretaría de Educación del Distrito, para tomar acciones al respecto al interior de los colegios oficiales de la ciudad.

Por último, en la quinta parte, exponemos nuestra petición. Con esta buscamos que la Secretaría de Educación del Distrito modifique el numeral 4 del artículo 5 de la Resolución 2092 de 2015, para prohibir de manera inmediata la venta de bebidas azucaradas, bebidas con edulcorantes naturales, artificiales o ambas (incluidas las gaseosas de todo tipo), al igual que la venta de productos de paquete (alimentos con alto contenido en grasa, sodio y azúcares) y comida rápida en los colegios oficiales de Bogotá.

## **2. CONTENIDO Y ALCANCE DE LA RESOLUCIÓN 2092 de 2015**

El 19 de noviembre de 2015, la Secretaría de Educación de Bogotá, bajo la dirección del actual alcalde Enrique Peñalosa, expidió la Resolución 2092 de 2015, “[p]or la cual se establecen directrices para el funcionamiento de la Tienda Escolar en los Colegios Oficiales del Distrito Capital”. Esta Resolución establece tanto las pautas para la oferta de alimentos

en tiendas escolares como las sanciones previstas para quienes incumplan estos criterios, y pretende, junto con al Programa de Alimentación Escolar (PAE), materializar los derechos a la educación y la alimentación de los y las escolares.

Para comenzar, la Resolución define ciertas categorías para sus efectos. Así, de acuerdo con el artículo 3, se entiende por alimentos fritos *“aquellos sumergidos en aceite, grasa o manteca caliente, provocando que los alimentos absorban parte de esta grasa, convirtiéndose en una comida con un aporte calórico mayor”*; por bebidas azucaradas *“aquellas bebidas que contienen azúcar artificial o natural que exceden el promedio de la cantidad recomendada por los médicos para la ingesta sana, de niños y adultos”*, entre las cuales se hayan *“las bebidas endulzadas con azúcar o edulcorantes naturales, artificiales o ambos, abarcan las bebidas carbonatadas o gaseosas; las bebidas con sabor a frutas, al igual que las bebidas deportivas energizantes”* (dentro de esta definición se excluye los jugos puros o naturales de solo fruta); por comidas rápidas *“cualquier comida que se cocina fácilmente y debe ser consumida rápidamente”* y que *“son hechas particularmente con grasas saturadas, llamativas por el alto contenido de componentes como salsas, aditivos, colorantes, etc.”*; y por productos de paquetes aquellos conocidos como ‘productos empaquetados’ *“altos en sodio, grasa y azúcares, porque tienen exceso de aditivos, preservantes, y de nutrientes como el sodio, las grasas y los carbohidratos, los cuales pueden no ser benéficos para la salud si se consumen frecuentemente y en altas cantidades”*.

Posteriormente, en el artículo 4, la Resolución señala que las tiendas escolares tienen la función de proveer alimentos y bebidas saludables, nutritivas, higiénicamente preparadas y a precios accesibles para la comunidad escolar. Paralelamente debe también promover prácticas de alimentación saludables, a través del cumplimiento de las condiciones técnicas, la articulación de estrategias pedagógicas y mediante procesos que promuevan la buena salud de los estudiantes.

En el artículo 5 se define la oferta de alimentos de las tiendas escolares y se contempla un plan para la regulación progresiva de la oferta de bebidas azucaradas y/o con edulcorantes (incluidas las gaseosas) y los alimentos fritos. Por un lado, se señala que las tiendas escolares deberán ofrecer diariamente frutas, cereales, frutos secos y combinaciones de estos, al igual que agua potable, tratada y envasada en lugar visible. En caso de contar con condiciones de



refrigeración adecuadas, deberán ofertar asimismo lácteos o sus derivados. Por otro lado, se establece un horizonte temporal para eliminar la venta de bebidas azucaradas y/o con edulcorantes y alimentos fritos en las tiendas de los colegios. Así:

- Todos los colegios oficiales del Distrito institucionalizarán el día martes de cada semana como el ‘Día de la Buena Alimentación’. En este día no se podrá ofertar productos de paquetes, alimentos fritos, comida rápida, bebidas azucaradas y dulces en general.
- Durante el primer año siguiente a la fecha de entrada en vigencia de la Resolución, es decir, en el 2016, no se ofertarán estos productos durante los dos primeros lunes de cada mes.
- Al segundo año, 2017, no se ofertarán durante los lunes de cada mes.
- Al tercer año, 2018, no se ofertarán durante los lunes y los dos primeros jueves de cada mes.
- Al cuarto año, 2019, no se ofertarán durante los lunes y jueves de cada mes.
- Al quinto año, 2020, no se ofertarán durante los lunes, los jueves y los dos primeros miércoles de cada mes.
- Al sexto año, 2021, no se ofertarán durante los lunes, los jueves y los miércoles de cada mes.
- Al séptimo año, 2022, no se ofertarán durante los lunes, los jueves, los miércoles y los dos primeros viernes de cada mes.
- Al octavo año, 2023, no se ofertarán estos productos en las tiendas escolares de los colegios oficiales.

En respuesta a un derecho de petición elevado el 6 de marzo del presente año por Dejusticia, con número de referencia E-2019-40199 y con radicado S-2019-47441, en el que se solicitó información acerca de la Resolución 2092 de 2015, la Secretaría de Educación sostuvo que la Resolución obedece a las directrices de la OMS enfocadas a reducir tanto la exposición de los niños como el poder de la promoción de los alimentos ricos en grasas saturadas, ácidos

grasos de tipo trans, azúcares libres o sal, y a las investigaciones académicas que han analizado la relación entre el consumo de bebidas azucaradas, alimentos altos en grasa y su incidencia en el desarrollo de ECNT en la población escolar. Con respecto a las razones por las cuales se estableció un horizonte temporal de ocho años para eliminar completamente la oferta de bebidas azucaradas y alimentos fritos en las tiendas escolares, la Secretaría señaló que este fue el mecanismo conciliatorio adoptado ante el rechazo y oposición de la industria de alimentos y de los mismos tenderos escolares, particularmente por la posible reducción de los ingresos económicos<sup>8</sup>. Además, sostuvo la Secretaría, la progresividad de la medida busca establecer un margen de adaptación que facilite la modificación de prácticas culturales y sociales en torno a la alimentación de los estudiantes, para lo cual la divulgación, socialización, implementación, seguimiento y fortalecimiento de prácticas alimentarias requieren de un trabajo programado y consecutivo en el tiempo.

A continuación, pasamos exponer los fundamentos de hecho de la petición, no sin antes advertir que la garantía efectiva del derecho a la salud y la alimentación equilibrada de los NNA en los entornos escolares no debe estar supeditada a términos, pues resulta insuficiente para alcanzar la finalidad que persigue y por tanto no garantiza el derecho a una alimentación equilibrada. Los derechos fundamentales de los NNA deben ser amparados sin dilaciones y conforme al interés superior del menor consagrado de manera prevalente en nuestro ordenamiento jurídico.

### **3. FUNDAMENTOS DE HECHO**

Como se desarrolla en detalle en esta sección son varias las razones que dan pie a nuestra solicitud. En primer lugar, el consumo excesivo de comida chatarra y bebidas azucaradas por parte de niños y niñas tiene consecuencias graves para su salud: puede llevar al desarrollo de obesidad (con todo lo que ello implica en términos de estigmatización y rechazo), al deterioro

---

<sup>8</sup> La respuesta del derecho de petición expuesta en el literal d) es la siguiente: “*Es pertinente precisar que dados los cambios fundamentales que generó la Resolución 2092/2015, y en particular los relacionados con la oferta de alimentos, se contempló que las directrices definidas en el numeral 4 del artículo 5 Oferta de Alimentos, se realizarían de manera progresiva, reconociendo la importancia de acercar a todos los involucrados a una conciencia en la oferta y consumo de una alimentación saludable. En su momento, las condiciones establecidas en la Resolución crearon “oposición” o “rechazo” en particular de la industria de alimentos y de los mismos tenderos escolares, exponiendo entre otros elementos de carácter económico, por lo que la progresividad en su implementación, fue un mecanismo conciliador frente a las directrices definidas*” (negritas nuestras).

de la salud oral y eventualmente al padecimiento de ECNT (sección 3.1). En segundo lugar, de acuerdo con la OMS, para combatir esta problemática una medida adecuada es garantizar entornos saludables libres de la oferta y publicidad de estos productos; de allí que sea importante que el Estado priorice los ambientes escolares como espacios saludables (sección 3.2). En tercer lugar, la obesidad infantil es una problemática que requiere atención urgente, por lo cual las medidas al respecto deben ser inmediatas y no estar sometidas al paso del tiempo (sección 3.3). Por ende, aunque la Resolución 2092 de 2015 resulta loable por su intención, sus disposiciones son insuficientes para garantizar los derechos fundamentales de los NNA dado que algunas de ellas no se aplican actualmente en los colegios oficiales de la ciudad (como el Día de Alimentación Saludable), y la progresividad de sus medidas resulta demasiado permisiva si se tiene en cuenta las crecientes cifras de obesidad infantil que presenta el país.

### **3.1. Obesidad, bebidas azucaradas y comida chatarra: una problemática que afecta los derechos a la salud y a la alimentación saludable de los NNA**

La OMS señala que la obesidad infantil es uno de los problemas de salud pública más graves del siglo XXI. Para el 2014, según la Comisión para acabar con la obesidad infantil que hace parte de esta organización, 41 millones de niños menores de 5 años presentaban sobrepeso u obesidad<sup>9</sup>. A 2016, la OMS resaltó que alrededor de 170 millones de menores de 18 años padecen esta condición<sup>10</sup>. En los países de ingresos bajos y medianos como Colombia, la prevalencia de sobrepeso y obesidad infantil entre los niños en edad preescolar supera el 30%. De mantenerse esta tendencia, el número de lactantes y niños pequeños con sobrepeso aumentará a 70 millones para 2025. Un panorama nada alentador si se tiene en cuenta que al respecto ha habido medidas de salud pública lentas e irregulares alrededor del mundo<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Informe de la Comisión para acabar con la obesidad infantil. Ginebra: OMS, 2016. P. 2. Disponible en: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/206450/9789243510064\\_spa.pdf;jsessionid=40300CE74322F47AB6B5F50B37EEF5F5?sequence=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/206450/9789243510064_spa.pdf;jsessionid=40300CE74322F47AB6B5F50B37EEF5F5?sequence=1)

<sup>10</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Establecimiento de áreas de acción prioritaria para la prevención de la obesidad infantil. Ginebra: OMS, 2016. p. 13. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/250750/9789243503271->

<sup>11</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Informe de la Comisión para acabar con la obesidad infantil, Op. cit. P. 2.

Según la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN 2015)<sup>12</sup>, en Colombia el 56,1% de la población adulta padece sobrepeso u obesidad. Mientras que, en 2010, el 18,8% de la población escolar (niños y niñas entre 5 y 12 años) tenía exceso de peso, en 2015 este porcentaje alcanzó el 24,4% de la población. Esto significa que en tan solo cinco años la población escolar con exceso de peso aumentó 5,6 puntos porcentuales, o sea un poco más de un punto porcentual al año. Por su parte, la población adolescente (jóvenes entre 13 y 17 años) con exceso de peso también incrementó entre 2010 y 2015, alcanzando el 17,9%. Estas cifras muestran que en Colombia casi uno de cada cuatro niños sufre de sobrepeso u obesidad, mientras que esta cifra alcanza a casi uno de cada cinco adolescentes.

Además, de acuerdo con la reciente Encuesta Nacional de Salud en Escolares<sup>13</sup>, tres de cada cuatro escolares consumen bebidas azucaradas, uno de cada dos fritos y cuatro de cada cinco consume productos de paquetes. Por ende, no es exagerado sostener, tal como lo hace un medio de comunicación, que los “jóvenes colombianos comen muchos paquetes y gaseosa y muy poca fruta”<sup>14</sup>. Estas prácticas alimentarias se aparejan a la poca actividad física de los niños y las niñas: la mitad de los escolares en el país se pasan más de tres horas viendo televisión, navegando en internet o jugando videojuegos en lugar de realizar actividades físicas<sup>15</sup>.

La obesidad tiene consecuencias negativas en la salud durante la infancia, la adolescencia y la adultez, pues constituye un factor de riesgo para numerosas ECNT. En la niñez, la obesidad puede generar las siguientes afecciones a la salud: complicaciones gastrointestinales, osteomusculares y ortopédicas, la apnea del sueño, la manifestación temprana de enfermedades cardiovasculares, y diabetes tipo 2. Sumado a esto, la obesidad infantil puede

---

<sup>12</sup> MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Encuesta Nacional de Situación Nutricional en Colombia 2015. Bogotá, 2017. Disponible en: <https://www.nocomasmasmentiras.org/wp-content/uploads/2017/12/Resultados-ENSIN-2015.pdf>

<sup>13</sup> MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Panorama de la salud de los escolares en Colombia. Boletín de prensa No. 182. 2018. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Panorama-de-la-salud-de-los-escolares-en-Colombia.aspx>

<sup>14</sup> EL TIEMPO. Jóvenes colombianos comen muchos paquetes y gaseosa y muy poca fruta. El Tiempo, 19 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/vida/salud/resultados-de-las-encuestas-de-salud-escolar-y-tabaquismo-2018-295232>

<sup>15</sup> MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Panorama de la salud de los escolares en Colombia. Boletín de prensa No. 182. 2018. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Panorama-de-la-salud-de-los-escolares-en-Colombia.aspx>

desencadenar trastornos psicológicos, como depresión, y conducir a la estigmatización y el rechazo social, lo cual puede reducir el nivel educativo que puede alcanzar un niño<sup>16</sup>.

Además, los costos de atención a las ECNT generadas por la obesidad son considerablemente altos. En el caso de la diabetes generada por el consumo de bebidas azucaradas, según cifras del Ministerio de Salud, el costo de atención para el 2013 fue de 740 millones de pesos, el cual podría ascender a los 1,1 billones de pesos en 2020 en caso de no tomarse acciones al respecto.

Por estas razones, consideramos que la obesidad infantil y las ECNT que desencadena no son un tema menor en la política de salud pública del Distrito Capital. Por el contrario, es una problemática que por su magnitud requiere de medidas oportunas, adecuadas y contundentes, como aquellas dirigidas a hacer de los entornos escolares espacios saludables para los niños y niñas.

### **3.2. Garantizar entornos escolares saludables: una política adecuada para combatir el sobrepeso y la obesidad infantil**

La obesidad infantil se deriva de varios factores, entre estos la exposición del niño o niña a un entorno malsano o también llamado obesogénico<sup>17</sup>. La OMS lo ilustra de esta manera:

“Como resultado de la mundialización y la urbanización, la exposición a entornos obesogénicos va en aumento tanto en los países de ingresos altos como en los de ingresos bajos y medianos y en todos los grupos socioeconómicos. Los cambios en el tipo de alimentos y su disponibilidad, y el descenso en la actividad física para los desplazamientos o los juegos, han desembocado en un desequilibrio energético. Los niños están expuestos a alimentos ultraprocesados de alto contenido calórico y bajo valor nutricional que son baratos y fáciles de conseguir. Se han reducido las oportunidades de participar en actividades físicas en la escuela y en otros lugares, y

---

<sup>16</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Informe de la Comisión para acabar con la obesidad infantil, Op. cit. P. 7.

<sup>17</sup> Ibid. P. 2 y 4.

ha aumentado el tiempo dedicado a actividades de recreo sedentarias y que suponen estar ante una pantalla”<sup>18</sup>.

Es importante tener en cuenta que el entorno alimentario actual es distinto al de años anteriores, especialmente por la estabilización del mercado global de bebidas y alimentos ultraprocesados<sup>19</sup> que permite acceder a ellos fácilmente y a bajo costo. La generalizada promoción de estos productos, que muchas veces cuentan con exceso de grasa, azúcar o sal, obstaculiza los programas para comer sano y mantener un peso adecuado en la temprana edad. Como menciona Ala Awan, quien se desempeñó de 2008 a 2012 como Subdirector General del Programa sobre Enfermedades No Transmisibles y Salud Mental de la OMS:

“La publicidad y otras formas de mercadotecnia de alimentos y bebidas dirigidas a los niños tienen un gran alcance y se centran principalmente en productos ricos en grasas, azúcar o sal. Muchos datos muestran que la publicidad televisiva influye en las preferencias alimenticias y las pautas de consumo de la población infantil. Además, para promocionar esos productos se recurre a una amplia gama de técnicas que consiguen llegar a los niños en las escuelas, las guarderías y los supermercados, a través de la televisión y de Internet, y en muchos otros entornos”<sup>20</sup>.

En el caso de las bebidas azucaradas, se ha mostrado que estas tienen una relación directa con el exceso de peso, pues su consumo aporta una gran cantidad de calorías sin valor nutricional o ‘calorías vacías’ que pueden reducir la ingesta de alimentos saludables y la adquisición de una dieta malsana<sup>21</sup>. Por esto, la OMS ha recomendado a los países crear

---

<sup>18</sup> Ibid. P. 4.

<sup>19</sup> Los productos comestibles ultraprocesados son “formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. En sus formas actuales, son inventos de la ciencia y la tecnología de los alimentos industriales modernas. La mayoría de estos productos contienen pocos alimentos enteros o ninguno. Vienen listos para consumirse o para calentar y, por tanto, requieren poca o ninguna preparación culinaria”. Sobre la definición de ultraprocesados ver ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas. Washington: OPS, 2015. Disponible en: [http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/7698/9789275318645\\_esp.pdf](http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/7698/9789275318645_esp.pdf)

<sup>20</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Conjunto de recomendaciones sobre la promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños. Ginebra: OMS, 2010. Prefacio. Disponible en: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44422/9789243500218\\_spa.pdf?sequence=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44422/9789243500218_spa.pdf?sequence=1)

<sup>21</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Directriz: Ingesta de azúcares para adultos y niños. Resumen. Ginebra: OMS, 2015. P. 1. Disponible en: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/154587/WHO\\_NMH\\_NHD\\_15.2\\_spa.pdf?sequence=2](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/154587/WHO_NMH_NHD_15.2_spa.pdf?sequence=2)

políticas fiscales que aumenten al menos 20% el precio de venta de las bebidas azucaradas para así reducir su consumo<sup>22</sup>.

En Colombia este debate tuvo lugar en 2016, cuando la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria propuso que se evaluara la posibilidad de introducir un impuesto a las bebidas azucaradas. Ante la ausencia de regulación estatal y en medio del debate, la industria de bebidas no alcohólicas firmó un compromiso de autorregulación en el que adquiere obligaciones en materia de oferta y publicidad de bebidas azucaradas dirigida a menores de 12 años. Sin embargo, como ha sido expuesto desde la literatura académica<sup>23</sup> así como por dos informes realizados por Dejusticia con base en las investigaciones comparadas sobre este tema<sup>24</sup>, la autorregulación de la industria no es suficiente para proteger a los NNA, pues establece estándares excesivamente bajos de protección y no es conocida ni aplicada. Aún más, como fue señalado por un grupo de expertos en la materia<sup>25</sup>, esta clase de políticas deja un amplio margen de consideraciones a juicio de las propias compañías de comestibles, no sigue las recomendaciones diseñadas por la OMS y la OPS y no cuenta con mecanismos eficientes de evaluación y vigilancia para determinar su cumplimiento.

---

<sup>22</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. La OMS recomienda aplicar medidas en todo el mundo para reducir el consumo de bebidas azucaradas y sus consecuencias para la salud (en línea). En: OMS. 11, octubre, 2016. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/detail/11-10-2016-who-urges-global-action-to-curtail-consumption-and-health-impacts-of-sugary-drinks>

<sup>23</sup> LEÓN-FLÁNDEZ, Karimen, *et al.* Evaluation of compliance with the Spanish Code of self-regulation of food and drinks advertising directed at children under the age of 12 years in Spain, 2012. En: Public Health, 2017. PP. 121-129; THÉODORE, Florence, *et al.* Pitfalls of the self-regulation of advertisements directed at children on Mexican television: Self-regulation of television marketing. En: Pediatric Obesity, 2017. Vol. 12, no. 4. PP.312-319; SHARMA, Lisa, *et al.* The food industry and self-regulation: standards to promote success and to avoid public health failures. En: Am J Public Health. 2010. PP. 240–246; ABBASI, Jay. Junk Food Ads Reach Children Despite Food Industry Self-regulation. En: JAMA, 2017. Vol. 317, no. 23. PP: 2359– 2361; POTVIN KENT, Monique, *et al.* Self-regulation by industry of food marketing is having little impact during children’s preferred television. En: Int J Pediatr Obes, 2011. Vol. 6. PP: 401–4088.

<sup>24</sup> ROZO, Valentina. Sobrepeso y contrapesos. La autorregulación de la industria no es suficiente para proteger a los menores de edad. Bogotá: Dejusticia, 2017. Disponible en: <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/12/Sobrepeso-y-contrapesos-versio%CC%81n-final-PDF-para-WEB.pdf> ; y ROZO, Valentina. Dime donde estudias y te diré que comes: oferta y publicidad en tiendas escolares de Bogotá. Bogotá: Dejusticia, 2019. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/05/Dime-d%C3%B3nde-estudias-y-te-dir%C3%A9-qu%C3%A9-comes.pdf>

<sup>25</sup> ASSIS, Daniela, *et al.* Cumplimiento de las iniciativas de autorregulación establecidas por la industria sobre la promoción, publicidad y patrocinio de comestibles ultraprocesados dirigido a población infantil. Resumen para la sociedad civil y responsables de políticas. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2017. Disponible en: <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/12/Cumplimiento-de-las-iniciativas-de-autorregulaci%C3%B3n.pdf>

La literatura también ha indagado sobre cómo la exposición a ciertos ambientes o contextos puede afectar el surgimiento de ECNT<sup>26</sup>. Los ambientes escolares han sido particularmente estudiados debido a que el exceso de peso empieza a incrementar cuando las personas ingresan al sistema educativo<sup>27</sup>. Tal es el caso de Colombia, en el que el aumento de menores de 5 años con exceso de peso no fue significativo entre 2005 y 2010, pero el de mayores de 5 años, edad general de ingreso al sistema escolar, sí lo fue<sup>28</sup>. De hecho, el Ministerio de Salud y Protección Social indicó que “*factores en la transición posteriores a los cinco años de edad, como el ingreso pleno al sistema escolar y la exposición al mercadeo de alimentos, inciden en las prevalencias de sobrepeso y obesidad*”<sup>29</sup>.

Si bien algunos estudios han señalado que incluso desde el preescolar los niños desarrollan preferencias de comida independientes y ganan control sobre sus hábitos de consumo<sup>30</sup>, las instituciones escolares tienen la oportunidad de reforzar o disuadir las prácticas alimentarias dañinas a partir de las políticas educativas que promuevan la alimentación saludable<sup>31</sup>. En este sentido, los ambientes de los colegios se convierten en espacios determinantes no solo para alcanzar un adecuado nivel de aprendizaje y desarrollo cognitivo de los menores de

---

<sup>26</sup> MIRANDA, Jaime, *et al.* Non - communicable diseases in low - and middle - income countries: context, determinants and health policy. En: Tropical Medicine and International Health. Octubre, 2008. Vol. 13, no. 10. PP. 1225-1234. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1365-3156.2008.02116.x>; ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Informe sobre la situación mundial de las enfermedades crónicas no transmisibles 2010. Resumen de orientación. Ginebra: OMS, 2011. Disponible en: [https://www.who.int/nmh/publications/ncd\\_report\\_summary\\_es.pdf?ua=1](https://www.who.int/nmh/publications/ncd_report_summary_es.pdf?ua=1)

<sup>27</sup> GODOY, Claudia. La obesidad infantil y su control en el entorno escolar colombiano: tarea pendiente. Tesis de maestría. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional. Facultad de Educación. 2017. Disponible en: <http://repositorio.pedagogica.edu.co/bitstream/handle/20.500.12209/700/TO-20640.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>28</sup> INSTITUTO COLOMBIANO DEL BIENESTAR FAMILIAR. Resumen Ejecutivo ENSIN 2010. Bogotá: ICBF. P. 8. Disponible en: <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/resumenfi.pdf>

<sup>29</sup> MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. Resúmenes de política: intervenciones poblacionales en factores de riesgo de enfermedades crónicas no transmisibles. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social. (sin fecha) P. 26-27. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/ENT/intervenciones-poblacionales-factores-riesgo-enfermedades-no-transmisibles.PDF>

<sup>30</sup> MOORE, Elizabeth, y RICHARD, J. Lutz. Children, Advertising, and Product Experiences: A Multimethod Inquiry. En: Journal of Consumer Research. 2000. Vol. 27, no. 1, PP. 31-48. Disponible en: [www.jstor.org/stable/10.1086/314307](http://www.jstor.org/stable/10.1086/314307)

<sup>31</sup> FLORES-HUERTA, Samuel; KLÜNDER-KLÜNDER, Miguel y MEDINA-BRAVO, Patricia. La escuela primaria como ámbito de oportunidad para prevenir el sobrepeso y la obesidad en los niños. En: Bol Med Hosp Infant Mex. Noviembre-diciembre, 2008. Vol. 65. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-11462008000600018](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-11462008000600018)



edad, sino también para afianzar la formación de hábitos saludables en torno a la alimentación.

Ahora bien, algunos estudios han mostrado que los niños cambian sus preferencias según la publicidad a la que estén expuestos. Por ejemplo, para un caso se mostró cómo menores de entre 3 y 6 años prefieren el sabor de productos con una marca frente a exactamente el mismo producto sin marca<sup>32</sup>. De allí, entonces, que el hecho de que estén expuestos a marcas de bebidas y alimentos no saludables a través de publicidad sea una preocupación en materia de salud pública, pues al promover su consumo e incidir en sus preferencias se aumenta la posibilidad de adquirir hábitos que lleven a padecer sobrepeso en la edad adulta<sup>33</sup>. A lo anterior se agrega que la habilidad cognitiva de los niños para entender el intento de venta de un producto se alcanza cerca de los ocho años, mientras que la habilidad cognitiva para entender el intento de persuasión, método utilizado por la publicidad y otras formas de mercadotecnia, no se desarrolla sino hasta los once años<sup>34</sup>.

La OMS ha establecido un conjunto de recomendaciones sobre la promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a niños y niñas<sup>35</sup>, razón por la cual algunos países de la región (como Perú, Chile y Costa Rica) han regulado la publicidad y oferta de productos dañinos en los colegios. Sin embargo, en Colombia las políticas al respecto han sido bastante tímidas y, por ende, limitadas. En el país no existe ninguna norma de carácter nacional que establezca explícitamente los productos que se pueden comercializar y/o publicitar en los entornos escolares. Tan solo se cuenta con la Ley 1355 de 2009, conocida como *Ley de Obesidad*, y las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (GABAS), las cuales, a pesar de establecer recomendaciones para evitar el consumo de bebidas azucaradas y comida chatarra como parte

---

<sup>32</sup> ROBERTO, Christina, *et al.* Influence of Licensed Characters on Children's Taste and Snack Preferences. En: *Pediatrics*. Julio, 2010. Vol. 126, no. 1. PP. 88-93.- Disponible en: <http://pediatrics.aappublications.org/content/126/1/88>

<sup>33</sup> MOORE, Elizabeth, y RICHARD, J. Lutz. *Children*. Op. cit.

<sup>34</sup> CARTER, Owen, *et al.* Children's understanding of the selling versus persuasive intent of junk food advertising: Implications for regulation. En: *Social Science & Medicine*. Marzo, 2011. Vol. 72, no. 6. PP. 962-968. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S027795361100061X>

<sup>35</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Conjunto de recomendaciones sobre la promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños. Op. cit., P. 9.

de una dieta saludable, no han sido totalmente adoptadas por todas las instituciones relacionadas con la alimentación de los menores, incluyendo los colegios públicos<sup>36</sup>.

A nivel local son pocas las ciudades que cuentan con algún tipo de regulación; justamente destaca Bogotá, que a través de la Resolución 2092 de 2015 de la Secretaría de Educación del Distrito ha tratado de establecer de manera loable una política de alimentación saludable en los colegios oficiales. Tal como se expuso en la sección anterior, la Resolución ordena a las instituciones educativas de Bogotá disminuir progresivamente la oferta y publicidad de bebidas azucaradas, bebidas con edulcorantes y alimentos fritos. A continuación, explicaremos por qué, a pesar de ser una de las pocas iniciativas políticas del país que buscan garantizar ambientes saludables en escuelas y colegios, resulta insuficiente para alcanzar la finalidad que persigue y por tanto no garantiza el derecho a una alimentación equilibrada.

### **3.3. Artículo 5 de la Resolución 2092 de 2015: una medida que a pesar de sus buenas intenciones permite que los niños y niñas sigan expuestos a alimentos y bebidas perjudiciales para su salud en los entornos escolares**

A pesar de la deseable finalidad que persigue esta norma, la progresividad de la medida contemplada en el numeral 4 del artículo 5 de la Resolución 2092 de la Secretaría de Educación no está garantizando que las niñas y niños que actualmente asisten a los colegios de Bogotá no estén expuestos a alimentos y bebidas dañinas para su salud. Esta situación posibilita la adquisición de malos hábitos alimenticios en los estudiantes que pueden desencadenar ECNT desde temprana edad o inclusive en la edad adulta.

La prohibición de vender y promocionar “*bebidas azucaradas, bebidas con edulcorantes naturales, artificiales o ambos, incluidas las gaseosas de todo tipo y los alimentos*” en tiendas escolares es necesaria, pero no se puede condicionar al cumplimiento de un plazo por las afectaciones presentes a la salud, alimentación y bienestar de niños y niñas. En este caso, al extender los efectos de la Resolución 2092 a un plazo de 8 años, se somete a varias generaciones de estudiantes a la exposición parcial de productos que dañan la salud. Esta situación, en la práctica, implica la suspensión del goce efectivo de los derechos de NNA,

---

<sup>36</sup> GUARNIZO, Diana. Sin reglas ni controles. Regulación de publicidad de alimentos y bebidas dirigida a menores de edad. Bogotá: Dejusticia, 2017. PP. 12-13. Disponible en: <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/05/Sin-reglas-ni-controles-DOC-33-versi%C3%B3n-final-WEB.pdf>

pese al carácter prevalente y superior de sus intereses y garantías. La anterior conclusión se deriva de varias observaciones adelantadas por investigadoras de Dejusticia.

En primer lugar, existe una generalizada ausencia de regulación en estos temas. En efecto, tal como se mencionó en el apartado anterior, es poco lo que el país ha hecho para regular la publicidad y oferta de alimentos y bebidas dirigidas a menores de edad y menos aún en ambientes escolares. Ni la Ley de Obesidad ni el Decreto 975 de 2014<sup>37</sup>, como tampoco el Código Colombiano de Autorregulación, establecen reglas claras, precisas y estrictas que mantengan las iniciativas publicitarias de las industrias de productos ultraprocesados al margen de los niños y niñas. Tal como lo detallan informes de Dejusticia<sup>38</sup>, los esfuerzos en relación con la venta, promoción y publicidad de bebidas no saludables en tiendas escolares depende de acuerdos regulatorios propuestos por la misma industria, los cuales, al carecer de una instancia de monitoreo y rendición de cuentas, ven limitada su eficacia.

Aunado a ello, la Resolución 2092, a pesar de su loable fin, tiene una implementación limitada. En el texto *Sobrepeso y contrapesos*<sup>39</sup> (que compartimos adjunto a este escrito), elaborado por Dejusticia a partir de una serie de visitas a colegios de Ciudad Bolívar, se demuestra que algunas medidas de la Resolución 2092 que buscan incentivar el consumo de alimentos saludables y reducir la ingesta de productos dañinos, como el Día de la Buena Alimentación, no se están cumpliendo en la totalidad de instituciones<sup>40</sup>. Esto quiere decir que, incluso en los días en donde los colegios oficiales de Bogotá tienen prohibido vender bebidas y comida chatarra, estos se siguen exponiendo y ofertando a toda la comunidad educativa, incluidos niños y niñas menores de 12 años. Lo anterior se debe, entre otras razones, al desconocimiento de la Resolución, la falta de capacidad técnica, interés o tiempo de las directivas de los colegios para ejercer el control sobre la misma, así como al escepticismo en los resultados que esta política pueda tener.

Pero tal vez lo más grave es que, aunque la Resolución prohíbe la publicidad y oferta tanto de comida chatarra como de bebidas azucaradas, dicha disposición condiciona su

---

<sup>37</sup> “Por el cual se reglamentan los casos, el contenido y la forma en que se debe presentar la información y la publicidad dirigida a los niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores”.

<sup>38</sup> GUARNIZO, Diana. Op. Cit. Pp. 25-26, y ROZO, Valentina. Op. Cit. P. 37.

<sup>39</sup> ROZO, Valentina. Op. Cit.

<sup>40</sup> ROZO, Valentina. Op. Cit. Pp. 37-38.

cumplimiento a un tracto progresivo que, aparte de suspender la efectividad de los derechos fundamentales de los NNA, resulta complaciente con la industria de bebidas azucaradas y alimentos empaquetados.

Por lo anterior, creemos que es necesario implementar medidas estrictas y de cumplimiento inmediato que garanticen la limitación de la exposición de los NNA a bebidas y alimentos no saludables. En el caso de la Resolución 2092, significa tomar acciones que van desde la capacitación a rectores y directivas acerca de la importancia de consumir alimentos saludables y su deber de vigilar el cumplimiento de la norma en sus instituciones, hasta la necesidad de realizar mayores esfuerzos pedagógicos en las y los alumnos sobre los efectos del consumo excesivo de alimentos y bebidas dañinos para la salud. Y, tal como solicitamos, la prohibición inmediata de esta clase de productos en los colegios oficiales de Bogotá.

#### **3.4. Conclusión: se requieren medidas oportunas, adecuadas y contundentes que garanticen la alimentación equilibrada y saludable en los entornos escolares**

Se ha demostrado que la exposición y el consumo de *comida chatarra* (como empaquetados, comidas rápidas y bebidas azucaradas y/o edulcoradas) por parte de niños y niñas tiene consecuencias graves para su salud física, psíquica y emocional, e imposibilita la adquisición de buenas prácticas alimentarias. Por esta razón, la OMS, la OPS y académicos no solo han alertado de la envergadura de esta problemática, que actualmente toma la escala de una epidemia con graves consecuencias en la salud pública, sino que han recomendado tomar acciones adecuadas al respecto. Entre las medidas que contemplan está garantizar entornos saludables libres de la oferta y publicidad de estos productos, especialmente en las escuelas y colegios.

En vista de las crecientes cifras de sobrepeso y obesidad infantil y de las prácticas alimentarias de los escolares en el país, se requiere entonces acciones urgentes y adecuadas encaminadas a prohibir el consumo y la promoción de bebidas azucaradas, bebidas edulcoradas, comida rápida y empaquetados en los colegios de Bogotá. Estas medidas, sin embargo, no deben estar sometidas a horizontes temporales, pues, además de ser complacientes con la industria de bebidas y alimentos ultraprocesados, no atienden la

urgencia de la situación y suspenden la efectividad de los derechos a la salud y la alimentación equilibrada de NNA.

Inclusive, la necesidad de tomar acciones estrictas e inmediatas para prohibir la venta y promoción de estos productos se hizo evidente en las investigaciones realizadas por Dejusticia que demuestran que la Resolución 2092 de 2015 no se cumple en su totalidad en los colegios de Bogotá<sup>41</sup>. Particularmente, se encontró que las ofertas de productos con bajo valor nutricional se concentran en los estratos medios y luego en los estratos bajos. Es decir que los alumnos de colegios de estratos medios y bajos se ven enfrentados de manera desproporcionada a estos productos. Lo cual, como se ha sostenido, puede afianzar prácticas alimentarias poco saludables que pueden desencadenar graves afectaciones a la salud.

Por último, no sobra resaltar que las políticas encaminadas en este sentido resultan costo-efectivas. Como lo señala la OPS<sup>42</sup>, las ECNT, muchas de las cuales son desatadas por el sobrepeso y la obesidad, tienen un costo elevado para la sociedad y contribuyen a la desigualdad social. Por lo cual, los costos asociados en la prevención y tratamiento de estas enfermedades, como aquellos derivados de prohibir la venta y publicidad de bebidas y alimentos dañinos para la salud en los ambientes escolares, resultan realmente, una inversión.

#### **4. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

Un conjunto de normas de rango constitucional y legal obligan a las autoridades públicas a implementar políticas para proteger los derechos a la salud y la alimentación saludable de NNA, especialmente en los ambientes escolares. Para dar cumplimiento a estas obligaciones, la Alcaldía Mayor de Bogotá, y especialmente la Secretaría de Educación del Distrito, cuentan con facultades para modificar la Resolución 2092 con el fin de prohibir inmediatamente el consumo de bebidas y alimentos malsanos en los colegios oficiales. A continuación, señalamos el conjunto de normas que establecen la obligación del Estado de actuar en ese sentido. Luego, mencionamos las fuentes de derecho que le permiten al Distrito

---

<sup>41</sup> ROZO, Valentina. Dime dónde estudias y te diré qué comes: oferta y publicidad en tiendas escolares de Bogotá. Op. Cit. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/05/Dime-d%C3%B3nde-estudias-y-te-dir%C3%A9-qu%C3%A9-comes.pdf>

<sup>42</sup> ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. La carga económica de las enfermedades no transmisibles en la región de las Américas. (sin fecha). Disponible en: <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2011/paho-policy-brief3-sp1.pdf>

de Bogotá, y particularmente a la Secretaría de Educación, modificar la Resolución 2092 de 2015.

Son varias las normas que obligan al Estado colombiano a proteger el derecho a la salud y la alimentación equilibrada de los NNA. El artículo 44 de la Constitución Política, por un lado, señala que son derechos fundamentales de los niños y niñas la salud y la alimentación equilibrada, y que sus derechos tienen prevalencia sobre los de los demás. Asimismo, la CDN, adoptada mediante la Ley 12 de 1991, establece, en el literal c del numeral 2 del artículo 24, que el Estado tiene la obligación de combatir la malnutrición y garantizar el suministro de alimentos nutritivos y adecuados a los niños y niñas.

La Ley Estatutaria 1751 de 2015 (Ley Estatutaria de Salud) señala en el artículo 11 que los NNA son sujetos de especial protección, por lo cual el Estado tiene, entre otras obligaciones, la de establecer medidas especiales para la prevención de las enfermedades que puedan padecer<sup>43</sup>. De la misma forma, la Ley General de Educación establece directrices generales para que la prestación del servicio educativo se dé en un marco de calidad, igualdad y equidad, que garantice a su vez el acceso y la permanencia de los NNA. Así está contenido también en el Código de Infancia y Adolescencia, el cual dispone en el artículo 17 que el derecho a la vida y a la calidad de vida y a un ambiente sano de los niños y niñas implica la alimentación nutritiva y equilibrada.

El Código de Infancia y Adolescencia señala además en el artículo 44 como obligación complementaria de las instituciones educativas “*establecer la detección oportuna y el apoyo y la orientación en casos de malnutrición*”. De acuerdo con la OMS, la malnutrición se entiende como “*las carencias, los excesos o los desequilibrios de la ingesta de energía y/o nutrientes de una persona*”<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> De acuerdo con el artículo 2° de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, “[e]l derecho fundamental a la salud es autónoma e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo. // Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. **El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas (...)**” (negritas nuestras).

<sup>44</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. ¿Qué es la malnutrición? (en línea). En: OMS. 11, julio, 2016. Disponible en: <https://www.who.int/features/qa/malnutrition/es/> (sin fecha). Disponible en: <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2011/paho-policy-brief3-sp1.pdf>

A su vez, la Ley de Obesidad indica en el artículo 2° que las entidades del Estado a nivel nacional y territorial son responsables de promover ambientes sanos, para lo cual, según el artículo 4°, impulsarán planes con el fin de garantizar una alimentación balanceada y saludable con énfasis en verduras y frutas. En consonancia con esta obligación, en el artículo 11 enfatiza que las instituciones educativas públicas y privadas que suministren el servicio de alimentación deben propender para que este sea balanceado y saludable. Finalmente, las GABAS establecen como obligación de los colegios garantizar una alimentación adecuada basada en el consumo de frutas, verduras, lácteos y frutos secos, y limitar la ingesta de bebidas azucaradas y alimentos fritos.

De manera paralela a las mencionadas regulaciones, el Distrito de Bogotá cuenta con acuerdos que incentivan el consumo de alimentos nutritivos y saludables en la ciudad. Por ejemplo, el Acuerdo 498 de 2012<sup>45</sup>, que establece que el Distrito deberá acompañar y asesorar integralmente a las personas expuestas a/o con problemas de sobrepeso y obesidad. Con este fin, deberá ejecutar políticas y acciones dirigidas especialmente a NNA y adultos mayores para promover estilos de vida saludables y una nutrición balanceada.

Ahora bien, la Administración Distrital cuenta con facultades para establecer una política de alimentación saludable, adecuada e integral que favorezca a los educandos de los colegios oficiales. El Decreto Distrital 330 de 2008, por ejemplo, señala en el artículo 24 que la Subsecretaría de Acceso y Permanencia de la Secretaría de Educación del Distrito es la responsable de “*definir los programas de alimentación escolar y los mecanismos para la evaluación de su calidad y cobertura*”. Asimismo, el artículo 26 del Decreto 330 establece como funciones de la Dirección de Bienestar Estudiantil “[*d*]irigir y ejecutar las políticas de bienestar dirigidas a los estudiantes de los colegios distritales en las áreas de alimentación (...)” y “[*o*]rganizar y administrar un sistema de control de calidad y valor nutricional de la alimentación que se entrega en los colegios”. Luego, la Secretaría de Educación Distrital puede valerse de las facultades propias de sus funciones administrativas para garantizar que los espacios escolares sean, verdaderamente, entornos saludables.

---

<sup>45</sup> “*Por medio del cual se establecen estrategias integrales de promoción de alimentación saludable y de actividad física, que mejoren la calidad de vida y salud de la población expuesta a/o con problemas de sobrepeso y obesidad en el Distrito Capital*”.

Para lograr lo anterior, las organizaciones firmantes proponemos que la causal de modificación del numeral 4 del artículo 5 de la Resolución 2092 de 2015 sea la inconformidad con el interés público o social que busca la norma, pues no garantiza los derechos a salud y la alimentación equilibrada de los NNA en etapa escolar. Esto en virtud de lo anotado en las páginas anteriores: por un lado, la exposición de niños y niñas a productos no saludables en ambientes escolares y, por ende, la amenaza a sus derechos a la salud y a la alimentación saludable y balanceada; y, por otro lado, las afectaciones a la salud pública que conlleva la ingesta de bebidas azucaradas, edulcoradas, paquetes y comida rápida en varias generaciones de alumnos de los colegios oficiales.

De este modo, en caso de no tomarse acciones que prohíban inmediatamente la venta y promoción de comida chatarra en los colegios oficiales de Bogotá, se estarían violando las disposiciones constitucionales (art. 44), convencionales (art. 24 del CDN) y legales con rango superior (arts. 17 y 44 del Código de Infancia y Adolescencia) que protegen los derechos de los NNA. Asimismo, se estarían contrariando el conjunto de normas legales (Ley de Obesidad) y administrativas (GABAS) que instan por la alimentación saludable y equilibrada de los y las escolares.

## **5. SOLICITUD**

En virtud de lo mencionado, solicitamos respetuosamente a la Secretaría de Educación del Distrito modificar el numeral 4 del artículo 5 de la Resolución 2092 de 2015, con el fin de que se prohíba de manera inmediata, y no en ocho años como actualmente lo establece dicha norma, la venta de bebidas azucaradas, bebidas con edulcorantes naturales, artificiales o ambas (incluidas las gaseosas de todo tipo) en las tiendas escolares de los colegios oficiales de Bogotá. Asimismo, solicitamos a la Secretaría de Educación que tal modificación incluya de manera expresa la prohibición de vender productos de paquete (alimentos con alto contenido en grasa, sodio y/o azúcares) y comida rápida en tales instituciones educativas.

**Para notificaciones:** a la calle 35 #24-31, Bogotá D.C., y a los correos electrónicos [malbarracin@dejusticia.org](mailto:malbarracin@dejusticia.org) y [mbarragan@dejusticia.org](mailto:mbarragan@dejusticia.org).



De manera cordial,

Vivian Newman Pont  
Directora de Dejusticia

Carolina Piñeros Ospina  
Directora de Red PaPaz

Esperanza Cerón Villaquirán  
Directora de Educar Consumidores

Juan Carlos González Morales  
Director Ejecutivo de FIAN Colombia

Soraya Gutiérrez Argüello  
Presidenta del Colectivo de Abogados “José  
Alvear Restrepo”