



SECRETARÍA DE  
GOBIERNO

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No. 20251700078301

Fecha: 21-02-2025

**\*20251700078301\***

Página 1 de 1

Bogotá, D.C.

170

Doctora:

LIZ YADIRA MONROY DELGADO

Secretaria

Comisión Tercera Permanente de Hacienda y Crédito Público

Concejo de Bogotá, D.C.

[comision\\_tercera@concejobogota.gov.co](mailto:comision_tercera@concejobogota.gov.co)

Calle 36 No. 28A - 41

Bogotá, D.C.

**Datos Notificación**

Nombres/Apellidos: \_\_\_\_\_

No Identificación: \_\_\_\_\_

Fecha y Hora: \_\_\_\_\_

**Nota:** Los datos de este apartado solo serán diligenciados por la persona quien recibe este documento al momento de la notificación.

**CONCEJO DE BOGOTÁ 24-02-2025 12:22:46**

2025ER4759 O 1 Fol:1 Anex:0

**ORIGEN:** % SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO/JUAN BELLO GONZALEZ

**DESTINO:** COMISION 3ª PERM. DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO/MO

**ASUNTO:** COMENTARIOS 1D PA 022 DE 2025

**OBS:** ---

Asunto: Comentarios de la Administración Distrital, para primer debate del Proyecto de Acuerdo No. 022 de 2025.

Respetada secretaria:

De conformidad con lo señalado en el capítulo III del Decreto Distrital 438 de 2019, los sectores, Desarrollo Económico (Coordinador), Gobierno (IDPAC), Ambiente, Hacienda, Planeación, Salud, Gestión Jurídica y Hacienda a través de las entidades correspondientes, elaboraron comentarios para primer debate con relación con el proyecto de acuerdo No. 022 de 2025, *“Por medio del cual se establecen medidas para reconocer y fortalecer la industria panificadora del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.”*

Con fundamento en los comentarios de carácter jurídico, técnico y presupuestal, emitidos por las entidades mencionadas (ver anexos), la Administración Distrital considera que la iniciativa analizada no es viable.

No obstante, lo anterior, en caso de requerir información adicional sobre el particular, lo invito a comunicarse con la Dirección de Relaciones Políticas, al teléfono 3820660 Ext. 1702.

Cordialmente,

  
JUAN BELLO GONZÁLEZ  
Dirección de Relaciones Políticas  
[juans.bellog@gobiernobogota.gov.co](mailto:juans.bellog@gobiernobogota.gov.co)

Anexos: Uno (Treinta y seis (36) folios) en formato \*.pdf).

Copias: Julián Rodríguez Sastoque (Autor) Edward Aníbal Arias Rubio (Coordinador) y Marco Fidel Acosta Rico (Ponente)

Proyectó: Laura Camila Gálvez Trujillo - Profesional Universitaria Contratista DRP

Revisó: Viviana Turriago Mejía - Profesional Universitaria DRP

Aprobó: Julián Arévalo Pedraza - Profesional Especializado Contratista DRP

Edificio Liévano  
Calle 11 No. 8 -17  
Código Postal: 111711  
Tel. 3387000 - 3820660  
Información Línea 195  
[www.gobiernobogota.gov.co](http://www.gobiernobogota.gov.co)

GDI-GPD-F032  
Versión: 07  
Vigencia: 24 de enero de 2024  
Caso HOLA: 12936



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.



Bogotá, D.C., 28 de ene. de 25

Doctor  
**JUAN BELLO GONZÁLEZ**  
Director de Relaciones Políticas  
Secretaría Distrital de Gobierno  
[radicacionsdg.nivelcentral@gobiernobogota.gov.co](mailto:radicacionsdg.nivelcentral@gobiernobogota.gov.co)  
Calle 11 No. 8ª-17  
Ciudad.

**Asunto:** Comentarios para primer debate Proyecto Acuerdo No. 022 de 2025.  
**Radicado SDG:** 20251700010391.

Respetado doctor Bello,

De manera atenta y de conformidad con el procedimiento establecido por el Decreto Distrital No. 438 de 2019, y como cabeza del Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo, me permito remitir comentarios para el primer debate del Proyecto de Acuerdo No. 022 de 2025, *“Por medio del cual se establecen medidas para reconocer y fortalecer la industria panificadora del distrito capital y se dictan otras disposiciones”*.

Cordialmente,

**FUENTES TUTA**  
**MARIA**  
**FERNANDA**  
**MARÍA FERNANDA FUENTES TUTA**  
Secretaria Distrital de Desarrollo Económico (E)

Firmado digitalmente por  
FUENTES TUTA MARIA  
FERNANDA  
Fecha: 2025.01.28 17:33:28  
-05'00'

**Con copia:** Secretaría Distrital de Hacienda: [radicacionhaciendabogota@shd.gov.co](mailto:radicacionhaciendabogota@shd.gov.co)

	NOMBRE – CARGO – CONTRATO	FIRMA
Elaboró	Lina Mercedes Benito Revollo Royett / Contratista Despacho	LMBR
Revisó	Consuelo Quiñones Camargo / Contratista Despacho	CQC
Revisó	Gustavo Enrique Silva Hurtado / Profesional Especializado Oficina Jurídica	ESH
Aprobó	María Fernanda Fuentes Tuta/ Secretaria (E) Distrital de Desarrollo Económico	MFFT

Atención al Ciudadano y Agencia Distrital de Empleo:  
Carrera 13 No 27 - 00. Edificio Bochica Local 12. Bogotá, D.C.  
Oficinas Administrativas:  
Calle 28 No 13 A - 35, Edificio Centro de comercio Internacional. Bogotá, D.C.  
Teléfonos: 3693777  
[www.desarrolloeconomico.gov.co](http://www.desarrolloeconomico.gov.co)  
Información: Línea 195

GD-P3-F19\_V12

**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE ACUERDO**

**SECTOR QUE CONCEPTÚA:** DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y TURISMO.

**ENTIDAD QUE CONCEPTÚA:** SECRETARIA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO

**NÚMERO DEL PROYECTO DE ACUERDO:** 022 **AÑO:** 2025

**1er debate** \_\_\_\_X\_\_\_\_, **2do debate** \_\_\_\_\_

**TÍTULO DEL PROYECTO**

Por medio del cual se establecen medidas para reconocer y fortalecer la industria panificadora del distrito capital y se dictan otras disposiciones.

**AUTOR (ES)**

H.C. Julián David Rodríguez Sastoque- Partido Alianza Verde.

**OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO**

Reconocer y fortalecer la industria panificadora de Bogotá D.C. como uno de los sectores claves de la economía de la ciudad que contribuye en la lucha contra el hambre y la desnutrición, la generación de empleo y la economía popular, por medio de medidas que dignifiquen la labor de todos los actores de la cadena productiva.

**COMPETENCIA LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA ANÁLISIS POR PARTE DEL SECTOR COORDINADOR**

El Concejo de Bogotá, tiene competencia con base en lo consagrado por el artículo 313 de la Constitución Política, el cual establece entre las competencias de los Concejos Municipales la de: *"1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio"*.

Por su parte, el Decreto Ley 1421 de 1993, en su artículo 12, establece que le corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y la ley: *"1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito"*.

Del mismo modo, el artículo 13 de la citada norma establece: *"Iniciativa. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales y el Alcalde Mayor por conducto de sus secretarios, jefes de departamento administrativo o representantes legales de las entidades descentralizadas"*.

**ES COMPETENTE**

Si \_\_\_\_X\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_ Competencia Parcial \_\_\_\_\_

## ANÁLISIS JURÍDICO

De acuerdo con lo establecido en el artículo 1° del Decreto Distrital 437 de 2016, el objeto de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico «es *orientar y liderar la formulación de políticas de Desarrollo Económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo del Distrito Capital, que conlleve a la creación o revitalización de empresas, y a la generación de empleo y de nuevos ingresos para los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital.*»

Así mismo, dentro de sus funciones básicas relevantes para el presente proyecto de acuerdo están:

*“a. Formular, orientar y coordinar las políticas, planes, programas y proyectos en materia de desarrollo económico y social de Bogotá relacionados con el desarrollo de los sectores productivos de bienes y servicios en un marco de competitividad y de integración creciente de la actividad económica.*

*c. Formular, orientar y coordinar las políticas para la generación de empleo digno e ingresos justos, y estímulo y apoyo al emprendimiento económico y al desarrollo de competencias laborales. En este sentido, participará en la elaboración y ejecución de la política de generación de empleo y la competitividad de las personas discapacitadas.*

*g. Coordinar con las autoridades competentes la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, planes, programas y estrategias en materia de abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria, promoviendo la participación de las organizaciones campesinas y de tenderos.*

*h. Formular, orientar y coordinar la política de incentivos a la inversión nacional y extranjera.*

*i. Formular, orientar y coordinar la política para la creación de instrumentos que permitan el incremento y la mejora de competencias y capacidades para la generación de ingresos en el sector informal de la economía de la ciudad, con miras a facilitar su inclusión en la vida económica, el desarrollo de condiciones que les garanticen su autonomía económica y el mejoramiento progresivo del nivel de vida.*

*j. Formular, orientar y coordinar políticas de incentivos para propiciar y consolidar la asociación productiva y solidaria de los grupos económicamente excluidos.*

*l. Formular, orientar y coordinar políticas para el desarrollo de microempresas, famiempresas, empresas asociativas y pequeñas y mediana empresa.*

*m. Desarrollar y estructurar estrategias conducentes a la bancarización de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, que faciliten y democratizen el acceso al crédito.*

*n. Formular y coordinar políticas para propiciar la realización de convenios con organizaciones populares y de economía solidaria que implementen proyectos productivos y de generación de empleo.*

Vistas las competencias relacionadas con el objeto del proyecto de ley se verifica que el presente proyecto de ley objeto de análisis **SI** tiene relación directa con los asuntos de la competencia de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico en calidad de cabeza del sector de desarrollo económico, industria y turismo.

## ANÁLISIS TÉCNICO

Uno de los elementos para tener en cuenta es la relación de esta exposición de motivos presentada, con la política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional (“SAN”) del Distrito “Construyendo Ciudadanía Alimentaria 2019-2031”- CONPES 09. Lo anterior partiendo de lo establecido en el objetivo estratégico No. 3 de política SAN para Bogotá:

*“incentivar el consumo responsable de alimentos saludables, así como de prácticas de alimentación, nutrición y actividad física adecuadas para los diferentes momentos y entornos del curso de vida de los habitantes del Distrito Capital.”*

Partiendo de lo anterior, es importante tener en cuenta el concepto de soberanía alimentaria. Esta se entiende como un *“un derecho de los individuos, de los pueblos, comunidades, colectivos etc., no solo a la alimentación, sino también a saber cómo y de qué manera se producen los alimentos, un derecho a participar en la definición de los sistemas alimentarios y agrarios que abastecen la ciudad, y a definir las políticas que los regulan o promueven su consumo, así como combatir lo que afecta el adecuado uso nutricional de los alimentos por las personas y los colectivos en sus territorios.”* (PPSAN 2019, p. 28).

Si bien es cierto el documento incorpora cifras y fundamentos que permiten visualizar este producto desde el componente nutricional positivamente, es importante tener en cuenta que **la mayoría de unidades productivas que componen este sector no trabajan con productos a base de masas madres si no que por el contrario su materia prima principal es la harina de trigo, adicional a esto si bien el pan es un alimento básico en la dieta colombiana, su consumo excesivo puede tener repercusiones negativas en la salud pública.**

El consumo promedio de pan en Colombia es de 22 kg por persona al año, lo que se traduce en aproximadamente 60 gramos diarios. Considerando que una rebanada de pan blanco puede contener entre 2-3 gramos de azúcar y alrededor de 60-70 calorías, el consumo diario podría aportar entre 12-18 gramos de azúcar y 360-420 calorías a la dieta. Este exceso de calorías y azúcares puede contribuir al aumento de peso, la obesidad y enfermedades crónicas como la diabetes. **Partiendo de lo anterior es importante que las medidas propuestas se articulen con la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, asegurando la coherencia y la complementariedad entre ambas.**

En este sentido, varias de las entidades Distritales que participan en la prestación de servicios de alimentación no incluyen este producto en sus minutas, **se sugiere tener en cuenta esta observación y realizar un análisis con entidades competentes tales como Secretaría Distrital de Salud, Secretaría de Educación del Distrito y Secretaría de Integración Social,** lo anterior tiene como fundamento el cumplimiento del eje estratégico 3 de la PPSAN como se mencionó anteriormente.

Un aspecto técnico para considerar es la necesidad de una justificación más sólida para la protección específica de la industria panificadora frente a otros sectores de alimentos en Bogotá que también enfrentan desafíos y contribuyen significativamente a la economía y la seguridad alimentaria de la ciudad. Si bien las razones presentadas en la exposición de motivos dan cuenta de la importancia de esta industria, no es clara la razón de porque establecer una protección específica para este sector frente a otros sectores de alimentos del Distrito de igual importancia. Se considera necesario reforzar la exposición de motivos, teniendo en cuenta que

varias de las propuestas presentes en este Proyecto de Acuerdo actualmente se realizan de forma abierta y generalizada para todos los sectores de alimentos de Bogotá.

De otra parte, producto de la revisión del plan de acción, **no se evidencia una relación directa entre los objetivos de la Política Pública y el objeto del proyecto de acuerdo, lo anterior, pues este último se centra en el reconocimiento y fortalecimiento de la industria panificadora. Por otra parte, las acciones institucionales que desarrolla el proyecto de acuerdo no se enmarcan en ninguna de las vigentes en el plan de acción de esta política pública, lo cual limita la materialización de estas por cuanto no cuenta con respaldo presupuestal.**

Se afirma que el proyecto de acuerdo «*contribuye en la lucha contra el hambre y la desnutrición*», no obstante, **el articulado no expone de manera clara y puntual a través de qué acciones o estrategias se contribuirá en esta apuesta en materia de seguridad alimentaria y nutricional.** En el mismo sentido, con la exposición de motivos realizada, **no es posible deducir, ni concluir que el proyecto de acuerdo genera un impacto cuantificable en la lucha contra el hambre y la desnutrición.**

En lo que respecta al análisis de la relación de esta iniciativa con la estructura del Plan Distrital de Desarrollo 2024-2027 “Bogotá Camina Segura”, **se considera un error delimitar el accionar exclusivamente con los programas 8 y 20 del PDD.** Este último, denominado “*Promoción del emprendimiento formal, equitativo e incluyente*”, **restringe las acciones institucionales la implementación de un Sistema Distrital de Apoyo al Emprendimiento,** a través del cual se ofrecen servicios de asistencia técnica, tecnológica y financiera para que las personas interesadas en emprender o que ya cuentan con una idea de negocio, la puedan materializar.

En cuanto a las acciones para la generación de empleo, como las que plantea el artículo 3° del proyecto de acuerdo, tenemos que estas no se enmarcan en el programa 20, sino en el programa 19 “*Desarrollo empresarial, productividad y empleo*”, a partir del cual la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, en coordinación con las demás entidades distritales, establece lineamientos para la formación para el trabajo en la ciudad, reconociendo las necesidades de la población vulnerable y/o con brechas para la empleabilidad.

Aunado a lo anterior, este programa, contempla la entrega de incentivos a la contratación laboral incluyente, por medio de beneficios a las empresas que formalicen la contratación de empleos a la población que enfrenta barreras de acceso al mercado laboral y se crearán redes de emprendimiento para las personas con discapacidad y sus cuidadores para impulsar unidades productivas. Así las cosas, Teniendo en cuenta el alcance del proyecto de acuerdo, **desde la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico se considera importante y oportuno que la relación de la iniciativa se amplíe al programa 19, de tal manera que se puedan abarcar más acciones con la oferta institucional de la entidad, como, por ejemplo, acciones para el fomento y gestión de empleo.**

Con relación a las acciones institucionales de la Secretaría y la oferta de servicios, se resalta que la entidad ha venido diseñando programas que propenden por el incremento de los niveles de competitividad y productividad de la ciudadanía, con el fortalecimiento de empresas de diversos sectores económicos para la incorporación de procesos de internacionalización, innovación, transformación y sostenibilidad.

En línea con lo expuesto, es importante precisar que esta Secretaría cuenta con programas de fortalecimiento al tejido empresarial y negocios locales, a través de los cuales brinda líneas de crédito y programas de capitalización y estrategias de conexión a mercados:

**Academia Bogotá Productiva:** Este programa es una herramienta virtual diseñada para fortalecer de forma práctica y autodidacta, las capacidades empresariales de los empresarios y emprendedores. A través de este programa podrán adquirir habilidades de innovación, estrategias y capacitaciones que permitirán potencializar sus **emprendimientos y empresas en cualquier etapa de desarrollo, así como mejorar sus modelos de negocio**. Por lo anterior, podrán apalancar mayores niveles de desarrollo a sus comunidades, así como mejorar su calidad de vida y la de sus familias.

Destacamos que la academia virtual cuenta con contenidos que abarcan las siguientes temáticas

- Habilidades para Emprender
- Habilidades para comercializar
- Habilidades Digitales
- Habilidades de liderazgo de equipos
- Habilidades financieras y financiamiento
- Habilidades en sostenibilidad y economía circular
- Habilidades para la formalización
- Habilidades para comercializar
- Contenidos de Profundización
- Electivas

Resaltando que en el módulo de habilidades digitales se desarrollan temas como:

- Fundamentos y operación del comercio electrónico,
- Modelos de negocio digitales,
- Redes Sociales para comercializar
- Técnicas de Marketing digital
- Billeteras digitales y pagos sin contacto
- Gestión de relación con el cliente CRM

**Hecho en Bogotá:** Cuyo objeto es fortalecer la economía distrital mediante la creación de redes de comercialización y el fomento de conexiones empresariales, a través de espacios de intermediación empresarial a cero costo, donde los productores bogotanos promueven su marca y sus productos.

De manera complementaria, se realiza un fortalecimiento específico en competencias necesarias para que los negocios locales adquieran las habilidades indispensables para conectarse con sus nichos de mercado particulares y para acceder a nuevos canales de comercialización.

**Orientación hacia la formalización empresarial:** Este programa tiene como objeto brindar información a los negocios locales bogotanos sobre los requisitos, beneficios u oportunidades

que la formalidad les aporta en materia de inclusión económica, ambiental o social; esto a través de capacitaciones informativas o formativas, así como asistencia técnica especializada en al menos una de las dimensiones de la formalización: i) apertura o vigencia, ii) Insumos de producción, iii) Insumos de comercialización, iv) aspectos tributarios.

Vale la pena aclarar que, por competencia, esta Entidad no realiza procesos de formalización empresarial, sino que es una entidad que guía y aporta desde su misionalidad, promoviendo, sensibilizando, orientando o fortaleciendo a los negocios locales, en una o en todas las dimensiones que interfieren en el proceso, según sea su necesidad.

**Programas de Fondeo Empresarial:** En nuestros programas de fondeo empresarial, la población contará con beneficios diferenciales que respalda la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico en aspectos como: (i) Tasa de interés preferencial para las poblaciones vulnerables, (ii) Plazo flexible, (iii) Posibilidad de establecer un período de gracia con amortización a capital, (iv) Pago de intereses mensual o trimestral, (v) Menores tasas de interés que las condiciones del mercado, (vi) Cubrimiento anticipado de la comisión de la garantía con el fin de respaldar las operaciones de crédito de los negocios locales.

Estas disposiciones buscan facilitar el acceso al sector financiero formal, contribuyendo a la transformación progresiva del uso de artículos pirotécnicos, por tecnologías alternativas o elementos de entretenimiento de bajo impacto auditivo y ambiental; reforzando este propósito con los Talleres de Educación Financiera pertenecientes a la estrategia de Academia Financiera, siendo el canal de interacción directa con la ciudadanía, en espacios pedagógicos que permiten acercarnos a las unidades productivas que comercializan elementos pirotécnicos y deben incursionar hacia una nueva actividad; socializando con ellos los programas de apoyo económico dispuestos para atravesar esta reconversión productiva, al contar con oportunidades de solvencia para su capital de trabajo, sustitución de pasivos o modernización.

En cuanto al fortalecimiento de empresas de alto impacto, contamos con el Proyecto de Inversión 8157, titulado "Mejoramiento de las Capacidades de Innovación, Productividad e Internacionalización del Tejido Empresarial de Bogotá Región". El objetivo principal de este proyecto es facilitar el acceso de las empresas a mercados locales, regionales e internacionales, fortalecer el entorno productivo de la ciudad, promover la creación de soluciones innovadoras y generar valor empresarial. Las áreas clave incluyen el acceso a financiamiento, el establecimiento de alianzas estratégicas para conectar las empresas de alto impacto de Bogotá con mercados a gran escala, y el fomento de la productividad a través de la innovación y la sofisticación, con el fin de reactivar la economía local.

Como se mencionó anteriormente, las iniciativas están dirigidas exclusivamente a empresas y unidades productivas, sin focalización en sectores específicos ni en grupos poblacionales según criterios sociales. La población objetivo de las iniciativas de fortalecimiento y promoción del tejido empresarial incluye:

- **Empresas de alto impacto**, entendidas como aquellas que están desarrollando nuevas ideas de negocio, procesos de transformación digital, prototipado, lanzamiento de nuevos productos o servicios, mejora de procesos, escalamiento, actividades de investigación y desarrollo, entre otros productos o servicios basados en tecnología que contribuyan al desarrollo sostenible de la ciudad. Esta categoría abarca a las micro, pequeñas y medianas empresas con registro mercantil y domicilio en Bogotá.

- **Corazones productivos**, que se refieren a aglomeraciones económicas dentro del espacio urbano que sustentan la economía de la ciudad, generando empleo y atrayendo actividades especializadas y diversificadas de gran relevancia para el desarrollo competitivo.
- **Aglomeraciones económicas**, que son la concentración de actividades, unidades productivas y empleo en un área geográfica específica, en la cual interactúan empresas e instituciones de una o varias industrias que se complementan y cohesionan entre sí.

En el marco de estos lineamientos, la Secretaría está implementando una estrategia orientada a consolidar, crecer y desarrollar diversos nichos económicos mediante el fortalecimiento productivo e innovador de las aglomeraciones de la ciudad. Esta estrategia, basada en diagnósticos y estudios técnicos y económicos, prioriza intervenciones que aumenten la competitividad de Bogotá, alineadas con la vocación productiva de sus territorios. Destacan iniciativas como **Bogotá Corazón Productivo (BCP)**, que bajo el objetivo estratégico "5.3. Bogotá confía en su potencial", fomenta la colaboración entre empresas e instituciones de diferentes sectores, mejorando la articulación del ecosistema empresarial y potenciando la productividad y competitividad regional.

**Bogotá Corazón Productivo**, es una estrategia diseñada para fortalecer zonas urbanas productivas, creando espacios de comercialización y transferencia de habilidades para empresarios en núcleos clave de la ciudad. Desde su lanzamiento en 2022, el programa ha consolidado su metodología, expandiendo de 5 a 10 las aglomeraciones priorizadas, como se detalla a continuación: Siete de Agosto (Industria del ciclismo); Doce de Octubre (Fabricación de muebles); Restrepo-La Valvanera (Cuero, calzado y marroquinería); La Alquería-Venecia (Textiles); San Felipe (Industrias creativas y culturales); Ricaurte (Industria gráfica y empaques); La Estrada (Industria gráfica y empaques); La Candelaria (Joyería); Usaquén (Sector financiero, médico, gastronómico y cultural); y Chicó (Software). Para la vigencia de 2025, se proyecta la caracterización de 4 nuevas aglomeraciones: Américas-Carvajal, Galán, Samper-Mendoza y San Victorino. Para un total de 14 aglomeraciones al finalizar la vigencia.

Esta estrategia no solo impulsa las ventas y el posicionamiento comercial, sino que promueve la asociatividad y fortalece las redes empresariales en sectores especializados. La interacción entre empresarios, emprendedores, consumidores y otros actores clave fomenta la creación de empleo y atrae actividades especializadas, esenciales para el desarrollo económico y competitivo del Distrito. Además, facilita la visibilidad de los negocios, promoviendo el acceso a mercados locales, regionales, nacionales e internacionales, y optimiza la sofisticación empresarial a través de sinergias territoriales.

En este contexto, es fundamental señalar que, aunque la Secretaría ha venido fortaleciendo empresas de diversos sectores económicos, los programas ofrecidos se diseñan basándose en diagnósticos, caracterizaciones y estudios técnicos y económicos. Estos permiten ofrecer un acompañamiento ajustado a las necesidades y etapas de maduración de las empresas. Por ello, **resulta pertinente realizar un diagnóstico o caracterización sectorial de la industria panificadora en Bogotá, para comprender en detalle aspectos clave como la cantidad de personas naturales y jurídicas involucradas, el nivel de formalidad, ventas, tamaño empresarial, concentración de empleo y otras variables económicas.**

En efecto, es recomendable incluir un lineamiento claro sobre la necesidad y alcance de este estudio, ya que el fortalecimiento de la industria panificadora requiere un análisis técnico y económico, que vaya más allá de una simple identificación de los actores en la cadena de valor.

En vista de que en el marco del Plan de Desarrollo Distrital "Bogotá Camina Segura 2024-2027", se está potenciando al máximo la concentración de actividad económica, donde empresas e instituciones de diversas industrias, interactúan de **manera complementaria y cohesionada dentro de la ciudad**, cabe destacar que **la industria panificadora en Bogotá no se encuentra necesariamente en una zona de especialización económica definida, según lo establece el Estudio No. 60, "Metodología para la definición y priorización de corazones productivos en la ciudad de Bogotá".** Es decir, no está localizada en un área específica de la ciudad, sino que su presencia se distribuye de manera dispersa a lo largo del territorio. Por lo tanto, más allá de constituir una aglomeración, las unidades productivas de la industria panificadora que cumplan con los requisitos establecidos en cada convocatoria de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico podrán acceder a iniciativas de fortalecimiento, financiación y vinculación a mercados, dentro del marco misional de la entidad y el apoyo proporcionado por los corazones productivos promueve.

Asimismo, en el marco del **Bogotá Corazón Productivo (BCP)**, se facilitan espacios de comercialización (como vitrinas comerciales) y estrategias de visibilidad para las aglomeraciones priorizadas. Estas acciones benefician directamente a las unidades productivas e impactan positivamente en toda la aglomeración, ya que, en los circuitos comerciales, la llegada de compradores a la zona también favorece a las empresas locales. No obstante, **el programa no organiza festivales a la magnitud sugerida en el proyecto de acuerdo.** Desde Bogotá Corazón Productivo, las acciones en territorio se enfocan en eventos de *networking*, que facilitan el primer contacto entre oferentes y demandantes, generando relaciones de valor y conexiones comerciales que permiten a los empresarios acceder a nuevos canales, clientes y oportunidades, lo que, a su vez, potencia los mercados de las empresas intervenidas.

Ahora bien, con relación con el artículo 2° de la iniciativa:

**ARTÍCULO 2°. INCENTIVOS PARA LA INDUSTRIA PANIFICADORA.** *La Administración Distrital, en cabeza del Sector de Desarrollo Económico, ofrecerá de forma permanente incentivos, estímulos y fomento para las personas naturales y jurídicas domiciliadas en Bogotá D.C, que desarrollen actividades vinculadas con la cadena de producción del pan, con el fin de impulsar la generación de empleo, la productividad, la innovación y el consumo local. Lo anterior, respetando los principios de responsabilidad fiscal y disponibilidad financiera.*

Como se ha mencionado anteriormente, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico desarrolla programas y estrategias sin distinción alguna; permitiendo que toda la población que forma parte del tejido económico pueda acceder a nuestros programas, incluyendo la industria panificadora del distrito capital.

Al respecto es preciso llamar la atención a que, en línea con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de medidas de fomento económico, tales herramientas tienen, por naturaleza, un carácter temporal dirigida a atender una situación coyuntural y no estructural. A

su vez, las medidas de fomento económico deben satisfacer el principio de legalidad del gasto y, como tales, deben estar previstas expresamente en los respectivos planes de desarrollo. En el caso concreto se observa que se propone una medida permanente sin que se identifique, además, fundamento legal de la propuesta en el plan de desarrollo distrital vigente que justifique la aplicación de una medida que privilegia a un sector económico específico sobre el resto de la economía de la capital. **Por tal razón, se solicita eliminar este artículo.**

A su vez, el párrafo 1 *ibidem* establece “**En la definición y el otorgamiento de estos incentivos, estímulos y fomento se propenderá por priorizar a las personas naturales y jurídicas que le apuesten al primer empleo y la contratación de personas jóvenes, en los términos de la Ley Estatutaria 1622 de 2013 o la norma que la modifique o sustituya, así como de personas mayores.**”

No es viable al crear una condición previa al fortalecimiento de los negocios locales que forman parte de este sector específico, toda vez que los programas de esta entidad en materia de empleo, por regla general, no distinguen entre sectores económicos, sino que están abiertas al conjunto de la economía de la capital. **Por tal razón, se solicita eliminar este artículo.**

Del mismo modo, el párrafo 2 *ibidem* establece “**En la definición de los incentivos, estímulos y fomento de que trata el presente artículo se tendrán en cuenta las particularidades y necesidades que enfrenta cada tipo de empresa de la industria panificadora**”.

No es viable este artículo, ya que está condicionando la entrega del beneficio al conocimiento previo de cada negocio, lo que significa la creación de estudios socio económicos que determinen cuáles son las particularidades y necesidades que enfrenta cada empresa de la industria panificadora. Esto excede el presupuesto de la Entidad.

Frente al artículo 3°.

**ARTÍCULO 3°. GENERACIÓN DE EMPLEO.** *La Administración Distrital, en cabeza del Sector de Desarrollo Económico, diseñará e implementará de forma permanente planes, programas, proyectos y/o estrategias que apoyen la generación de empleo en la industria panificadora de la ciudad, dentro de los cuales se podrá contemplar aportes a los costos asociados a la nómina de los nuevos empleos. Lo anterior, respetando los principios de responsabilidad fiscal y disponibilidad financiera.*

*Parágrafo. La Administración Distrital tendrá en cuenta las particularidades y necesidades del sector panificador en la definición de estos planes, programas, proyectos y/o estrategias.*

Para el cumplimiento de este artículo la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico por medio de la estrategia “Talento Capital” y como parte del ejercicio de igualdad y universalidad de la atención, viene estructurando diferentes iniciativas de inclusión laboral orientadas al cierre de brechas para población de difícil empleabilidad, incentivando su contratación laboral procurando el acceso a la oferta de empleo formal, digno y decente, dentro de la ruta de empleabilidad de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico o quien haga sus veces, así:

**Agencia Distrital de Empleo (ADE):** Servicio de gestión y colocación que permite a toda la población acceder a oportunidades de empleo dignas con ingresos justos a través de la ruta

de empleabilidad, contribuyendo al cierre de brechas poblacionales, a los procesos de capacitación de cesantes, trabajadores activos y a los procesos de reactivación económica de las empresas, fortaleciendo el talento humano en las habilidades y competencias que demanda el tejido empresarial en Bogotá, incrementando la inserción laboral y disminuyendo el desempleo.

**Socios de Talento Capital:** Este programa tiene como objeto prestar servicios de gestión de empleo para poblaciones con mayores barreras de acceso al mercado laboral, con énfasis en mujeres, jóvenes vulnerables, migrantes y personas en proceso de reincorporación.

Los dos programas mencionados anteriormente, así como las nuevas que se diseñen e implementen en el marco del Plan Distrital de Desarrollo 'Bogotá Camina Segura', tienen por objetivo incentivar la contratación laboral de las poblaciones que enfrentan las mayores brechas de acceso al empleo formal.

Ahora bien en cuanto al artículo 4°:

**ARTÍCULO 4. CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA.** *La Administración Distrital, en cabeza del Sector de Desarrollo Económico, realizará periódicamente jornadas de capacitación en diferentes modalidades para los actores de la cadena productiva del pan de la ciudad, dentro de las cuales se propenderá por incluir contenidos sobre innovación, foodtech, e-commerce, servicio al cliente, fintech, entre otros*

Como indicamos en líneas anteriores, **la Secretaría ya desarrolla estrategias afines enmarcadas en los componentes de Academia Financiera. Sin embargo, no diseña rutas de capacitación exclusivas para los emprendimientos sociales en el Distrito;** contrario a ello, ofrece los Talleres de Educación Financiera para que los ciudadanos y ciudadanas cuenten con una serie de posibilidades que les facilitará el entendimiento de como consolidar sus proyectos, a partir del manejo de finanzas óptimo, llegando con temáticas específicas de desarrollo, habilidades y capacidades en conceptos como: ahorro, mecanismos de financiación, presupuesto, planificación financiera, toma de decisiones financieras, oportunidades de inversión, manejo básico de redes sociales para la generación de ingresos, billeteras digitales y la importancia de la digitalización de su negocio.

Analizando las acciones propuestas para la realización del "Festival Distrital del Pan", en el **artículo 9**, es preciso mencionar que con el fin de promover que pequeñas unidades productivas tengan acceso a conexiones con el mercado, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico ha desarrollado espacios de comercialización bajo una marca ferial que se denomina Hecho en Bogotá.

En estas ferias todas las unidades productivas de diferentes sectores del tejido productivo de la ciudad pueden participar cumpliendo con los requisitos de elegibilidad fijados por las convocatorias. En ese sentido, actores del sector panificador podrían participar de las ferias de Hecho en Bogotá.

Frente al **artículo 10** denominado **PRODUCCIÓN MÁS LIMPIA**, es importante relacionar además de las capacitaciones mencionadas temas de hábitos higiénicos, buenas prácticas de manufactura a través de capacitaciones virtuales y acompañamientos realizados en de trabajo

de campo, lo cual permite contribuir a lo expuesto en el artículo, aportando de esta manera a la transición a la economía circular.

De igual forma, a este artículo es importante vincular la propuesta de una producción sostenible que relacione programas para la prevención y reducción de pérdidas de alimentos dando cumplimiento a la ley 1990 de 2019 y con esto la inclusión de programas para la donación de alimentos como alternativa adicional a la economía circular y aporte directo a la reducción del hambre.

Adicionalmente, el **Artículo 11** denominado COMPRA LOCAL, en el cual se pide promover la compra de productos de la industria panificadora domiciliada en Bogotá D.C. para sus proyectos, eventos y demás actividades, es una acción que actualmente se promueve desde la estrategia nacional y distrital de compras públicas de alimentos por lo que se debe realizar para todos los sectores de alimentos y no exclusivamente para la industria panificadora, por lo anterior se recomienda eliminar.

## COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

~~**ARTÍCULO 2º. INCENTIVOS PARA LA INDUSTRIA PANIFICADORA.** La Administración Distrital, en cabeza del Sector de Desarrollo Económico, ofrecerá de forma permanente incentivos, estímulos y fomento para las personas naturales y jurídicas domiciliadas en Bogotá D.C., que desarrollen actividades vinculadas con la cadena de producción del pan, con el fin de impulsar la generación de empleo, la productividad, la innovación y el consumo local. Lo anterior, respetando los principios de responsabilidad fiscal y disponibilidad financiera.~~

~~**ARTÍCULO 2º. Parágrafo 1.** En la definición y el otorgamiento de estos incentivos, estímulos y fomento en materia de empleabilidad se propenderá por priorizar a las personas naturales y jurídicas que le apuesten al primer empleo y la contratación de personas jóvenes, en los términos de la Ley Estatutaria 1622 de 2013 o la norma que la modifique o sustituya, así como de personas mayores.~~

~~**ARTÍCULO 2º. Parágrafo 2.** En la definición de los incentivos, estímulos y fomento de que trata el presente artículo se tendrán en cuenta las particularidades y necesidades que enfrenta cada tipo de empresa de la industria panificadora.~~

Se solicita eliminar este artículo.

## **ARTICULO 3º. GENERACIÓN DE EMPLEO.**

Desde la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico no es posible diseñar e implementar planes, programas, proyectos y/o estrategias que apoyen la generación de empleo en la industria panificadora de la ciudad, ni tener en cuenta las particularidades y necesidades del sector panificador para el diseño de programas **debido a que nuestros programas están dirigidos a toda la población y sector económico.**

No obstante, lo anterior, se podrá aportar al cumplimiento del artículo, como parte del ejercicio de igualdad y universalidad de la atención teniendo en cuenta los casos de personas pertenecientes a la industria panificadora, dentro de la ruta de empleabilidad de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico o quien haga sus veces, desde la Agencia Pública de Empleo Distrital. Este programa permite a toda la población acceder a oportunidades de empleo dignas con ingresos justos a través de la ruta de empleabilidad, contribuyendo al cierre de brechas poblacionales, a los procesos de capacitación de cesantes, trabajadores activos y a los procesos de reactivación económica de las empresas, fortaleciendo el talento humano en las habilidades y competencias que demanda el tejido empresarial en Bogotá, incrementando la inserción laboral y disminuyendo el desempleo.

Adicionalmente, se pone a disposición de esta iniciativa los programas de inclusión laboral (Pago por resultados y Empleo Incluyente), a través de los cuales se busca otorgar a poblaciones focalizadas, la oportunidad de acceder a un empleo digno con ingresos justos.

Con relación al artículo 3 se sugiere la siguiente modificación:

**ARTÍCULO 3. ACCESO AL EMPLEO:** *La administración Distrital, en cabeza del Sector de Desarrollo Económico, seguirá haciendo acompañamiento y control de los planes, programas, proyectos y/o estrategias que apoyen la generación de empleo como parte del ejercicio de igualdad y universalidad de la atención a las personas que pertenecen a la industria panificadora de la ciudad, dentro de los cuales se contemplará la asignación presupuestal de los programas actuales de la Secretaría de Desarrollo Económico. Lo anterior, respetando los principios de responsabilidad fiscal y disponibilidad financiera."*

Respecto al artículo 4:

**ARTÍCULO 4º. CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA.** *La Administración Distrital, en cabeza del Sector de Desarrollo Económico, realizará periódicamente jornadas de capacitación en diferentes modalidades para los actores de la cadena productiva del pan de la ciudad, dentro de las cuales se propenderá por incluir contenidos sobre innovación, foodtech, e-commerce, servicio al cliente, fintech, entre otros.*

~~*También prestará de forma permanente y gratuita servicios presenciales y virtuales de asistencia técnica para las personas que decidan emprender o hayan emprendido en el sector panificador con el fin de apoyar su constitución, formalización y fortalecimiento.*~~

Con relación a lo propuesto en el artículo 4º, se sugiere modificarlo en el sentido de ampliar a capacitación, asistencia técnica y servicios empresariales integrales, financieros y no financieros a la medida de las necesidades en el marco de la oferta institucional vigente con el fin de ser atendidos desde la Academia de Emprendimiento Bogotá Productiva y el programa de Formalización Empresarial.

Adicionalmente, el **Artículo 11** denominado COMPRA LOCAL, en el cual se pide promover la compra de productos de la industria panificadora domiciliada en Bogotá D.C. para sus proyectos, eventos y demás actividades, **es una acción que actualmente se promueve desde la estrategia nacional y distrital de compras públicas de alimentos por lo que se debe realizar para todos los sectores de alimentos y no exclusivamente para la industria**

**panificadora, por lo anterior se solicita eliminar.**

Finalmente, **se solicita la eliminación del artículo 12**, Mesa Distrital del Pan, toda vez que las comisiones intersectoriales tienen por objeto garantizar la coordinación para la implementación de las políticas y estrategias distritales de carácter intersectorial y actualmente, el Distrito Capital cuenta con las siguientes comisiones:

- ♦ Comisión Intersectorial para la Generación de Empleo e Ingresos y Oportunidades Económicas en el Distrito Capital.
- ♦ Comisión Intersectorial para la Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Capital.

La primera comisión mencionada tiene por objeto coordinar la ejecución de las políticas y estrategias de generación de empleo e ingresos, de estímulo y apoyo al emprendimiento económico y al desarrollo de competencias para la generación de ingresos; de acceso a los servicios de bancarización y de constitución de incentivos para propiciar y consolidar la asociación productiva y solidaria de los grupos económicamente excluidos; y promover el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

La segunda comisión tiene por objeto la coordinación y articulación de la gestión de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Capital.

**De acuerdo con lo anterior, las dos comisiones que actualmente existen cubren el propósito de la comisión que se pretende crear con el acuerdo del asunto. Por lo tanto, no es pertinente dicho artículo.**

#### **¿GENERA GASTOS ADICIONALES?**

Si \_\_\_\_ No X

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos indique ese gasto adicional a que corresponde.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector

Si \_\_\_\_ No \_\_\_\_ NA X

#### **VIABILIDAD DEL PROYECTO** (Señalar con X la opción adecuada)

Viable \_\_\_\_

Viable sujeto a comentarios y/o modificaciones al articulado X

No Viable \_\_\_\_

Cordialmente,

FUENTES TUTA  
MARIA  
FERNANDA

Firmado digitalmente por  
FUENTES TUTA MARIA  
FERNANDA  
Fecha: 2025.01.28 17:33:52  
-05'00'

**MARÍA FERNANDA FUENTES TUTA**

Secretaria (E) Distrital de Desarrollo Económico

NOMBRE - CARGO – CONTRATO		FIRMA
Elaboró	Carlos Francisco Torres / Jefe Oficina Jurídica	2025IE0001300
Elaboró	Guillermo Alarcón Plata / Director de Desarrollo Empresarial y Empleo	2025IE0001597
Elaboró	Maria Piedad Bayter Horta / Directora Técnica de Competitividad Bogotá Región	2025IE0001600
Elaboró	Carolina Chica Builes / Directora de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario	2025IE0001304
Elaboró	Luisa Fernanda Moreno Panesso / Jefe Oficina Asesora de Planeación	2025IE0001307
Consolidó	Lina Mercedes Benito Revollo Royett / Contratista Despacho	LMBR
Revisó	Consuelo Quiñones Camargo / Contratista Despacho	CQC
Revisó	Gustavo Enrique Silva Hurtado / Profesional Especializado Oficina Jurídica	ESH
Aprobó	María Fernanda Fuentes Tuta / Secretaria (E) Distrital de Desarrollo Económico	MFFT

Atención al Ciudadano y Agencia Distrital de Empleo:  
Carrera 13 No 27 - 00. Edificio Bochica Local 12. Bogotá, D.C.  
Oficinas Administrativas:  
Calle 28 No 13 A - 35, Edificio Centro de comercio Internacional. Bogotá, D.C.  
Teléfonos: 3693777  
[www.desarrolloeconomico.gov.co](http://www.desarrolloeconomico.gov.co)  
Información: Línea 195

GD-P3-F19\_V12

SECRETARÍA DE  
SALUD

000000

SECRETARIA DISTRITAL DE SALUD 7 de febrero de 2025

Al contestar Cite Este No. **2025-EE-07472**

Folios: Anexos:

**ORIGEN:** - 000000-Despacho**DESTINO:** JUAN BELLO GONZALEZ SECRETARIA DE GOBIERNO - -**TIPO DE DOCUMENTO:** Comunicaciones oficiales**ASUNTO:** Respuesta solicitud de pronunciamientos Primer Debate al Proyecto de Acuerdo No. 022 de 2025

Señor

**JUAN BELLO GONZALEZ**

Director de Relaciones Políticas

SECRETARIA DE GOBIERNO

c/l 11 8 17

radicacionsdg.nivelcentral@gobiernobogota.gov.co

Bogotá D.C.

Asunto: *Respuesta solicitud de pronunciamientos Primer Debate al Proyecto de Acuerdo No. 022 de 2025*

Doctor Bello:

Referente al Proyecto de Acuerdo No. 022 de 2025 *"Por medio del cual se establecen medidas para reconocer y fortalecer la industria panificadora del distrito capital y se dictan otras disposiciones"* a continuación, se presenta pronunciamiento por parte de esta entidad.

## FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS

### PROYECTOS DE ACUERDO

**SECTOR QUE CONCEPTÚA:** SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD**NÚMERO DEL PROYECTO DE ACUERDO:** 022 **AÑO:** 2025

### TÍTULO DEL PROYECTO

*"Por medio del cual se establecen medidas para reconocer y fortalecer la industria panificadora del distrito capital y se dictan otras disposiciones"*

### AUTORES

Concejales: HC Julián David Rodríguez Sastoque

### OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO



*“Reconocer y fortalecer la industria panificadora de Bogotá D. C. como uno de los sectores claves de la economía de la ciudad que contribuye en la lucha contra el hambre y la desnutrición, la generación de empleo y la economía popular, por medio de medidas que dignifiquen la labor de todos los actores de la cadena productiva.”*

## COMPETENCIA LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA. ANÁLISIS POR PARTE DEL SECTOR COORDINADOR

### Análisis de Competencia Legal:

La Constitución Política en el artículo 313 precisa las funciones de los concejos, entre la que se destaca: *“1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.”*

Conforme a lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, *“Por el cual se dicta el Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”, corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:*

*“1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.”*

Como el presente proyecto de acuerdo no pretende formular políticas, planes o proyectos, sino reconocer y fortalecer la industria panificadora de Bogotá D.C. como uno de los sectores claves de la economía de la ciudad que contribuye en la lucha contra el hambre y la desnutrición, la generación de empleo y la economía popular por medio de medidas que dignifiquen la labor de todos los actores de la cadena productiva, se considera que el Concejo de Bogotá es competente, para presentar y conocer del tema.

ES COMPETENTE

Si   X   No       

## ANÁLISIS JURIDICO

### Constitución Política

*“Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*

*Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la*

*Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”*

*“Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.*

*De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.”*

### **De orden Nacional**

- **Ley 9 de 1979** “Por la cual se dictan Medidas Sanitarias”

*“ARTICULO 246. Solamente los establecimientos que tengan licencia sanitaria podrán elaborar, producir, transformar, fraccionar, manipular, almacenar, expender, importar o exportar alimentos o bebidas.*

*ARTICULO 247. Para realizar en un mismo establecimiento actividades de producción, elaboración, transformación, fraccionamiento, conservación, almacenamiento, expendio, consumo de alimentos o bebidas y de otros productos diferentes a éstos, se requiere autorización previa del Ministerio de Salud o de la autoridad delegada al efecto.*

*PARAGRAFO. Cada área destinada a una de las actividades mencionadas en este artículo cumplirá con las normas señaladas para la actividad que realiza.”*

*“ARTICULO 249. Los establecimientos industriales o comerciales a que se refiere este título cumplirán con los requisitos establecidos en la presente Ley, y, además, las siguientes:*

- a) Contar con espacio suficiente que permita su correcto funcionamiento y mantener en forma higiénica las dependencias y los productos;*
- b) Los pisos de las áreas de producción o envasado, serán de material impermeable, lavable, no poroso ni absorbente, los muros se recubrirán con materiales de características similares hasta una altura adecuada;*
- c) La unión de los muros con los pisos y techos se hará en forma tal que permita la limpieza;*
- d) Cada una de las áreas tendrá la ventilación e iluminación adecuadas y contará con los servicios sanitarios, vestideros y demás dependencias conexas, conforme a lo establecido en la presente Ley y sus reglamentaciones.”*

*“ARTICULO 251. El material, diseño, acabado e instalación de los equipos y utensilios deberán permitir la fácil limpieza, desinfección y mantenimiento higiénico de los mismos, y de las áreas adyacentes. Tanto los equipos como los utensilios se mantendrán en buen estado de higiene y conservación y deberán desinfectarse cuantas veces sea necesario para evitar problemas higiénico-sanitarios.”*

*“ARTICULO 254. La limpieza, lavado y desinfección de equipos y utensilios que tengan contacto con alimentos o bebidas, se hará en tal forma y con implementos o productos que no generen ni dejen sustancias peligrosas durante su uso.*

*PARAGRAFO. El uso de lubricantes, utensilios, equipos y productos de limpieza, lavado y desinfección se ajustarán a las normas que para tal efecto establezca el Ministerio de Salud.”*

*“ARTICULO 257. Las zonas donde se reciban o almacenen materias primas estarán separadas de las que se destinan a preparación o envasado del producto final. La autoridad sanitaria competente podrá eximir del cumplimiento de este requisito a los establecimientos en los cuales no exista peligro de contaminación para los productos.”*

*“ARTICULO 260. Se prohíbe el almacenamiento de sustancias peligrosas en cocinas o espacios en que se elaboren, produzcan, almacenen o envasen alimentos o bebidas.*

*ARTICULO 261. En los establecimientos comerciales las actividades relacionadas con alimentos o bebidas, como fraccionamiento, elaboración, almacenamiento, empaque y expendio, deben efectuarse en áreas que no ofrezcan peligro de contaminación para los productos.*

*ARTICULO 262. En los establecimientos comerciales o industriales a que se refiere este título, los espacios destinados a vivienda o dormitorio deberán estar totalmente separados de los dedicados a las actividades propias de los establecimientos.”*

*“ARTICULO 265. En los establecimientos a que se refiere este título se prohíbe la entrada de personas desprovistas de los implementos de protección adecuados a las áreas de procesamiento, para evitar la contaminación de los alimentos o bebidas.*

*PARAGRAFO. No se deberá permitir la presencia de animales en las áreas donde se realice alguna de las actividades a que se refiere este título.”*

*“ARTICULO 283. Los establecimientos industriales que realicen ventas de alimentos o bebidas deberán tener un área dedicada exclusivamente para este fin, dotada con todos los requisitos higiénico-sanitarios exigidos a los establecimientos comerciales de esta clase.”*

*“ARTICULO 288. Todos los alimentos y bebidas deben provenir de establecimientos autorizados por el Ministerio de Salud o la autoridad delegada y que cumplan con las disposiciones de la presente Ley y sus reglamentaciones.*

*ARTICULO 289. Los alimentos que no requieran de empaque o envase se almacenarán en forma que se evite su contaminación o alteración, para evitar riesgos higiénico-sanitarios al consumidor.*

*PARAGRAFO. En el expendio de los alimentos a que se refiere este artículo se deberán tener elementos de protección, como gabinetes o vitrinas, adecuados, fáciles de lavar y de desinfectar. Además, deberá disponerse de utensilios apropiados para su manipulación.*

**ARTICULO 290.** Cuando los establecimientos comerciales de alimentos o bebidas no cuenten con agua y equipos, en cantidad y calidad suficientes para el lavado y desinfección, los utensilios que se utilicen deberán ser desechables con el primer uso.

**ARTICULO 291.** En los establecimientos comerciales en que se sirvan alimentos o bebidas, no se permitirá el empleo de utensilios de comedor deteriorados. Las jarras o recipientes que contengan alimentos o bebidas deberán estar provistas de tapa para evitar contaminación.

**PARAGRAFO.** La autoridad sanitaria que encuentre en uso utensilios deteriorados en los términos de este artículo procederá al decomiso e inutilización inmediatos.”

**“ARTICULO 294.** El Ministerio de Salud establecerá los requisitos que deben cumplir los establecimientos comerciales, temporales o ambulantes, para la venta de alimentos o bebidas y las condiciones de ésta.”

- **Resolución 2674 de 2013** del Ministerio de Salud y Protección social “Por la cual se reglamenta el artículo 126 del Decreto Ley 019 de 2012 y se dictan otras disposiciones”.

**Artículo 1°. Objeto.** La presente resolución tiene por objeto establecer los requisitos sanitarios que deben cumplir las personas naturales y/o jurídicas que ejercen actividades de fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de alimentos y materias primas de alimentos y los requisitos para la notificación, permiso o registro sanitario de los alimentos, según el riesgo en salud pública, con el fin de proteger la vida y la salud de las personas.

**Artículo 2°. Ámbito de aplicación.** Las disposiciones contenidas en la presente resolución se aplicarán en todo el territorio nacional a:

- a) Las personas naturales y/o jurídicas dedicadas a todas o alguna de las siguientes actividades: fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, distribución, importación, exportación y comercialización de alimentos;
- b) Al personal manipulador de alimentos,
- c) A las personas naturales y/o jurídicas que fabriquen, envasen, procesen, exporten, importen y comercialicen materias primas e insumos;
- d) A las autoridades sanitarias en el ejercicio de las actividades de inspección, vigilancia y control que ejerzan sobre la fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, distribución, importación, exportación y comercialización de alimentos para el consumo humano y materias primas para alimentos.

**Parágrafo.** Se exceptúa de la aplicación de la presente resolución el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne, Productos Cárnicos Comestibles y Derivados Cárnicos Destinados para el Consumo Humano, a que hace referencia el Decreto [1500](#) de 2007, modificado por los Decretos [2965](#) de 2008, [2380](#), [4131](#), [4974](#) de 2009, 3961 de 2011, 917 y 2270 de 2012 y las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan.

**“Artículo 12. Educación y capacitación.** Todas las personas que realizan actividades de manipulación de alimentos deben tener formación en educación sanitaria, principios básicos de Buenas Prácticas de Manufactura y prácticas higiénicas en manipulación de alimentos. Igualmente, deben estar capacitados para llevar a cabo las tareas que se les asignen o

*desempeñen, con el fin de que se encuentren en capacidad de adoptar las precauciones y medidas preventivas necesarias para evitar la contaminación o deterioro de los alimentos.*

*Las empresas deben tener un plan de capacitación continuo y permanente para el personal manipulador de alimentos desde el momento de su contratación y luego ser reforzado mediante charlas, cursos u otros medios efectivos de actualización. Dicho plan debe ser de por lo menos 10 horas anuales, sobre asuntos específicos de que trata la presente resolución. Esta capacitación estará bajo la responsabilidad de la empresa y podrá ser efectuada por esta, por personas naturales o jurídicas contratadas y por las autoridades sanitarias. Cuando el plan de capacitación se realice a través de personas naturales o jurídicas diferentes a la empresa, estas deben demostrar su idoneidad técnica y científica y su formación y experiencia específica en las áreas de higiene de los alimentos, Buenas Prácticas de Manufactura y sistemas preventivos de aseguramiento de la inocuidad.”*

*“Artículo 36. Responsabilidad. El propietario, la administración del establecimiento y el personal que labore como manipulador de alimentos, serán responsables de la inocuidad y la protección de los alimentos preparados y expendidos al consumidor. Además, estarán obligados a cumplir y hacer cumplir las prácticas higiénicas y medidas de protección establecidas en el Capítulo III de la presente resolución.*

*Parágrafo 1°. Los manipuladores de alimentos de los restaurantes y establecimientos gastronómicos deben recibir capacitación sobre manipulación higiénica de alimentos, a través de cursos a cargo de la autoridad local de salud, de la misma empresa o por personas naturales o jurídicas. Para este efecto, se tendrán en cuenta el contenido de la capacitación, materiales y ayudas utilizadas, así como la idoneidad del personal docente, dispuesto en el artículo 12 de la presente resolución.*

*Parágrafo 2°. La autoridad sanitaria competente en cumplimiento de sus actividades de inspección, vigilancia y control verificará el cumplimiento de la capacitación para los manipuladores de alimentos a que se refiere este artículo.”*

#### **De Orden Distrital:**

- Decreto 809 de 2019 “Por medio del cual se regula el Sistema Unificado Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Bogotá, D.C.”

*“Artículo 1.- Objeto. El presente Decreto tiene por objeto regular y actualizar el Sistema Unificado Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Bogotá D.C. -SUDIVC.*

*Artículo 2.- Del Sistema Unificado Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Bogotá D.C. El Sistema Unificado Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Bogotá D.C., es el conjunto de normas, procedimientos y actividades tendientes a mejorar el ejercicio de las competencias de las diferentes entidades que ejercen funciones de inspección, vigilancia y control IVC de manera articulada y organizada, que permita la simplificación, racionalización y unificación de procesos e instrumentos de IVC para visitas multidisciplinarias de inspección, de acuerdo con las competencias al interior de cada una de las entidades, sin perjuicio de la regulación prevista para ellas.*

*PARÁGRAFO PRIMERO. La Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., a través de la Subdirección de Seguimiento a la Gestión de Inspección, Vigilancia y Control de*

la Dirección del Sistema Distrital de Servicio a la Ciudadanía o quién haga sus veces, administrará el Sistema Unificado Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Bogotá D.C. y verificará el cumplimiento de las políticas y estándares definidos por las entidades competentes.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** El Sistema Unificado Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Bogotá D.C. -SUDIVC, responde a los parámetros de valoración de los riesgos fijados y definidos por las entidades competentes, mediante la matriz de Riesgo en función de la naturaleza de inspección que desarrollan; para ello, evaluará y actualizará anualmente la matriz de riesgo, teniendo en cuenta el alcance, naturaleza, impacto, riesgo, cobertura y oportunidad de las visitas de inspección que se deben programar en el distrito, de acuerdo a este criterio.

**Artículo 3.- Campo de aplicación del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control.** El Sistema Unificado Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Bogotá D.C. -SUDIVC se aplicará en las entidades distritales que adelanten funciones de Inspección, Vigilancia y Control sobre empresas y/o establecimientos de comercio que funcionan en Distrito Capital, sobre cualquier actividad económica, lícita, desarrollada por las personas naturales y jurídicas, en cualquier lugar y sobre cualquier bien, sea comercial, industrial, social, de servicios, de recreación o de entretenimiento; de carácter público o privado que siendo privados, sus actividades trasciendan a lo público.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** El presente Decreto no se aplicará a las personas jurídicas sin ánimo de lucro ubicadas en el territorio de la ciudad de Bogotá D.C.

(...)

**Artículo 6. - Planeación y evaluación del riesgo.** El Sistema SUDIVC contará con la revisión anual de la Matriz de Riesgo la cual tiene como función sectorizar y clasificar las empresas o establecimientos sujetos de visita, de acuerdo con la actividad económica que desarrollen, para garantizar una herramienta adicional a las entidades competentes en la adopción de políticas para la optimización de recursos, con el fin de mejorar la cobertura y ejercicio de inspección en el Distrito Capital.

**Artículo 7.- Objetivo General del monitoreo del Sistema Unificado Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Bogotá D.C.** El mecanismo de monitoreo tiene como objetivo, efectuar el seguimiento a la gestión del proceso de Sistema SUDIVC, mediante el cálculo y análisis de los indicadores de gestión definidos para tal efecto, identificando las variaciones con respecto de las metas propuestas y sus posibles causas, a fin de implementar acciones y planes de mejoramiento continuo en los aspectos que se identifiquen como vulnerables y susceptibles de mejorar.

(...)

**Artículo 10.- Entidades que integran el Sistema Unificado Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Bogotá D.C.** Con el objeto de adelantar los procesos articulados y armónicos entre entidades distritales sobre la implementación, desarrollo y funcionamiento del Sistema Unificado Distrital de Inspección, Vigilancia y Control - SUDIVC, la Subdirección de Seguimiento a la Gestión de Inspección, Vigilancia y Control de la Subsecretaría de Servicio al Ciudadanía de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., coordinará y

*liderará la formulación y seguimiento de las políticas en materia de inspección, vigilancia y control, así como el fortalecimiento de la función administrativa de los organismos y entidades del Distrito Capital competentes para ejercer esta tarea, conforme lo establezca la Secretaría General.*

*Las Alcaldías Locales a través de la Secretaría Distrital de Gobierno, la Secretaría Distrital de Ambiente, la Secretaría Distrital de Salud y la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, serán responsables de facilitar la implementación del Sistema, realizar en conjunto con la Subdirección de Seguimiento a la Gestión de Inspección, Vigilancia y Control, el seguimiento y monitoreo al Sistema Unificado Distrital de Inspección, Vigilancia y Control-SUDIVC, mediante la revisión y análisis de los indicadores de gestión y demás información operativa del proceso.*

*PARÁGRAFO PRIMERO: Las autoridades administrativas distritales con funciones de IVC que pertenecen al Sistema Unificado Distrital de Inspección, Vigilancia y Control -SUDIVC-, deberán cumplir las directrices que sobre el particular establezca la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y las que establezcan las autoridades del orden nacional que se identifiquen con las materias objeto de inspección, vigilancia y control, de acuerdo con las funciones propias de cada entidad distrital.*

*PARÁGRAFO SEGUNDO: Los proyectos de regulación que expidan las entidades distritales que hacen parte del Sistema, en virtud de sus funciones y que afecten la gestión de IVC, deben ser puestas en conocimiento de la Subdirección de Seguimiento a la Gestión de Inspección, Vigilancia y Control, para ser revisadas por ésta, con el fin de verificar que dichas regulaciones cumplan con las políticas y los estándares definidos en la normatividad vigente según la materia”.*

## **CONCLUSIÓN**

El objeto del presente Proyecto de Acuerdo es reconocer y fortalecer la industria panificadora de Bogotá D.C. como uno de los sectores claves de la economía de la ciudad que contribuye en la lucha contra el hambre y la desnutrición, la generación de empleo y la economía popular, por medio de medidas que dignifiquen la labor de todos los actores de la cadena productiva.

Para alcanzar el fin planteado en la iniciativa, el autor del proyecto propone medidas que puedan robustecer a este sector industrial en el Distrito Capital, entre las que encontramos en su artículo sexto, que en cabeza de la Secretaría Distrital de Salud oferten capacitaciones a quienes están involucrados en la cadena productiva de productos de panadería, promoviendo el uso de ingredientes, recetas y métodos que aumenten su valor nutricional como instrumento contra la desnutrición.

Frente al particular, la Resolución 2674 de 2013, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social señala en su artículo 12 lo relativo a la educación y capacitación que deben tener quienes realizan actividades de manipulación de alimentos, conocimientos en educación sanitaria, principios básicos de buenas prácticas de manufactura y prácticas higiénicas en manipulación de alimentos.

Adicionalmente, establece la obligatoriedad en cabeza de las empresas, en tener un plan de capacitación permanente del personal por parte de personas naturales o jurídicas de

reconocida idoneidad técnica y científica. Aunque la disposición propuesta en el proyecto de acuerdo hace referencia a capacitaciones para usar ingredientes, recetas y métodos que aumenten su valor nutricional, se encuentra innecesaria ante la normativa ya referida, cuando el Ministerio de Salud estableció la obligatoriedad de formar al personal que manipula alimentos, en quienes se encuentran los de la industria panificadora y en ese orden de ideas, deberán asumir dicho componente.

Ahora bien, sin duda alguna es indiscutible el sentido social que tiene la iniciativa, pero es menester hacer el estudio del proyecto de acuerdo frente a lo dispuesto por el Decreto Distrital 438 de 2019 *“Por el cual se regula el procedimiento para las relaciones político - normativas con el Concejo de Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones”*, en su artículo 17, en donde se señalan las condiciones que deben observarse por parte de los sectores involucrados en el estudio del proyecto de acuerdo, entre las cuales figura: *“...i) la competencia expresa del Concejo Distrital para presentar y aprobar la iniciativa indicando, de forma puntual y expresa, las competencias constitucionales y/o legales que facultan a la Corporación para tramitar y aprobar el proyecto de acuerdo; ii) que la materia a regular con el proyecto de acuerdo sea concordante con el marco legal y reglamentario, sin que sus disposiciones desborden el marco de competencias y funciones del Concejo de Bogotá, D.C.; iii) que el articulado guarde unidad de materia; iv) que el epígrafe guarde concordancia con el articulado del proyecto; v) que la materia tratada en el proyecto de acuerdo se enmarque dentro de las atribuciones invocadas para su expedición; y vi) que no se invadan las competencias de otras autoridades, especialmente las constitucionales y legales del Alcalde Mayor”*.

Del análisis de competencia adelantado al inicio de este concepto y del estudio de las normas señaladas, es claro que el Concejo Distrital es competente para expedir el Proyecto de Acuerdo que hoy nos ocupa.

En cuanto a que el Cabildo Distrital no desborde sus competencias, se encontró que en el artículo 8 de la iniciativa se pretende promover programas de acompañamiento permanente para los establecimientos y empresas pertenecientes a la cadena productiva del pan, dirigidos a prevenir eventuales procedimientos administrativos y sanciones, así como a promover y sensibilizar frente al cumplimiento de las medidas sanitarias en sus instalaciones, procesos de producción y productos, atendiendo a la satisfacción de los requerimientos de inspección, vigilancia y control definidos en la normatividad vigente, se evidencia que el Decreto distrital 809 de 2019, en el numeral sexto del artículo cuarto, establece que el sistema SUDIVIC deberá propender por generar y desarrollar mecanismos y procedimientos dirigidos a la ciudadanía de tal manera que promuevan la cultura de la autorregulación por parte de los empresarios(as) propugnando por el cumplimiento voluntario y preventivo de las normas en materia de funcionamiento de establecimientos de comercio abiertos al público, por tanto, dicha disposición no cumple con el precepto en cuestión.

Las condiciones que deben cumplir las personas que desarrollan una actividad comercial vigilada por la Secretaría Distrital de Salud son públicas y las normas que regulan la inspección, vigilancia y control, no pretenden iniciar procesos administrativos sancionatorios, sino prevenir, mitigar, controlar o eliminar la propagación de un evento que afecte o pueda afectar la salud de la población.

Similar situación se identificó en los artículos 4,5, 6, 7 del proyecto donde asigna de manera expresa funciones a diferentes Secretarías Distritales tales como la realización de capacitaciones sobre innovación, tecnología en la alimentación y comercio electrónico, así

como asistencia técnica para emprendedores. Además, se encomienda a la Secretaría de Educación la promoción de proyectos de investigación y desarrollo en la industria, en colaboración con ATENEA, y a la Secretaría de Salud la implementación de capacitaciones para mejorar el valor nutricional de los productos de panadería. También se establece la "Red de Seguridad Ciudadana del Pan", liderada por la Secretaría de Seguridad, para prevenir conductas delictivas en los establecimientos de panadería, utilizando recursos tecnológicos y colaborando con la Policía Metropolitana de Bogotá., contraviniendo lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 17 del Decreto Distrital 438 de 2019, así como el artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993. Este último establece que es atribución del Alcalde Mayor, según su numeral 6, "distribuir los negocios según su naturaleza entre las secretarías, los departamentos administrativos y las entidades descentralizadas". Además, se vulnera el artículo 63 del mismo estatuto, que regula el reparto de competencias en el Concejo Distrital, indicando que estas deben originarse en la iniciativa del Alcalde Mayor, aspecto que no se cumple en el presente caso.

En conclusión, de acuerdo con los comentarios planteados, el proyecto de acuerdo 022 de 2025 es inviable jurídicamente.

## ANÁLISIS TECNICO

La Secretaría Distrital de Salud encuentra de especial interés las iniciativas que busquen fortalecer la industria de alimentos nacional, con una perspectiva de aportar a la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación, aspectos que podrían favorecer la materialización de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá - Construyendo Ciudadanía Alimentaria 2019 – 2031, formalizada a través del CONPES Distrital 09 de 2019, especialmente en lo relacionado con el eje de prácticas saludables de alimentación y nutrición en todos los momentos del curso de vida, el cual tiene como objetivo "Incentivar el consumo responsable de alimentos saludables, así como de prácticas de alimentación, nutrición y actividad física adecuadas para los diferentes momentos y entornos del curso de vida de los habitantes del Distrito Capital."

Frente a la definición y análisis del problema: Se reconoce la importancia de los derivados de cereales dentro de la alimentación y nutrición, dentro de estos el pan que culturalmente hace parte de los hábitos alimentarios de la población bogotana. No es conveniente referirse al término de soberanía alimentaria a partir de un alimento cuyo ingrediente principal se produce en Colombia tan solo en un 0,3% del total consumido en el país. De igual manera se debe tener en cuenta la diferencia entre un productor agrícola y los transformadores de materias primas alimentarias, quienes transforman el trigo en harina de trigo.

De igual manera, cabe mencionar que la desnutrición aguda está influenciada por una serie de determinantes sociales que pueden afectar el acceso y la disponibilidad de alimentos, así como la salud en general. Estos determinantes son factores sociales, económicos, políticos y culturales que impactan las condiciones de vida de las personas. Algunos de los determinantes sociales más importantes incluyen la pobreza, acceso limitado a servicios de salud preventiva así como al tratamiento adecuado para la desnutrición, educación y conocimientos sobre nutrición, cultura y prácticas alimentarias e inseguridad alimentaria, esta última condición se considera más a fin al efecto indirecto que se pretende resaltar a través del fortalecimiento de industrias nacionales que generen empleo en la población, ya que promoviendo mayor capacidad adquisitiva en la población con bajos recursos. Sin embargo, es necesario considerar que para que se logre un impacto en el déficit nutricional debe asegurarse alimentación adecuada en calidad, cantidad y de manera sostenida. Por lo

anterior, se sugiere eliminar la información relacionada con la atribución del fortalecimiento de la industria la industria panificadora en la lucha contra el hambre y la desnutrición aguda.

El pan, en sus versiones más comunes, es un producto ultraprocesado que contiene altos niveles de carbohidratos refinados, grasas añadidas, sodio y, en algunos casos, azúcares. Estos componentes lo convierten en un alimento cuyo consumo excesivo puede contribuir a desequilibrios nutricionales y al desarrollo de enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT). Aunque hay versiones más saludables (como panes integrales altos en fibra), su consumo es limitado dentro de las preferencias de la mayoría de la población.

Desde la PPSAN, es fundamental priorizar las iniciativas que promuevan prácticas alimentarias saludables y sostenibles, ya que las enfermedades relacionadas con la mala alimentación, como la obesidad, la diabetes y las enfermedades cardiovasculares, presentan una prevalencia significativa. En este sentido, resulta cuestionable la creación de una Mesa Distrital del Pan, dado que este alimento, aunque de consumo habitual y culturalmente significativo, no cumple con los estándares nutricionales para ser considerado una opción saludable en la alimentación de la población. Por lo anterior, se sugiere que el quehacer de la instancia sea incorporado en otra mesa ya creada.

Frente a la justificación: Se reconoce la importancia de los derivados de cereales dentro de los cuales se encuentra el pan, como uno de los alimentos que son ampliamente consumidos y que hace parte de los hábitos alimentarios y de consumo de la población bogotana.

Cabe mencionar que Colombia cuenta con el Decreto 1944 de 1996, “Por el cual se reglamenta la fortificación de harina de trigo y se establecen las condiciones de comercialización, rotulado, vigilancia y control”; esta normatividad se aplica a la harina de trigo producida y comercializada en el territorio nacional para la venta directa al consumidor, como para la fabricación de productos de panadería, pastelería, galletería y pastas alimenticias, entre otros productos. Además, que establece la obligatoriedad de la fortificación de la harina de trigo con vitamina B1, vitamina B2, niacina, hierro y ácido fólico.

Se sugiere revisar las estrategias para el mejoramiento del perfil nutricional del pan, puesto que las semillas ancestrales tienen un valioso aporte nutricional por 100 gramos de contenido alimentario, cantidad que no suele usarse en productos de panadería, los cuales son consumidos por porciones. En cuanto a los aditivos alimentarios, son sustancias que buscan mantener o mejorar la inocuidad, la frescura, sabor, aspecto, y aumentar la durabilidad en el tiempo de los productos; es decir no tienen un aporte nutricional, y algunos aditivos son objeto de estudio para definir sus efectos en la salud humana.

Es importante resaltar el alcance y competencias de la Secretaría Distrital de Salud como ente rector de vigilancia sanitaria respecto de alimentos y bebidas. Dicha actividad se realiza a través de las cuatro Subredes Integradas de Servicios de Salud, Empresas Sociales del Estado, mediante la inspección, vigilancia y control sanitario de los establecimientos de comercio que almacenan, preparan, comercializan y expenden alimentos, en las 20 localidades del distrito capital, con el fin de verificar el cumplimiento de la normatividad sanitaria vigente como son la Ley 9 de 1979 “Código Sanitario Nacional”; Ley 1122 de 2007 “Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”, y normatividad reglamentaria: como la Resolución 2674 de 2013 “Por el cual se reglamenta el Artículo 126 del decreto Ley 019 de 2012 y se dictan otras disposiciones”; Resolución 5109 de 2005 del Ministerio de Salud y Protección Social “*Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado que*

*deben cumplir los alimentos envasados y materias primas de alimentos para consumo humano”; resolución 2154 de 2012 del Ministerio de Salud y Protección Social “Reglamento técnico de grasas y aceites comestibles”, Resolución 810 de 2021 “por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados o empacados para consumo humano”, Resolución 492 de 2022 del Ministerio de Salud y Protección Social “por la cual se modifica la resolución 810 de 2022”.*

Se resalta que los establecimientos deben objeto de inspección, vigilancia y control sanitario, deben garantizar las condiciones establecidas en el marco de las Buenas Prácticas de Manufactura. Como resultado de la vigilancia efectuada, se emite concepto sanitario al establecimiento acorde a las condiciones sanitarias evidenciadas en el momento de la visita, los cuales pueden ser:

- Favorable: Cumple con todo lo establecido en la norma sanitaria vigente.
- Favorable con requerimiento: Cuando se incumple los requisitos exigidos en la normatividad sanitaria y no ofrece riesgo para la salud pública, se procede a conceder un plazo, según las condiciones evidenciadas en el momento de la visita.
- Desfavorable: incumplen con lo establecido en la norma sanitaria vigente y ofrece riesgo para la salud pública. Lo que conlleva a la aplicación de medidas preventivas de seguridad. Cuando se encuentran situaciones que ponen en riesgo la salud pública, se aplican medidas sanitarias de seguridad como son: Clausura temporal o parcial, suspensión total o parcial de trabajos o servicios, congelación o suspensión temporal de la venta o empleo de productos, decomiso de productos.

En cuanto a los manipuladores de alimentos, se debe dar cumplimiento al parágrafo 1 del Art. 36 de la Resolución 2674 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social que estableció: *“Los manipuladores de alimentos de los restaurantes y establecimientos gastronómicos deben recibir capacitación sobre manipulación higiénica de alimentos, a través de cursos a cargo de la autoridad local de salud, de la misma empresa o por personas naturales o jurídicas [...]”.*

También se debe dar cumplimiento al Art 12, Resolución 2674 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social *“Educación y capacitación. Todas las personas que realizan actividades de manipulación de alimentos deben tener formación en educación sanitaria, principios básicos de Buenas Prácticas de Manufactura y prácticas higiénicas en manipulación de alimentos. Igualmente, deben estar capacitados para llevar a cabo las tareas que se les asignen o desempeñen, con el fin de que se encuentren en capacidad de adoptar las precauciones y medidas preventivas necesarias para evitar la contaminación o deterioro de los alimentos. Las empresas deben tener un plan de capacitación continuo y permanente para el personal manipulador de alimentos desde el momento de su contratación y luego ser reforzado mediante charlas, cursos u otros medios efectivos de actualización. Dicho plan debe ser de por lo menos 10 horas anuales, sobre asuntos específicos de que trata la presente resolución. Esta capacitación estará bajo la responsabilidad de la empresa y podrá ser efectuada por esta, por personas naturales o jurídicas contratadas y por las autoridades sanitarias. Cuando el plan de capacitación se realice a través de personas naturales o jurídicas diferentes a la empresa, estas deben demostrar su idoneidad técnica y científica y su formación y experiencia específica en las áreas de higiene de los alimentos, Buenas Prácticas de Manufactura y sistemas preventivos de aseguramiento de la inocuidad.”*

De igual manera cumplir lo establecido en el Art 11. *“Estado de salud. El personal manipulador de alimentos debe cumplir con los siguientes requisitos:*

*1. Contar con una certificación médica en la cual conste la aptitud o no para la manipulación de alimentos. La empresa debe tomar las medidas correspondientes para que al personal manipulador de alimentos se le practique un reconocimiento médico, por lo menos una vez al año.*

*2. Debe efectuarse un reconocimiento médico cada vez que se considere necesario por razones clínicas y epidemiológicas, especialmente después de una ausencia del trabajo motivada por una infección que pudiera dejar secuelas capaces de provocar contaminación de los alimentos que se manipulen. Dependiendo de la valoración efectuada por el médico, se deben realizar las pruebas de laboratorio clínico u otras que resulten necesarias, registrando las medidas correctivas y preventivas tomadas con el fin de mitigar la posible contaminación del alimento que pueda generarse por el estado de salud del personal manipulador.*

*3. En todos los casos, como resultado de la valoración médica se debe expedir un certificado en el cual conste la aptitud o no para la manipulación de alimentos.*

*4. La empresa debe garantizar el cumplimiento y seguimiento a los tratamientos ordenados por el médico. Una vez finalizado el tratamiento, el médico debe expedir un certificado en el cual conste la aptitud o no para la manipulación de alimentos.*

*5. La empresa es responsable de tomar las medidas necesarias para que no se permita contaminar los alimentos directa o indirectamente por una persona que se sepa o sospeche que padezca de una enfermedad susceptible de transmitirse por los alimentos, o que sea portadora de una enfermedad semejante, o que presente heridas infectadas, irritaciones cutáneas infectadas o diarrea. Todo manipulador de alimentos que represente un riesgo de este tipo debe comunicarlo a la empresa.”*

Referente al tema y teniendo en cuenta lo estipulado en la Resolución 2674 de 2013 *“Por la cual se reglamenta el artículo 126 del Decreto Ley 019 de 2012 y se dictan otras disposiciones”* expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, en el capítulo VII, en cuanto al tema de almacenamiento, distribución, transporte y comercialización de alimentos y materias primas para alimentos, el Artículo 27. Señala, *“Condiciones generales. Las operaciones y condiciones de almacenamiento, distribución, transporte y comercialización deben evitar:*

- a) La contaminación y alteración.*
- b) La proliferación de microorganismos indeseables.*
- c) El deterioro o daño del envase o embalaje.”*

*“Artículo 28. Almacenamiento. Las operaciones de almacenamiento deben cumplir con las siguientes condiciones:*

*1. Debe llevarse un control de primeras entradas y primeras salidas con el fin de garantizar la rotación de los productos. Es necesario que la empresa periódicamente de salida a productos y materiales inútiles, en desuso, obsoletos o fuera de especificaciones para facilitar la limpieza de las instalaciones y eliminar posibles focos de contaminación.*

*2. El almacenamiento de productos que requieren refrigeración o congelación se realizara teniendo en cuenta las condiciones de temperatura, humedad y circulación del aire que requiera el alimento, materia prima o insumo. Estas instalaciones se mantendrán limpias y*

en buenas condiciones higiénicas, además, se llevará a cabo un control de temperatura y humedad que asegure la conservación del producto. Los dispositivos de registro de la temperatura y humedad deben inspeccionarse a intervalos regulares y se debe comprobar su exactitud. La temperatura de congelación debe ser de  $-18^{\circ}\text{C}$  o menor.

3. El almacenamiento de los insumos, materias primas y productos terminados se realizará de manera que se minimice su deterioro y se eviten aquellas condiciones que puedan afectar la inocuidad, funcionalidad e integridad de estos. Además, se deben identificar claramente y llevar registros para conocer su uso, procedencia, calidad y tiempo de vida.

4. El almacenamiento de los insumos, materias primas o productos terminados se realizará ordenadamente en pilas o estibas con separación mínima de 60 centímetros con respecto a las paredes perimetrales, y disponerse sobre pales o tarimas limpias y en buen estado, elevadas del piso por lo menos 15 centímetros de manera que se permita la inspección, limpieza y fumigación, si es el caso.

5. En los sitios o lugares destinados al almacenamiento de materias primas, insumos y productos terminados no podrán realizarse actividades diferentes a estas.

6. El almacenamiento de las alimentos y materias primas devueltos a la empresa o que se encuentren dentro de sus instalaciones con fecha de vencimiento caducada, debe realizarse en un área o depósito exclusiva para tal fin; este lugar debe identificarse claramente, se llevara un libro de registro en el cual se consigne la fecha y la cantidad de producto, las salidas parciales o totales y su destino final. Estos productos en ningún caso pueden destinarse al reproceso para elaboración de alimentos para consumo humano. Estos registros estarán a disposición de la autoridad sanitaria competente.

7. Los plaguicidas, detergentes, desinfectantes y otras sustancias peligrosas que por necesidades de uso se encuentren dentro de la fábrica, deben etiquetarse adecuadamente con un rótulo en que se informe sobre su toxicidad y empleo. Estos productos deben almacenarse en áreas independientes con separación física y su manipulación solo podrá hacerla el personal idóneo, evitando la contaminación de otros productos. Estas áreas deben estar debidamente identificadas, organizadas, serializadas y aireadas”.

(...)

“Artículo 30. Distribución y comercialización. Durante las actividades de distribución y comercialización de alimentos y materias primas debe garantizarse el mantenimiento de las condiciones sanitarias de estos, Toda persona natural o jurídica que se dedique a la distribución o comercialización de alimentos y materias primas será responsable del mantenimiento de las condiciones sanitarias de los mismos.

Parágrafo 1. Los alimentos y materias primas que requieran refrigeración durante su distribución deben mantenerse a temperaturas que aseguren su adecuada conservación hasta el destino final.

Parágrafo 2. Cuando se trate de alimentos y materias primas que requieren congelación, estos deben conservarse a las temperaturas necesarias de acuerdo con las características del producto.

Artículo 31. Expendio de alimentos. El expendio de alimentos debe cumplir con las siguientes condiciones:

1. Garantizar la conservación y protección de los alimentos.
2. Contar con la infraestructura adecuada.

3. Disponer de los equipos necesarios para la conservación, como neveras y congeladores adecuados para aquellos alimentos que requieran condiciones especiales de refrigeración y/o congelación, los cuales deben contar con instrumentos para la medición de la temperatura, mantenerse en operación permanentemente mientras contenga el alimento y ser utilizados de acuerdo con la capacidad de su diseño, así como contar con procedimientos definidos para limpieza, desinfección y mantenimiento.

En los equipos de refrigeración y/o congelación, debe evitarse el almacenamiento conjunto de alimentos y materias crudas con procesados o entre aquellos que representen riesgo de contaminación cruzada.

4. Cuando en un expendio de alimentos se realicen actividades de almacenamiento, preparación y consumo de alimentos, las áreas respectivas deben cumplir con las condiciones señaladas para estos fines en la presente resolución.

*Parágrafo 1. La persona natural o jurídica propietaria del establecimiento será el responsable solidario con el fabricante y distribuidor del mantenimiento de las condiciones sanitarias de los productos alimenticios que se expendan en ese lugar.*

*Parágrafo 2. Los productos que se comercialicen en los expendios deben estar rotulados de acuerdo con lo establecido en la Resolución 5109 de 2005 o la norma que la modifique, adicione o sustituya. Se prohíbe la exhibición y venta de alimentos o materias primas que se encuentren alterados, adulterados, contaminados, fraudulentos o con fecha de vencimiento caducada.”*

Es pertinente señalar que con la normatividad sanitaria vigente y antes citada no se requiere de normas adicionales para realizar la vigilancia sanitaria.

Se resalta, que la competencia en cuanto a la inspección, vigilancia y control de este sector se encuentra enmarcada en la fiscalización sanitaria, según las competencias establecidas a la entidad, para garantizar que se brinden servicios de calidad a los usuarios con unas condiciones sanitarias de infraestructura, funcionamiento y se controlen los factores de riesgo que puedan afectar la inocuidad de los alimentos y por tanto se cumplan las normas sanitarias citadas.

## CONCLUSIÓN

La secretaria Distrital de Salud cuenta con una metodología que fomenta la conciencia sanitaria y la autorregulación en los dueños y encargados de los establecimientos, la cual se encuentra ingresando a [www.saludcapital.gov.co](http://www.saludcapital.gov.co) dando clic en el botón ‘Negocios Saludables, Negocios Rentables’ mediante la cual el interesado puede informarse sobre la regulación sanitaria para su establecimiento y Revisar la situación de local.

Es importante tener en cuenta que las condiciones higiénico sanitarias que deben cumplir los establecimientos que desarrollan una actividad comercial vigilada por la Secretaría de salud, son de público conocimiento, las normas que actualmente regulan las funciones de inspección, vigilancia y control no tienen como finalidad el inicio de posibles procesos administrativos sancionatorios, sino el cumplimiento de los estándares sanitarios para prevenir la ocurrencia de un evento que afecte o pueda afectar la salud pública.

De conformidad con lo expuesto anteriormente, se considera la inviabilidad técnica del actual Proyecto de Acuerdo; de persistir en la iniciativa, el seguimiento y control al cumplimiento no estaría en el marco de las competencias de la Secretaría Distrital de Salud.

Esta Secretaría, no requiere lineamientos adicionales a la norma sanitaria que rige las actividades comerciales desarrolladas en la cadena productiva de preparación, comercialización y expendio de alimentos, estipulados en el articulado del Proyecto de Acuerdo.

Por lo anteriormente expuesto, se confirma que, por la normatividad sanitaria vigente antes citada, esta Secretaría puede realizar la vigilancia sanitaria correspondiente, por lo cual, resulta técnicamente no viable la disposición contenida en los artículos del Proyecto de Acuerdo 022 de 2025.

### COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

#### ¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

Si \_\_\_\_\_ No  X

VALORACIÓN DEL GASTO.

Si \_\_\_\_\_ No  X

#### VIABILIDAD DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Proyecto Viable:

SI \_\_\_\_\_

NO  X

Cordialmente,



**GERSON ORLANDO BERMONT GALAVIS**

Secretario Distrital de Salud.

C.C.: Claudia Marcela Numa Páez - Secretaría Distrital de Hacienda - [radicacionhaciendabogota@shd.gov.co](mailto:radicacionhaciendabogota@shd.gov.co)

Proyecto: Mauricio Alarcón Serrano Profesional Subdirección Vigilancia en Salud Pública

María Paula Fajardo/ -Subdirección de Determinantes en Salud

Laura María Aguilera Castellanos – Abogada Contratista OAJ

Consolidó: German A. Sterling (AgilSalud) – Contratista OAJ

Revisó: Libia Janet Ramírez, Profesional Especializada Subdirección Vigilancia en Salud Pública  
Diana Sofia Ríos Oliveros – subdirectora de Determinantes en Salud

Aprobó: Julián Alfredo Fernández Niño - Subsecretario de Salud Pública  
Melissa Triana Luna - Jefe Oficina Asuntos Jurídicos



**Bogotá D.C.**

Señores:

**SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO**

[radicacionsdg.nivelcentral@gobiernobogota.gov.co](mailto:radicacionsdg.nivelcentral@gobiernobogota.gov.co)

CL 11 No. 8 - 17

3387000

**Referencia:** Respuesta al radicado 2025ER12486- Solicitud de comentarios Proyecto de Acuerdo 022 de 2025 *“Por medio del cual se establecen medidas para reconocer y fortalecer la industria panificadora del distrito capital y se dictan otras disposiciones”*.

Cordial saludo:

En el ámbito de las atribuciones otorgadas a esta Autoridad Ambiental, de manera atenta se informa que la Secretaría Distrital de Ambiente, mediante el oficio 2024EE19963 del 24 de enero de 2024, ya se había pronunciado frente al proyecto de acuerdo 040 de 2024, el cual guarda la misma identidad del proyecto de acuerdo 022 de 2025, tanto en el articulado como en la exposición de motivos, de allí que esta Secretaria ratifique lo conceptuado en bajo el concepto de viabilidad jurídica 0001 del 23 de enero del 2024, el cual se concluyó lo siguiente:

“(…)

#### **IV. CONCLUSIÓN**

*De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la Dirección Legal Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente concluye respecto a esta Entidad que el Proyecto de Acuerdo 040 de 2024 es viable condicionado desde el punto de vista jurídico, por los siguientes puntos:*

*- Sobre la disposición propuesta en el artículo 10 del proyecto de acuerdo sobre “Producción más limpia”, se considera que las actividades formuladas para la Secretaría Distrital de Ambiente ya se encuentran previstas tanto en el Decreto Distrital 109 de 2009 que consagra las funciones de esta entidad, así como en los distintos instrumentos de planeación que fueron precitados en los párrafos anteriores. Por lo tanto, no se encuentra razón para reiterar las funciones reglamentarias que tiene esta Entidad en un Acuerdo Distrital que busca establecer medidas y estrategias para un sector productivo específico.*

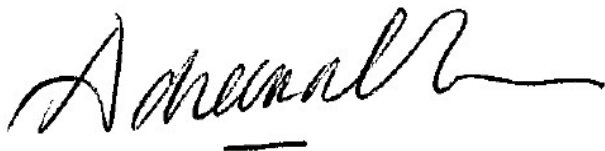
*- En lo que respecta al artículo 12 del proyecto de acuerdo que plantea que la Secretaría Distrital de Ambiente será parte de la Mesa Distrital del Pan, se considera que no es procedente la participación de esta entidad en dicho espacio, debido a que dentro de sus competencias no se encuentran las relacionadas con garantizar la seguridad alimentaria, ni promover o fortalecer la cadena de sectores productivos en específico. Las funciones de esta Entidad, contempladas en el Decreto Distrital 109 de 2009, corresponden a ejercer como máxima autoridad del Distrito Capital y, en consecuencia, a velar por el cumplimiento de la normativa ambiental en el área*

*urbana de la ciudad, lo cual incluye a todos los actores, sin importar el sector productivo al cual pertenezcan.*

*- En línea con lo anterior, esta Entidad tampoco podría hacer parte de las entidades responsables de la implementación de las obligaciones que contempla este proyecto de acuerdo, ni tampoco de reglamentar e iniciar la implementación de las mismas, como se dispone en el artículo 13 y 14 del proyecto normativo objeto de consulta.”*

Así las cosas, y en razón a que no se han acogido las observaciones dadas por esta Autoridad Ambiental mantenemos nuestra posición jurídica en cuanto a la **viabilidad condicionada** del proyecto normativo.

Atentamente,



**ADRIANA SOTO CARREÑO**  
**SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE**

(Anexos)

Proyectó:  
MARISOL CACERES MIRANDA

Fecha de ejecución: 29-01-2025

Revisó:  
ANDREA YINNETH SALDAÑA BARAHONA  
EDGAR EMILIO RODRIGUEZ BASTIDAS

Fecha de ejecución: 30-01-2025  
Fecha de ejecución: 30-01-2025

Aprobó:  
EDGAR EMILIO RODRIGUEZ BASTIDAS

Fecha de ejecución: 30-01-2025

Proyectó:  
TATIANA MARIA DE LA ROCHE TODARO

Fecha de ejecución: 21-01-2025

Aprobó:  
JORGE LUIS GOMEZ CURE

Fecha de ejecución: 27-01-2025

Proyectó:  
ANDREA CAROLINA GARCIA RODRIGUEZ

Fecha de ejecución: 04-02-2025

Revisó:  
JOSE ALEXANDER PEREZ RAMOS

Fecha de ejecución: 04-02-2025

Proyectó:  
CRISTIAN CAMILO FAJARDO MENDEZ

Fecha de ejecución: 04-02-2025

Revisó

YESENIA VASQUEZ AGUILERA

Fecha de ejecución: 05-02-2025

Firmó:



SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 12.02.2025 11:12:11  
Al Contestar Cite este Nr: 2025EE02766801 Fol: 1 Anex: 1  
**ORIGEN:**DESPACHO DIR. DISTRITAL PRESUPUESTO /  
CLAUDIA MARCELA NUMA PAEZ  
**DESTINO:**SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO / GUSTAVO  
QUINTERO ARDILA / GUSTAVO QUINTERO ARDILA  
**ASUNTO:** Oficio 20251700010381 Proyecto de Acuerdo No. 022  
de 2025. Radicado 2025ER01194701 del 17/01/2025.  
**OBS:** Jose Alexander Novoa Plazas



Pública  
211000 -24/5

Tipología documental: Concepto a Proyecto de Acuerdo o de Ley

Doctor  
GUSTAVO QUINTERO ARDILA  
Secretario de Despacho  
Secretaría Distrital de Gobierno  
Calle 11 No. 8-17 Piso 2  
[radicacionsdg.nivelcentral@gobiernobogota.gov.co](mailto:radicacionsdg.nivelcentral@gobiernobogota.gov.co)  
Nit. 899999061  
Ciudad

Asunto: Oficio 20251700010381 Proyecto de Acuerdo No. 022 de 2025.  
Radicado 2025ER01194701 del 17/01/2025.

Apreciado doctor Quintero:

En respuesta al oficio del asunto mediante el cual la Dirección de Relaciones Políticas de la Secretaría Distrital de Gobierno solicita pronunciamiento sobre el Proyecto de Acuerdo 022 de 2025, *"Por medio del cual se establecen medidas para reconocer y fortalecer la industria panificadora del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"*, de manera atenta, se remite en el Formato Único de Emisión de Comentarios el análisis respectivo.

En todo caso se debe precisar, que las entidades en observancia de los principios presupuestales contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital - Decreto 714 de 1996 - solo podrán viabilizar iniciativas que puedan ser debidamente financiadas con el presupuesto aprobado en la presente vigencia fiscal, estén previstas dentro de las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo y no afecten las metas de superávit primario del Distrito Capital.

Cordialmente,

Firmado digitalmente  
por Claudia Marcela  
Numa Páez

Claudia Marcela Numa Páez  
Directora Distrital de Presupuesto  
Despacho del director distrital de Presupuesto

Anexos: 1 archivo PDF

Aprobado por: Nubia Jeaneth Mahecha Hernández --Subdirectora Técnica SASP (E)

Revisado por: Ana María Oliveros Roza – Profesional Especializada SASP

Proyectado por: Jose Alexander Novoa Plazas – Profesional Contratista SASP

Nubia J. Mahecha  
Hernández

Firmado digitalmente por Nubia J.  
Mahecha Hernández  
Fecha: 2025.02.08 20:01:31 -05'00'

[www.haciendabogota.gov.co](http://www.haciendabogota.gov.co)

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA



Pública



211000 -24/5

Tipología documental: Concepto a Proyecto de Acuerdo o de Ley

## FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE ACUERDO DIRECCIÓN DE RELACIONES POLÍTICAS

**SECTOR QUE CONCEPTÚA:** HACIENDA

**ENTIDAD QUE CONCEPTÚA:** SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA

**NÚMERO DEL PROYECTO DE ACUERDO:** 022 **AÑO:** 2025

**1er debate**   X  , **2do debate**           

### TÍTULO DEL PROYECTO

*“Por medio del cual se establecen medidas para reconocer y fortalecer la industria panificadora del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”*

### AUTOR (ES)

Bancada del Partido Político Alianza Verde

### OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO

*En la exposición de motivos se indica el objeto del proyecto de acuerdo así: “(...) reconocer y fortalecer la industria panificadora de Bogotá D. C. como uno de los sectores claves de la economía de la ciudad que contribuye en la lucha contra el hambre y la desnutrición, la generación de empleo y la economía popular, por medio de medidas que dignifiquen la labor de todos los actores de la cadena productiva.”*

### COMPETENCIA LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA ANÁLISIS POR PARTE DEL SECTOR COORDINADOR

ES COMPETENTE.

Si        No       

### ANÁLISIS JURÍDICO

Corresponde a los Sectores: Desarrollo Económico (Coordinador), Educación, Salud, Seguridad, Convivencia y Justicia, Gobierno, Cultura, Recreación y Deporte, Integración Social, Planeación, Ambiente y Jurídica de acuerdo con la designación de la Secretaría Distrital de Gobierno.

### ANÁLISIS TÉCNICO

Corresponde a los Sectores: Desarrollo Económico (Coordinador), Educación, Salud, Seguridad, Convivencia y Justicia, Gobierno, Cultura, Recreación y Deporte, Integración

[www.haciendabogota.gov.co](http://www.haciendabogota.gov.co)

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

**PBX:** (+57) 601 338 50 00 **Información:** Línea 195

NIT. 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Social, Planeación y Ambiente, de acuerdo con la designación de la Secretaría Distrital de Gobierno.

### COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

La propuesta se compone de quince artículos, a través de los cuales se pretende:

- i) Determinar el objeto.
- ii) Establecer incentivos y estímulos para las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades vinculadas con la cadena de producción del pan.
- iii) Diseñar e implementar de forma permanente planes, programas, proyectos y/o estrategias que apoyen la generación de empleo en la industria panificadora.
- iv) Realizar Jornadas de capacitación periódica en diferentes modalidades para los actores de la cadena productiva del pan.
- v) Apoyar la ejecución de proyectos de investigación, desarrollo e innovación que propendan por la incorporación de nuevas tecnologías y la innovación en la industria panificadora.
- vi) Capacitar a los actores involucrados en la cadena productiva del pan.
- vii) Crear la Red de Seguridad Ciudadana del Pan.
- viii) Programar el acompañamiento a los establecimientos y empresas pertenecientes a la cadena productiva del pan.
- ix) Instaurar el Festival Distrital del Pan.
- x) Especificar la oferta Institucional vigente de acompañamiento para la gestión ambiental empresarial.
- xi) Gestionar la compra de productos de la industria panificadora domiciliada en Bogotá.
- xii) Organizar la Mesa distrital del Pan.
- xiii) Presentar un informe al Concejo de Bogotá cada 16 de octubre.
- xiv) Fijar el plazo de reglamentación.
- xv) Definir la vigencia.

Es importante precisar que, verificado el texto del Proyecto de Acuerdo, se considera que los artículos que se presentan a continuación podrían tener incidencia en el Marco Fiscal de Mediano Plazo MFMP, aspecto que debe ser evaluado por el Sector Coordinador.

**“ARTÍCULO 2º. INCENTIVOS PARA LA INDUSTRIA PANIFICADORA.** La Administración Distrital, en cabeza del Sector de Desarrollo Económico, ofrecerá de forma permanente incentivos, estímulos y fomento para las personas naturales y jurídicas domiciliadas en Bogotá D.C, que desarrollen actividades vinculadas con la cadena de producción del pan, con el fin de impulsar la generación de empleo, la productividad, la innovación y el consumo local. Lo anterior, respetando los principios de responsabilidad fiscal y disponibilidad financiera.

**Parágrafo 1.** En la definición y el otorgamiento de estos incentivos, estímulos y fomento se propenderá por priorizar a las personas naturales y jurídicas que le apuesten al primer empleo y la contratación de personas jóvenes, en los términos de la Ley Estatutaria 1622 de 2013 o la norma que la modifique o sustituya, así como de personas mayores.

**Parágrafo 2.** En la definición de los incentivos, estímulos y fomento de que trata el presente artículo se tendrán en las particularidades y necesidades que enfrenta cada tipo de empresa de la industria panificadora.

**ARTÍCULO 3º. GENERACIÓN DE EMPLEO.** La Administración Distrital, en cabeza del Sector de Desarrollo Económico, diseñará e implementará de forma permanente planes, programas, proyectos y/o estrategias que apoyen la generación de empleo en la industria panificadora de la ciudad, dentro de los cuales se podrá contemplar aportes a los costos asociados a la nómina de los nuevos empleos. Lo anterior, respetando los principios de responsabilidad fiscal y disponibilidad financiera.

**ARTÍCULO 4º. CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA.** La Administración Distrital, en cabeza del Sector de Desarrollo Económico, realizará periódicamente jornadas de capacitación en diferentes modalidades para los actores de la cadena productiva del pan de la ciudad, dentro de las cuales se propenderá por incluir contenidos sobre innovación, foodtech, e-commerce, servicio al cliente, fintech, entre otros.

**ARTÍCULO 5º. INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN.** La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría de Educación del Distrito en coordinación con la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología (ATENEA), impulsará y apoyará la ejecución de proyectos de investigación, desarrollo e innovación que propenden por la incorporación de nuevas tecnologías y la innovación en la industria panificadora. Lo anterior, en articulación con la academia y el sector productivo de la ciudad.

**ARTÍCULO 6º. NUTRICIÓN Y SALUD.** La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría Distrital de Salud, ofertará periódicamente capacitaciones a los actores involucrados en la cadena productiva del pan y otros productos de panadería, promoviendo el uso de ingredientes, recetas y métodos de producción que aumenten su valor nutricional, contribuyendo así en la lucha contra la desnutrición.

**ARTÍCULO 7º. PANADERÍAS COMO ENTORNOS SEGUROS (PES).** La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, realizará las gestiones necesarias para constituir la “Red de Seguridad Ciudadana del Pan”, con el fin de articular a todos los actores de la cadena productiva y comercial con la Administración Distrital y la Policía Metropolitana de Bogotá, con el propósito de adelantar acciones de prevención, capacitación y mitigación de las conductas delictivas que afectan a los establecimientos de comercio y las empresas vinculadas a la industria panificadora.

En el marco de esta “Red de Seguridad Ciudadana del Pan”, se propenderá por realizar la dotación de recursos tecnológicos para los establecimientos de comercio y las empresas, la comunicación permanente y en tiempo real con el Centro de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo (C4) de la Policía Metropolitana de Bogotá (MEBOG), así como otras estrategias para la prevención, atención y judicialización de las conductas punibles cometidas en contra los actores de la cadena productiva del pan.

**ARTÍCULO 8º. INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL.** La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría Distrital de Gobierno y en coordinación con la Secretaría Distrital de Salud y las alcaldías locales, promoverá programas de acompañamiento permanente para los establecimientos y empresas pertenecientes a la cadena productiva del pan, dirigidos a prevenir eventuales procedimientos administrativos y sanciones, así como a promover y sensibilizar frente al cumplimiento de las medidas sanitarias en sus instalaciones, procesos de producción y productos, atendiendo a la satisfacción de los requerimientos de inspección, vigilancia y control definidos en la normatividad vigente.

**Parágrafo.** En el marco de la implementación del presente artículo, la Administración Distrital

podrá diseñar e implementar estrategias comunicativas innovadoras y accesibles que les permitan a los actores de la industria panificadora identificar de forma clara y sencilla sus obligaciones en materia sanitaria.

**ARTÍCULO 9º. FESTIVAL DISTRITAL DEL PAN.** Créase el Festival Distrital del Pan como un evento gastronómico anual que congregará y exaltará al gremio panificador de la ciudad, aportando a la visibilización de sus sabores ancestrales, valor cultural, nuevas técnicas, productos, emprendimientos y empresas.

**Parágrafo 1.** El Sector Desarrollo Económico, en coordinación con las demás entidades competentes del Distrito, planeará y organizará anualmente este festival en alianza con el sector privado vinculado con la industria panificadora de la ciudad.

**Parágrafo 2.** Para la realización del Festival Distrital del Pan se podrá contemplar la realización de festivales previos en cada localidad de la ciudad con el fin de escoger a los y las representantes locales en el evento distrital.

**Parágrafo 3.** El Sector Desarrollo Económico en coordinación con las demás entidades competentes divulgará masivamente a través de estrategias innovadoras y accesibles la realización de este Festival Distrital del Pan.” (Subrayado fuera de texto)

## Impacto Fiscal

Respecto al impacto fiscal, en la Exposición de Motivos se indica lo siguiente:

“La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones” en su artículo 7 establece:

“Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante resaltar que, la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá: Construyendo Ciudadanía Alimentaria 2019 - 2031 tiene como objetivos específicos fines que se buscan alcanzar con este Proyecto de Acuerdo: (i) incidir progresivamente en las situaciones de inequidad económica y social que afectan la seguridad y la soberanía alimentaria y nutricional de los habitantes de Bogotá D.C; (ii) consolidar el Sistema de Abastecimiento y Distribución de Alimentos Saludables (SADA); y (iii) incentivar el consumo responsable de alimentos saludables, así como de prácticas de alimentación, nutrición y actividad física adecuadas para los diferentes momentos y entornos del curso de vida de los habitantes del Distrito Capital<sup>50</sup>.

En consecuencia, al estar alineada con la Política Pública Distrital Alimentaria y Nutricional, esta iniciativa **no tendría un impacto fiscal** por cuanto no implica la apropiación de recursos adicionales a los sectores y entidades responsables de su implementación.”

En todo caso, las entidades en cumplimiento de los principios presupuestales contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital (Decreto 714 de 1996) sólo podrán viabilizar iniciativas que puedan ser debidamente financiadas con el presupuesto aprobado en la presente vigencia fiscal, estén previstas dentro de las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo y no afecten las metas de superávit primario del Distrito Capital.

**¿GENERA GASTOS ADICIONALES EN EL PRESUPUESTO DE LA ENTIDAD?**

Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos indique ese gasto adicional a que corresponde.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector

Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

**VIABILIDAD DEL PROYECTO** (Señalar con X la opción adecuada)

Viable \_\_\_\_\_

No Viable \_\_\_\_\_

Comentarios adicionales sobre la viabilidad del Proyecto de Acuerdo 022 de 2025:

Una vez se alleguen los conceptos jurídicos, técnicos y presupuestales del sector Desarrollo Económico (coordinador) y de los demás sectores designados por la Dirección de Relaciones Políticas de la Secretaría Distrital de Gobierno como responsables del análisis del Proyecto de Acuerdo, donde se establezca si la financiación de la propuesta podrá realizarse con cargo al presupuesto asignado, la Secretaría Distrital de Hacienda se pronunciará e informará sobre la viabilidad o no de la iniciativa.

Cordialmente,

Firmado digitalmente  
por Claudia Marcela  
Numa Páez



Claudia Marcela Numa Páez  
Directora Distrital de Presupuesto  
Despacho del director distrital de Presupuesto

Aprobado por: Nubia Jeaneth Mahecha Hernández --Subdirectora Técnica SASP (E)

Revisado por: Ana María Oliveros Roza – Profesional Especializada SASP

Proyectado por: Jose Alexander Novoa Plazas – Profesional Contratista SASP

Nubia J. Mahecha  
Hernández

Firmado digitalmente por Nubia J.  
Mahecha Hernández  
Fecha: 2025.02.08 20:02:17 -05'00'

2310460

Bogotá D.C.

**Señor:**

JUAN SEBASTIAN BELLO GONZALEZ

SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO

Dirección Electrónica: [radicacionsdg.nivelcentral@gobiernobogota.gov.co](mailto:radicacionsdg.nivelcentral@gobiernobogota.gov.co)

BOGOTÁ, D.C. -

**Asunto:** Respuesta al oficio con radicado No 20251700010441. Solicitud de pronunciamiento para primer debate del proyecto de acuerdo 022 de 2025.

**Referenciado:** 1-2025-599

Respetado Director:

Esta Secretaría recibió el oficio del asunto, mediante el cual solicita la emisión de comentarios para primer debate sobre el proyecto de acuerdo 022 de 2025 "Por medio del cual se establecen medidas para reconocer y fortalecer la industria panificadora del distrito capital y se dictan otras disposiciones", sin que se haya designado como coordinadora a esta entidad.

Sobre el particular, es oportuno señalar que revisado el proyecto de acuerdo No. 022 de 2025, se observa que guarda identidad en su exposición de motivos y articulado con las iniciativas Nos. 040,264,429, y 629 de 2024, sobre las cuales se pronunció la Secretaría Jurídica Distrital, sin que se hayan realizado modificaciones sustanciales que permitan cambiar el concepto emitido para dicha iniciativa, por lo tanto, se reitera el pronunciamiento contenido en el oficio radicado bajo el No. 2-2024-1243 del 30 de enero de 2024, del cual se adjunta copia a la presente comunicación.

Atentamente,

**ANDRES FELIPE PUENTES DIAZ****DIRECTOR DISTRITAL DE DOCTRINA Y ASUNTOS NORMATIVOS**

Página número 1 de 2

Documento Electrónico: 3ddb4a01-ecd5-4d07-89ec-9dc2be6beae7

Carrera 8 No. 10 – 65  
Código Postal: 111711  
Tel: 3813000  
[www.bogotajuridica.gov.co](http://www.bogotajuridica.gov.co)  
Info: Línea 195



CO21/962806

**CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN: PÚBLICA**  
2311520-FT-019 Versión 02



Copia:

Anexos Electrónicos: 1

Proyectó: MARIA CAMILA COTAMO JAIMES-DIRECCION DISTRITAL DE DOCTRINA Y ASUNTOS NORMATIVOS

Revisó: MARIA CAMILA COTAMO JAIMES-DIRECCION DISTRITAL DE DOCTRINA Y ASUNTOS NORMATIVOS |

Aprobó: ANDRES FELIPE PUENTES DIAZ-DIRECCION DISTRITAL DE DOCTRINA Y ASUNTOS NORMATIVOS

Página número 2 de 2

Documento Electrónico: 3ddb4a01-ecd5-4d07-89ec-9dc2be6beae7

Carrera 8 No. 10 – 65  
Código Postal: 111711  
Tel: 3813000  
[www.bogotajuridica.gov.co](http://www.bogotajuridica.gov.co)  
Info: Línea 195



CO21/962806

**CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN: PÚBLICA**  
2311520-FT-019 Versión 02





SECRETARÍA  
JURÍDICA  
DISTRITAL



SECRETARÍA JURÍDICA - ALCALDÍA  
MAYOR DE BOGOTÁ

Rad. No.: 2-2024-1243

Fecha: 30/01/2024 16:01:34

Destino: SECRETARÍA DISTRITAL DE  
GOBIERNO

Copia: S

Anexo: 3 FOLIOS

2310460  
Bogotá, D. C.,

Doctor

**DANILSON GUEVARA VILLABÓN**

Director de relaciones políticas

Secretaría Distrital de Gobierno

Calle 11 No. 8-17

Ciudad

**Asunto:** Respuesta al oficio con radicado No. 20241700016361. Solicitud de pronunciamiento para primer debate al proyecto de acuerdo 040 de 2024.

**Referenciado:** 1-2024-513.

Respetado director:

Esta secretaría recibió el oficio del asunto, en el que solicita la emisión de pronunciamiento para primer debate al Proyecto de Acuerdo 040 de 2024 "Por medio del cual se establecen medidas para reconocer y fortalecer la industria panificadora del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones", sin que se haya designado como coordinador del proyecto a esta entidad.

Al respecto, se realizó el pronunciamiento requerido en el formato establecido para el efecto, el cual se adjunta al presente oficio, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 del Decreto Distrital 438 de 2019.

Atentamente,



**NICOLÁS CARDOZO RUIZ**

Director Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos

c.c. Dra. Ana María Cadena Ruiz - Secretaria Distrital de Hacienda - Carrera 30 No. 25-90 correo institucional: [radicacionhaciendabogota@shd.gov.co](mailto:radicacionhaciendabogota@shd.gov.co)

Anexo: Pronunciamiento.

Proyectó: María Camila Cótamo Jaimes – Profesional especializada – DDDAN.

Revisó: Nicolás Cardozo Ruiz – Director – Dirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos

Aprobó: Nicolás Cardozo Ruiz – Director – Dirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos

Carrera 8 No. 10 – 65  
Código Postal: 111711  
Tel: 3813000  
[www.bogotajuridica.gov.co](http://www.bogotajuridica.gov.co)  
Info: Línea 195



CO21/962806

CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN: PÚBLICA  
2311520-FT-019 Versión 02



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE PRONUNCIAMIENTOS PROYECTOS DE ACUERDO**

**SECTOR QUE CONCEPTÚA:** Gestión Jurídica

**NÚMERO DEL PROYECTO DE ACUERDO:** 040 **AÑO:** 2024

**TÍTULO DEL PROYECTO**

*"Por medio del cual se establecen medidas para reconocer y fortalecer la industria panificadora del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones".*

**AUTOR (ES)**

Concejal Julián David Rodríguez Sastoque del Partido Alianza Verde.

**OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO**

Según la exposición de motivos, el proyecto de acuerdo tiene por objeto:

*"(...)reconocer y fortalecer la industria panificadora de Bogotá D. C. como uno de los sectores claves de la economía de la ciudad que contribuye en la lucha contra el hambre y la desnutrición, la generación de empleo y la economía popular, por medio de medidas que dignifiquen la labor de todos los actores de la cadena productiva."*

**COMPETENCIA LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA**

**ES COMPETENTE**

SÍ ☐ NO ☒

El Concejo de Bogotá D.C. no es competente para presentar ni tramitar el Proyecto de Acuerdo 040 de 2024, como quiera que no se enmarca dentro de las atribuciones definidas en el numeral 1 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993.

Lo anterior, toda vez que el contenido de tal iniciativa no es de carácter general, ni abstracto e impersonal, en el ejercicio de la potestad normativa. Si bien, el proyecto de acuerdo busca regular de manera puntual a un gremio y actividad económica en particular, en aras de mejorar la prestación de servicios a dicha población del distrito, actualmente no hay una norma de carácter superior que regule lo pretendido en el proyecto de forma específica como lo establece el cabildo, o una providencia judicial que deba acatarse o una orden emanada de autoridad competente sobre el tema.

Adicionalmente, ya existe un marco normativo proferido tanto por el cabildo distrital como por la administración distrital aplicable al asunto, de conformidad con los argumentos que se expondrán en el acápite del análisis jurídico.

## ANÁLISIS JURÍDICO

Con el propósito de llevar a cabo el análisis desde la perspectiva jurídica a la propuesta de acuerdo se abordarán los siguientes temas: i) Atribuciones del Concejo de Bogotá sobre la materia. ii) Marco jurídico aplicable. iii) Consideraciones sobre el articulado y iv) Conclusión.

### i. Atribuciones del Concejo de Bogotá sobre la materia.

De conformidad con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política corresponde a los concejos distritales y municipales:

1. *Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio [...]*.

En concordancia con lo anterior, el artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993 - Estatuto Orgánico de Bogotá contempla que:

*Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:*

1. *Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito [...]*.

Acorde con las anteriores disposiciones, el cabildo distrital está obligado a dictar las normas generales que se consideren necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones constitucionales, legales y reglamentarias que le corresponde ejecutar al ente territorial, así como aquellas tendientes a afianzar la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito Capital, a todos los habitantes de la ciudad, o para una determinada población, según la materia que se pretenda regular, en caso de que provenga de una orden o normativa de contenido superior, del acatamiento de una providencia judicial, o de la decisión de alguna autoridad competente.

Sobre el particular, se pronunció el Consejo de Estado, mediante el Fallo 177 de 2016, en los siguientes términos:

*"(...) la Constitución reconoció expresas facultades normativas a los Concejos Municipales en ámbitos cruciales de la vida local. Así, por ejemplo, según el artículo 313 de Constitución Política, les corresponde reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio (numeral 1°), dictar normas orgánicas del presupuesto (numeral 3°), reglamentar los usos del suelo (numeral 7°) o dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (numeral 9°). En virtud de estas atribuciones, dado el carácter político administrativo de estas corporaciones, sus decisiones, los acuerdos municipales, tienen el carácter de*

*reglamentos, esto es, actos jurídico administrativos de contenido normativo y, por ende, de carácter general, impersonal y abstracto, cuya fiscalización ha sido confiada a la justicia contencioso administrativa”.<sup>1</sup>*

En tal sentido, y como quiera que el asunto objeto de esta iniciativa va enfocado a reconocer, impulsar y beneficiar a un gremio y actividad económica en el Distrito Capital con una regulación específica sin que exista una orden o normativa de superior jerarquía, o se derive del cumplimiento de un fallo judicial o de la decisión de una autoridad competente que así lo exija, tal potestad normativa no es absoluta, ya que además debe entenderse de manera armónica con las competencias atribuidas de manera expresa por la ley a otras autoridades del orden distrital y nacional y no puede contravenir el sentido, la naturaleza y alcance de normas que ya han proferido las mencionadas autoridades administrativas.

## ii. Marco jurídico aplicable.

El artículo 2 de la Constitución Política de 1991, establece que “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.”

Adicionalmente, el artículo 13 de la carta política consagra que todas las personas recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin discriminación alguna, para lo cual el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (..)”

Además, el artículo 209 ídem prevé que: La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. (subrayado fuera de texto).

Al respecto, la Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, contempla en varias de sus disposiciones, entre otras, lo siguiente: artículo 74 Conformación Consejo Nacional de la Economía Popular; artículo 88 Instrumentos para inclusión financiera; artículo 90 Diseño e implementación de un sistema de información estadística; artículo 95 Desarrollo de un censo económico nacional; artículo 100 y 101 Participación en contratación y compras públicas de actores de la economía popular a través de la plataforma CCE; artículo 143 Iniciativas de transformación digital como motor de oportunidades e igualdad para potencializar de la economía popular y artículo 316 Diseño por parte del SENA de programas de economía popular y de economía campesina. Lo anterior, alude a instancias,

<sup>1</sup>Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, C.P. Guillermo Vargas Ayala, sentencia del 15 de septiembre de 2016, rad. No. 25000-23-24-000-2007-90177-01.

planes, programas, formulación de políticas públicas, acciones y beneficios tendientes al reconocimiento y fortalecimiento de la economía popular y comunitaria<sup>2</sup> para su sostenibilidad y engranaje dentro de la cadena productiva y como actores relevantes y competitivos en cualquier sector económico del país.

Por su parte, a nivel distrital, mediante el Acuerdo Distrital 185 del 20 de diciembre de 2005 *Por el cual se establecen los lineamientos de la Política Distrital de Seguridad Alimentaria en Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones*, que involucra a todos los actores de la cadena de producción, distribución y consumo, es decir, los proveedores, intermediarios y destinatarios se señalaron como algunos de los objetivos de la Política los siguientes:

*"(...) 4.7. Desarrollar y fortalecer las redes interinstitucionales públicas y privadas que realizan actividades de apoyo alimentario y nutricional, educación nutricional y de vigilancia y control. 4.8. Fortalecer el ejercicio de la ciudadanía a través del mejoramiento de las capacidades de las comunidades, de sus organizaciones y de la promoción de las redes sociales en torno a los programas de seguridad alimentaria y nutricional."*

Adicional a ello, el Acuerdo Distrital 257 de 2006 – "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones", estableció el Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo con la misión de crear y promover condiciones que conduzcan a incrementar la capacidad de producción de bienes y servicios en Bogotá, enfocado en las actividades económicas y laborales que permitan la generación de procesos productivos y de inclusión económica que hagan efectivos y viables los derechos de las personas el avance social y material del Distrito Capital y sus poblaciones, en el marco de la dinámica ciudad región.

Aunado a lo anterior, el Acuerdo Distrital 378 de 2009 - "Por medio del cual se establecen los lineamientos generales de la Política Pública de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá, D.C.", determinó en sus artículos 4º y 5º que la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico formulará la Política Pública derivada del mismo acuerdo, estableciendo los lineamientos y el alcance de las responsabilidades institucionales sobre el particular.

En consonancia con lo previamente enunciado, la Administración distrital expidió el Decreto Distrital 064 de 2011 "Por el cual se formula la Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá, D.C.", con una prospectiva a 2038, cuya finalidad según lo establece el artículo 2º consiste en "la promoción del crecimiento económico y el posicionamiento competitivo de Bogotá, la creación y desarrollo de alternativas productivas, el fortalecimiento empresarial, la generación de ingresos y oportunidades de empleo y la promoción de las capacidades y potencialidades de las personas, para el mejoramiento del ambiente competitivo y la consolidación de Bogotá y la Región Capital como foco de desarrollo socioeconómico en el

<sup>2</sup> La economía popular entendida como los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticas o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico. Documento Bases Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026- DNP

contexto nacional e internacional.”

En el artículo 3º *ibídem* define como alguno de los criterios de la Política:

- 3.1. Equidad y democratización de oportunidades productivas. Se promoverán acciones que procuren el acceso de todas las personas a las condiciones que permitan garantizar sus derechos económicos fundamentales.
- 3.4. Priorización de sectores productivos. Identificación y priorización de sectores productivos de acuerdo con su capacidad de generación de empleo productivo, dinámica de la demanda interna y externa que enfrentan, generación de valor agregado, recursos disponibles, organización y capacidad de contribuir al desarrollo tecnológico de la ciudad y el país.
- 3.9. Gestión integral. La implementación de la Política de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico deberá promover el desarrollo de las capacidades de la población, atendiendo las particularidades existentes y asegurando la sinergia entre los diferentes sectores y el manejo eficaz de los recursos (...).”

Además, el artículo 5º contempla como población objetivo de la política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá D.C., a todos/as los/as habitantes de la ciudad, haciendo énfasis en los sectores de población marginada de la actividad económica o aquella que se ha integrado a la misma en condiciones de precariedad y marginalidad.

En articulación con lo anterior, se expidió el Acuerdo Distrital 387 de 2009 "Por medio del cual se establecen lineamientos para la formulación de la política pública de financiación y democratización del crédito en Bogotá, D.C.", del cual se desprendió la política adoptada posteriormente mediante el Decreto Distrital 589 de 2009 que, según lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto Distrital 064 de 2011, forma parte de la política de productividad y por ende, en el marco de tales actos administrativos de adopción de las respectivas normas se diseñaron unas estrategias y reglas institucionales adecuadas para hacer viable el financiamiento de la inversión y el consumo en la ciudad, con la finalidad de incrementar la productividad y lograr un crecimiento económico incluyente.

Bajo este entendido, la política pública de financiación de conformidad con lo previsto en el artículo 2º del Decreto Distrital 589 de 2009 tiene como objeto "la promoción de las oportunidades de los bogotanos y bogotanas en el acceso al financiamiento y la democratización del crédito para el fortalecimiento y establecimiento de nuevas empresas y el apoyo a la generación de empleo y riqueza para facilitar el emprendimiento en la ciudad, enunciando en el artículo 3º como criterios orientadores: el acceso que, en virtud del principio de universalidad se aplicará a todos los sectores económicos, segmentos empresariales y a todos los estratos sociales, especialmente los no bancarizados, informales y populares priorizando la atención a las micro y pequeñas empresas.

Así mismo el artículo 5º prevé que la política va dirigida a todas las unidades productivas que efectúen actividades y tengan su domicilio principal en la ciudad de Bogotá, D.C., en calidad de persona natural o persona jurídica haciéndola extensiva a todos los sectores económicos que efectúen actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios y rural o urbana.

Por su parte, el Acuerdo Distrital 761 de 2020 - Plan de Desarrollo Distrital (PDD), 2020-2024, "Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI", en su artículo 15, define los programas del propósito 1 denominado "Hacer un nuevo contrato social para incrementar la inclusión social, productiva y política" incluyendo el No. 25 denominado "Bogotá Región Productiva y Competitiva", en virtud del cual "La administración distrital intervendrá en la reactivación social y económica de Bogotá afectada por la pandemia de COVID-19, para lo cual adelantará actividades que permitan preservar el empleo y el tejido empresarial y en particular de la micro, pequeña y mediana empresa.

También promoverá aglomeraciones productivas y sectores de alto impacto en Bogotá Región y favorecerá las mejores condiciones para una productividad sostenible; abriendo nuevos mercados comerciales para empresas con potencial exportador y atracción de eventos; actualizando para el efecto la política pública de desarrollo económico ante la nueva situación económica y social de la ciudad, con el objeto de aumentar la rentabilidad de unidades productivas en 6 zonas de aglomeración especializada por medio de sistemas productivos solidarios locales (...).

Ahora bien, ante la necesidad de reformular la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Capital, así como el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos para Bogotá - PMAAB se expidió en 2019 el Documento CONPES 09 sobre "POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL PARA BOGOTÁ. "Documento construido en forma colegiada y participativa enfocado en superar de manera progresiva la inseguridad alimentaria y la malnutrición en los habitantes de Distrito Capital a 2031", el cual señaló lo siguiente:

*(...) Para lograr el objetivo, se diseñaron diferentes alternativas, que están contenidas en tres (3) ejes generales, complementarios entre sí. El primero de los ejes es Inequidad económica y social propone la generación de ingresos y empleo digno en los eslabones del sistema alimentario con formación de capacidades, la reducción de los determinantes intermedios de la inseguridad alimentaria y nutricional, con la representación del mejoramiento del estado nutricional de los niños y niñas menores de cinco años. El segundo eje, denominado Sistema de Abastecimiento y Distribución de Alimentos saludables y agua (SADA), fortalece la eficiencia logística de este sistema, reconoce y valora la agricultura familiar y comunitaria, plantea una apuesta hacia las compras públicas locales y el comercio justo, propone un manejo eficiente del recurso hídrico y del suelo en predios rurales para la prevención de la inseguridad alimentaria y nutricional, le apuesta a la reducción de brotes por enfermedades transmitidas por alimentos y a la disminución de pérdidas y desperdicios de alimentos y agua tanto en su comercialización, como en su consumo. Así mismo, en este eje se da lugar a beneficiar a población escolar matriculada y población vulnerable del Distrito, a los programas de apoyo alimentario, buscando así garantizar el acceso a una alimentación adecuada y de calidad, priorizando la atención de la ciudadanía desde los diversos enfoques diferenciales. Por su parte, el eje de Prácticas saludables de alimentación y nutrición*

Carrera 8 No. 10 – 65  
Código Postal: 111711  
Tel: 3813000  
[www.bogotajuridica.gov.co](http://www.bogotajuridica.gov.co)  
Info: Línea 195



CO21/962806

CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN: PÚBLICA  
2310460-FT-087 Versión 01



*en todos los momentos del curso de vida incorpora las acciones para la adopción de hábitos alimentarios saludables en los diferentes momentos del curso de vida de los habitantes del Distrito Capital, busca la reducción de entornos que fomenta la ingesta calórica elevada y comportamientos que conducen al exceso de peso, le apuesta al incremento de la práctica de la lactancia materna en mujeres lactantes del Distrito Capital, así como, la disminución de desnutrición aguda de etiología primaria. (...)”<sup>3</sup>*

Sea del caso precisar que, el Plan de Acción de la Política Pública Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá, D.C.” fue actualizado a través del Documento CONPES No. 25 de diciembre de 2022, en armonía con lo dispuesto en el Acuerdo Distrital 761 de 2020 en su artículo 139 que establece la obligación de actualización de políticas públicas distritales y cuya meta 178 establece “Actualizar la Política Pública de Desarrollo Económico, ante la nueva situación económica y social de la ciudad, incluyendo emprendimiento, tecnología e innovación como pilar de desarrollo”. En consecuencia, la actualización de esta política busca responder al reto de dar continuidad a la reactivación económica de todos los sectores productivos de la ciudad sin olvidar su carácter prospectivo y de largo plazo.

De tal manera que, en su actualización se mantuvo la población objetivo, es decir, todas y todos los habitantes de la ciudad, reconociendo que “la finalidad del desarrollo socioeconómico son las personas y, por tanto, son el punto de partida y llegada del desarrollo”.<sup>4</sup>

Bajo este entendido, se puede evidenciar que hay varios actos administrativos y políticas públicas vigentes que se han proferido e implementado en el Distrito Capital dirigidas a promover, generar incentivos, beneficios, desarrollar procesos formativos, y ejecutar programas, proyectos y acciones, con la finalidad de incrementar la productividad, la competitividad y lograr un crecimiento socio-económico incluyente en los diferentes sectores de la economía de la ciudad, cuyos, actores, destinatarios y beneficiarios son todos(as) los(las) habitantes del distrito en igualdad de condiciones, en cumplimiento de los fines a cargo del Estado como son servir a la comunidad, promover la prosperidad general, así como el ejercicio y protección de los principios y derechos consagrados constitucionalmente.

Tal es así que, el artículo 333 de la Constitución Política promueve el equilibrio entre el reconocimiento de la libertad económica y la protección del interés general, enmarcado en el Estado Social de Derecho al que se refiere el artículo 1º de la Carta<sup>5</sup>, según el cual el poder público a través de sus agentes y autoridades a nivel nacional y territorial, como es el cabildo distrital, deben precisamente hacer efectivos tales fines estatales, acatando en ejercicio de su función normativa los límites establecidos por mandato constitucional a la libertad económica, como son el bien común y la propia función social de la empresa.

<sup>3</sup> Documento CONPES 09 Secretaría Distrital de Desarrollo Económico Sector: Desarrollo Económico Publicado en el Registro Distrital No. 6700 de fecha 20 de diciembre de 2019.

<sup>4</sup> Documento CONPES 25 Actualiza Plan de Acción Política Pública de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socio-económico 2011-2038 Secretaría Distrital de Desarrollo Económico Sector: Desarrollo Económico Publicado en el Registro Distrital No. 6700 de fecha 26 de enero de 2023.

<sup>5</sup> Sentencia Corte Constitucional C-624 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

### iii. Consideraciones sobre el articulado.

Al revisar el epígrafe y los artículos del mencionado proyecto de acuerdo se evidencia que lo que se pretende es reconocer e impulsar la industria panificadora como actividad económica relevante en la ciudad.

Sin embargo, no hay justificación suficiente para priorizar la mencionada industria o actividad económica con respecto a otros sectores productivos de la economía, ni tampoco privilegiarla con una regulación específica, lo cual iría en contravía del ejercicio de la función administrativa, así como de los principios que la enmarcan como el de la igualdad y de los fines a cargo del Estado en todos los niveles, consagrados especialmente en el artículo 2º de la Carta Política.

En todo caso, además contradice la naturaleza, así como el ámbito general y abstracto de aplicación de los actos administrativos vigentes antes expuestos que la Administración distrital ha proferido para materializar las decisiones que sobre este asunto se han proferido, cuyos destinatarios y beneficiarios son todos los habitantes del territorio del Distrito Capital.

### iv. Conclusión.

Con base en lo anteriormente expuesto, el concejo distrital no tiene competencia para tramitar ni proferir el Proyecto de Acuerdo 040 de 2024, y por ende tal iniciativa no es procedente desde la perspectiva jurídica.

Lo anterior, toda vez que el contenido de tal iniciativa no es de carácter general, ni abstracto e impersonal, en el ejercicio de la potestad normativa. Si bien, el proyecto de acuerdo busca regular de manera puntual a un gremio y actividad económica en particular, en aras de mejorar la prestación de servicios a dicha población del distrito, actualmente no hay una norma de carácter superior que regule lo pretendido en el proyecto de forma específica como lo establece el cabildo, o una providencia judicial que deba acatarse o una orden emanada de autoridad competente sobre el tema.

Adicionalmente, ya existe un marco normativo proferido tanto por el cabildo distrital como por la administración distrital aplicable al asunto, de conformidad con los argumentos que se expusieron a través del presente documento.

No obstante, la viabilidad o no del proyecto le corresponde determinarla a las entidades distritales del sector coordinador.

Sea del caso precisar que, el citado proyecto de acuerdo tiene como antecedentes los proyectos de acuerdo 528 y 610 de 2023 respecto de los cuales la Secretaría Jurídica Distrital, a través de la Subsecretaría Jurídica y la Dirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos, se pronunció mediante los radicados 2-2023-16350 y 2-2023-20827, respectivamente.

**ANÁLISIS TÉCNICO**

No se realizará análisis técnico, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 17 del Decreto Distrital 438 de 2019 y, teniendo en cuenta que la Secretaría Jurídica Distrital no debe disponer de medios, insumos y mecanismos para la implementación y ejecución de las disposiciones propuestas en el proyecto de acuerdo.

**COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO**

Lo indicado en el acápite de análisis jurídico.

**¿GENERA GASTOS ADICIONALES?**

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

Teniendo en cuenta que la Secretaría Jurídica Distrital no debe disponer de recursos de su presupuesto para implementar y ejecutar el proyecto de acuerdo, no se realizará el respectivo análisis.

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

**VIABILIDAD DEL PROYECTO:**

SÍ \_\_\_\_\_ NO: \_\_\_\_\_ De conformidad con lo previsto en el numeral 3 del artículo 16 y el artículo 17 del Decreto Distrital 438 de 2019, y en atención al articulado propuesto, la secretaría de despacho designada como coordinadora del proyecto de acuerdo, será la principal responsable de emitir el pronunciamiento a la iniciativa propuesta, desde los aspectos jurídico, técnico y presupuestal, e igualmente, el mismo sector coordinador definirá con claridad la viabilidad o inviabilidad total o parcial de la iniciativa.

Cordialmente,

  
**IVÁN DAVID MÁRQUEZ CASTELBLANCO**  
Subsecretario Jurídico Distrital

  
**NICOLÁS CARDOZO RUIZ**  
Director Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos

Proyecto: María Camila Cótamo Jaimes-Profesional especializada - DDDAN  
Revisó: Esther Pinilla Serrano- Profesional Especializado Subsecretaría Jurídica Distrital  
Revisó: Nicolás Cardozo Ruiz - Director - Dirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos.  
Aprobó: Iván David Márquez Castelblanco - Subsecretario - Subsecretaría Jurídica Distrital.

Carrera 8 No. 10 - 65  
Código Postal: 111711  
Tel: 3813000  
[www.bogotajuridica.gov.co](http://www.bogotajuridica.gov.co)  
Info: Línea 195



CO21/962806



## COMUNICACIÓN EXTERNA

Bogotá, D.C., 22 de enero de 2025

Doctor  
**JUAN BELLO GONZÁLEZ**  
Director de Relaciones Políticas  
**SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO**  
asuntosnormativosdrp@gobiernobogota.gov.co  
Bogotá D.C.

Al contestar cite estos datos:  
Radicado: **\*20251000004591\***

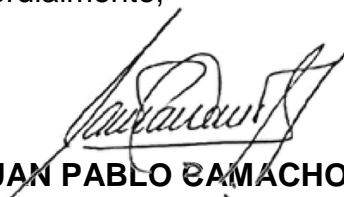
\*20251000004591\*.  
Fecha: 22-01-2025

**Asunto:** 20251700015541 – Pronunciamientos Primer Debate al Proyecto de Acuerdo No. 022 de 2025. Radicado IDPAC 20252110004602

Apreciado director, reciba un cordial saludo,

Nos permitimos informar que una vez revisado el texto del Proyecto de Acuerdo No. 022 de 2025 *“Por medio del cual se establecen medidas para reconocer y fortalecer la industria panificadora del distrito capital y se dictan otras disposiciones”*, identificamos que no sufrió ninguna modificación en su contenido, por lo tanto ratificamos los comentarios emitidos bajo en Proyecto de Acuerdo No. 429 de 2024, del cual adjuntamos copia.

Cordialmente,



**JUAN PABLO CAMACHO LÓPEZ**  
Director General.

**Anexo:** Comentarios PA 429 de 2024

**Copia:** radicacionsdg.nivelcentral@gobiernobogota.gov.co

**Elaboró:** Jessica Angel – Contratista DG 

**Revisó:** Maria Fernanda Sierra – Contratista DG

**Aprobó:** Juan Camilo Castellanos – Gerente de Instancias y Mecanismos de Participación 

## **FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE ACUERDO**

**SECTOR QUE CONCEPTÚA:** SECTOR GOBIERNO - INSTITUTO DISTRITAL DE LA PARTICIPACIÓN Y LA ACCIÓN COMUNAL - IDPAC.

**NÚMERO DEL PROYECTO DE ACUERDO:** 429 **AÑO:** 2024

### **TÍTULO DEL PROYECTO**

“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA RECONOCER Y FORTALECER LA INDUSTRIA PANIFICADORA DEL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

### **AUTOR (ES)**

Julián David Rodríguez Sastoque

### **OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO**

Reconocer y fortalecer la industria panificadora de Bogotá D. C. como uno de los sectores claves de la economía de la ciudad que contribuye en la lucha contra el hambre y la desnutrición, la generación de empleo y la economía popular, por medio de medidas que dignifiquen la labor de todos los actores de la cadena productiva.

### **COMPETENCIA LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA ANÁLISIS POR PARTE DEL SECTOR COORDINADOR**

El Concejo de Bogotá en virtud de lo establecido en el artículo 12 del Decreto ley 1421 de 1993, es competente para:

“1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito (...) 10. Dictar las normas que garanticen la descentralización, la desconcentración y la participación y veeduría ciudadanas (...)”

Así mismo, en materia de competencia el artículo 13 del Decreto Ley 1421 de 1993 “Estatuto Orgánico de Bogotá D.C.”, establece que los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales y el alcalde mayor por conducto de sus secretarios, jefes de departamento administrativo o representantes legales de las entidades descentralizadas.

Por tal razón, al estar el objeto del proyecto de acuerdo relacionado con los temas previamente relacionados, se concluye que, en ejercicio de sus atribuciones legales y constitucionales, el Concejo Distrital es competente para presentar y estudiar el proyecto de acuerdo.

## ANÁLISIS JURÍDICO

De conformidad con lo señalado en el Acuerdo 257 de 2006, el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal -IDPAC-, tiene por objeto garantizar el derecho a la participación ciudadana y propiciar el fortalecimiento de las organizaciones sociales. De modo que, el literal e) del artículo 53 ibidem dispone que esta institución cumple la función de “ejecutar, controlar, coordinar y evaluar planes, programas y proyectos para la promoción de la participación ciudadana, el interés asociativo y la organización comunitaria”.

Es por ello, el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal -IDPAC, por intermedio de la Gerencia de Instancias y Mecanismos de Participación, coordina y ejecuta las acciones encaminadas a la implementación de la Política Pública de Participación a nivel local y Distrital, de igual forma, diseña estrategias de asesoría y acompañamiento a las instancias de participación. Lo anterior, de conformidad con las funciones atribuidas en el artículo

17 del Acuerdo Distrital 002 de 2007 expedido por la Junta Directiva del IDPAC, modificado por el art. 6 del Acuerdo 04 de 2008.

Por lo anterior, se concluye que, desde el punto de vista jurídico y de acuerdo con la competencia atribuida al Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, la presentación del presente proyecto de Acuerdo Distrital, cumple con los presupuestos legales propios para ello, sin embargo en términos de cumplimiento de los requisitos exigidos en el Decreto 606 de 2023, como pre requisitos para el debido trámite de aprobación del proyecto normativo distrital, debe cumplir con los estándares aquí planteados en términos de acoger las observaciones desarrolladas en el acápite de comentarios y/o modificaciones al articulado.

## ANÁLISIS TÉCNICO

El Instituto Distrital para la Participación y Acción Comunal (IDPAC) tiene como propósito fortalecer las instancias de participación como punto de encuentro entre la ciudadanía y la Administración Distrital, buscando promover la participación incidente en temas relevantes para la agenda pública a través de procesos de diálogo, discusión y concertación a nivel local y distrital.

Con ello, se procede a brindar concepto técnico sobre los aspectos relacionados a la conformación y funcionamiento de la Instancia denominada Mesa Distrital del Pan, teniendo en cuenta que el presente proyecto tiene como antecedente los Proyecto de Acuerdo 528 y 610 de 2023 y, 040 y 264 de 2024, siendo el mismo articulado se procede



ALCALDIA MAYOR  
DE BOGOTA D.C.

Secretaría de Gobierno

a reiterar las consideraciones realizadas, haciendo énfasis en acoger las recomendaciones establecidas en las mesas de trabajo realizadas en el marco del proyecto 528 de 2023, entre ellas:

- Esbozar el método, proceso y requisitos para la elección de representantes de la sociedad civil y designación o delegación de las entidades públicas.
- Promover la conformación paritaria de la instancia de participación.
- Inclusión del rol de presidencia, con las funciones ya esbozadas, entre ellas: Programar, anualmente, las sesiones ordinarias, así como las sesiones extraordinarias, cuando se requieran, suscribir los actos y/o decisiones adoptadas por la instancia de participación local, incluido el reglamento interno, promover la articulación de la gestión sectorial, intersectorial y distrital, según corresponda.
- Para el caso del periodo, se sugiere modificar el tiempo de duración de los miembros por 4 años, considerando que este periodo permitiría el aprendizaje individual y colectivo.
- Definir claramente las funciones de la mesa y de los miembros de esta, de tal forma el ejercicio de participación se cualifica y mejora las expectativas de la ciudadanía.

De igual forma, consideramos importante que autor y ponente del Proyecto de Acuerdo Distrital, reconsideren el título y el objeto del proyecto, por cuanto, ni en el título, ni en el objeto del mismo, se reconoce la intencionalidad de la creación de una instancia de participación, dice el objeto “El objeto del presente Proyecto es reconocer y fortalecer la industria panificadora de Bogotá D. C. como uno de los sectores claves de la economía de la ciudad que contribuye en la lucha contra el hambre y la desnutrición, la generación de empleo y la economía popular, por medio de medidas que dignifiquen la labor de todos los actores de la cadena productiva”.

Por lo anterior, dicha iniciativa normativa no guarda el requisito de unidad de materia de qué trata el Decreto Ley 1421 de 1993, en su artículo 21, por ello, se sugiere una adecuación del título y del objeto del mismo.

Ahora bien, conforme a lo establecido en el Decreto 606 de 2023 por medio del cual se Actualiza el Sistema Distrital de Participación, para la creación de una instancia de participación, es necesario:

***ARTÍCULO 45º. Reorganización y racionalización de las instancias. (...)***

*La creación de una nueva instancia Local y Distrital de participación deberá contar como mínimo con los siguientes requisitos:*



ALCALDIA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría de Gobierno

*Concepto de viabilidad técnica, jurídica y financiera de la entidad Distrital y/o local pertinente según el objetivo temático de la Instancia a crear, con el fin de garantizar el funcionamiento de la instancia.*

*1. Concepto de aprobación por parte del Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal.*

*2. Coherencia en objeto, integrantes, las funciones y el alcance de la Instancia a crear, en ninguna circunstancia estos pueden ser iguales a alguna instancia existente.*

*3. Plan de acompañamiento y sostenibilidad técnica y operativa de la instancia a cargo de la entidad proponente.*

Por tal motivo, el presente concepto se encuentra supeditado a las indicaciones del Sector rector de la instancia, en este caso, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

## COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Frente al articulado se sugiere incluir un Artículo sobre la Presidencia:

**Artículo \_\_. Presidencia.** La presidencia de la Mesa Distrital del Pan será ejercida por un miembro elegido democráticamente en sesión plenaria con un periodo de dos años, cumplido este periodo se convocará a una nueva elección de presidente. La presidencia ejercerá las siguientes funciones y las demás que le sean asignadas por reglamento interno:

- Programar, anualmente, las sesiones ordinarias, así como las sesiones extraordinarias, cuando se requieran.
- Suscribir los actos y/o decisiones adoptadas por la instancia de participación local, incluido el reglamento interno.
- Promover la articulación de la gestión sectorial, intersectorial y distrital, según corresponda.
- Coordinar con la secretaría técnica la elaboración de actas, informes y demás documentos necesarios.
- Las demás que sean necesarias para el funcionamiento de la instancia

Igualmente se recomienda realizar una modificación sobre el periodo de la Instancia:

**Artículo \_\_\_\_ Periodo.** Los integrantes de la Mesa Distrital del Pan se elegirán o designarán para periodos de cuatro (4) años, con la posibilidad de 1 periodo de reelección inmediata.

**¿GENERA GASTOS ADICIONALES?**

Si \_\_\_\_\_ No X

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

Nota: El proyecto de acuerdo NO genera gastos.

**VIABILIDAD DEL PROYECTO** (Señalar con X la opción adecuada)

Proyecto Viable:

Viabilidad Condicionada a la revisión y ajustes sugeridos

NO \_\_\_\_\_


Atentamente,



**JUAN PABLO CAMACHO LÓPEZ**  
**DIRECTOR**  
**INSTITUTO DISTRITAL DE LA PARTICIPACIÓN Y LA ACCIÓN COMUNAL- IDPAC-.**

Elaboró: Juan Camilo Castellanos – Gerente de Instancias y Mecanismos de Participación 

Revisó: Jessica Alexandra Ángel Bermúdez 

Aprobó: Juan Pablo Camacho López 

**MEMORANDO**

180  
Bogotá, D.C.

**PARA: JUAN SEBASTIAN BELLO GONZÁLEZ**  
Director de Relaciones Políticas

**DE: PAULA LORENA CASTAÑEDA VÁSQUEZ**  
Directora Jurídica

**ASUNTO:** Comentarios al proyecto de Acuerdo No. 022 de 2025 “*Por medio del cual se establecen medidas para reconocer y fortalecer la industria panificadora del distrito capital y se dictan otras disposiciones*”.  
Ref. Radicado No. 20251700010333

Respetado doctor Juan Sebastián, cordial saludo.

En atención a lo solicitado con el radicado del asunto, nos permitimos informar que, una vez revisado jurídicamente el proyecto de Acuerdo No. 022 de 2025, se observa que, tanto la exposición de motivos como el articulado, se encuentran en idénticas condiciones a los proyectos de Acuerdo 528 y 610 de 2023, 040, 429 y 629 de 2024, razón por la cual, ratificamos el análisis jurídico que se presentó a su despacho mediante memorando No. 20231800312063 del 31 de agosto de 2023, a saber:

*“(…)*

*Del estudio realizado y los objetivos propuestos en la iniciativa para el reconocimiento y fortalecimiento de la Industria Panificadora, encontramos que el enfoque propuesto, excluye otras muchas actividades comerciales que se suceden y desarrollan al interior del Distrito Capital, circunstancia ésta que podría generar en otros gremios reproches por tratarse de un posible trato discriminatorio, del que no puede hacerse cargo la administración distrital.*

*Tampoco encontramos posible el otorgamiento de incentivos a creación de líneas de seguridad o protección a una sola de las líneas productivas con asiento en el Distrito Capital, toda vez que existen múltiples sectores comerciales que merecen reconocimiento y protección del mismo, sin poner en entredicho la obligación que legalmente le asiste al Distrito en relación con el comercio, su impulso y la prestación de los medios dispuestos para la seguridad tanto de los comerciantes como de la ciudadanía en general.*

*Consideramos que la redacción del Proyecto debe ser revisada y modificada para que no se generen dudas en relación con el tema propuesto. Ahora bien, en relación con lo señalado en el artículo 12 del texto normativo propuesto, se pretende la creación de la Mesa Distrital del Pan, instancia ante la cual resulta pertinente indicar que conforme lo señalado en el artículo 7 del Decreto Distrital 547 de 2016, disposición que señala:*

*“Artículo 7º.- Nuevas instancias de coordinación: Los temas que en adelante deban surtir un proceso de coordinación deberán tratarse en los espacios existentes, evitando la creación de nuevas instancias de coordinación.*

*La creación de nuevas instancias de coordinación deberá contar con la aprobación previa de la Secretaría General de la*

*Alcaldía Mayor y la Secretaría Distrital de Planeación, cuyo trámite deberá ser gestionado por el sector administrativo interesado mediante solicitud que contenga la justificación técnica y jurídica.*

*Parágrafo: Cuando se trate de una instancia de coordinación de las Alcaldías Locales, su creación debe contar con la aprobación de la Secretaría Distrital de Gobierno, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor y la Secretaría Distrital de Planeación, de acuerdo con los parámetros señalados en el inciso anterior."*

*De lo expuesto se colige, que para la creación de la citada mesa el Concejo Distrital deberá contar con la aprobación previa de las entidades en la norma mencionada.*

#### IV. CONCLUSION

*Para esta Dirección, no es claro que se pretenda proteger la industria panificadora y se desconozcan otras actividades que se desarrollan en el Distrito Capital, se otorguen incentivos y se planteen líneas de seguridad exclusiva para el gremio panificador. Reiteramos que la redacción del texto propuesto debe ser modificado y acompasado con los lineamientos constitucionales y legales que encontramos ausentes del mismo tal como sucede con el artículo 8 del Decreto Distrital 546 de 2007, que creó la Comisión Intersectorial para la Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Capital, modificado por el artículo 8 del Decreto Distrital 480 de 2022, que consideramos debe ser tenidos en cuenta para la correcta implementación del objetivo propuesto por la iniciativa contenida en el Proyecto de Acuerdo 528 de 2023, objeto de estudio, y evitar con ello, posible duplicidad normativa. Razones estas por la cuales esta Dirección considera No Viable el proyecto de Acuerdo conforme a los argumentos expuestos. (...)"*


Por lo anterior, consideramos que el proyecto de Acuerdo No. 022 de 2025, es **jurídicamente inviable**. No obstante, lo anterior, consideramos importante atender los comentarios del sector coordinador encabezado por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, quien será el que, en últimas, defina si la iniciativa es viable o no.

Cordialmente,



**PAULA LORENA CASTANEDA VÁSQUEZ**  
Directora Jurídica

Elaboró: María Jenny Ramírez Moreno Profesional DJ 

Revisó: Lady Catherine Lizcano Ortiz 



SECRETARÍA DE  
PLANEACIÓN

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN Folios: 10  
Anexos: No  
No. Radicación: 2-2025-03071 No. Radicado Inicial: 1-2025-02228  
No. Proceso: 2469205 Fecha: 2025-01-22 15:47  
Tercero: ASUNTOS NORMATIVOS DRP - SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO  
Dep. Radicadora: Subsecretaría Jurídica  
Clase Doc: Salida Tipo Doc: Oficio de salida Consec: XXXXXX-XXXXX

Bogotá, D. C., 22 de enero de 2025

Doctor

**JUAN BELLO GONZÁLEZ**

Director de Relaciones Políticas

Secretaría Distrital de Gobierno

Correo: [radicacionsdg.nivelcentral@gobiernobogota.gov.co](mailto:radicacionsdg.nivelcentral@gobiernobogota.gov.co)

[cdi.radicador8@gobiernobogota.gov.co](mailto:cdi.radicador8@gobiernobogota.gov.co)

[asuntosnormativosdrp@gobiernobogota.gov.co](mailto:asuntosnormativosdrp@gobiernobogota.gov.co)

Edificio Liévano - Calle 11 No. 8-17

Ciudad

**Radicado:** SDP 1-2025-02228/ SDG 20251700010421

**Asunto:** Comentarios al Proyecto de Acuerdo No. 022 de 2025. Primer Debate

Respetado doctor Bello González:

La Secretaría Distrital de Planeación recibió para estudio el Proyecto de Acuerdo No. 022 de 2025 del Concejo de Bogotá D.C., *"Por medio del cual se establecen medidas para reconocer y fortalecer la industria panificadora del distrito capital y se dictan otras disposiciones"*.

Cabe de señalar, que los comentarios emitidos se realizan sin perjuicio del análisis de competencia y viabilidad final del proyecto que deberá ser emitida por el sector coordinador (Desarrollo Económico), previo análisis jurídico, técnico y presupuestal, conforme lo establecido en el numeral 3° del artículo 16 Decreto Distrital 438 de 2019. De acuerdo con lo anterior, esta Secretaría realiza el análisis del proyecto de acuerdo objeto de la consulta, en concordancia con las disposiciones del Decreto Distrital 438 de 2019.

Adicionalmente, es necesario precisar que esta Secretaría mediante comunicaciones 2-2024-21227 de 12 de abril de 2024, 2-2024-40415 de 8 de julio de 2024 y 2-2024-56497 de 25 de septiembre de 2024, se pronunció sobre los Proyectos de Acuerdo No. 264, 429 y 629 de 2024, respectivamente, relacionados con las medidas para reconocer y fortalecer la industria panificadora del distrito capital.

<sup>1</sup> *"Por el cual se regula el procedimiento para las relaciones político - normativas con el Concejo de Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones"*

**EVITE ENGAÑOS:** Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90  
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP  
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.



SECRETARÍA DE  
PLANEACIÓN

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN Folios: 10  
Anexos: No  
No. Radicación: 2-2025-03071 No. Radicado Inicial: 1-2025-02228  
No. Proceso: 2469205 Fecha: 2025-01-22 15:47  
Tercero: ASUNTOS NORMATIVOS DRP - SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO  
Dep. Radicadora: Subsecretaría Jurídica  
Clase Doc: Salida Tipo Doc: Oficio de salida Consec: XXXXXX-XXXXX

En comunicación de julio de 2024 se indicó que, “(...) Una vez revisada la citada iniciativa, se observa que el texto del proyecto es idéntico al del proyecto de acuerdo 264 de 2024. Por lo anterior, esta Secretaría se ratifica en el contenido del pronunciamiento contenido en el Oficio No° 2-2024-21227 del 12 de abril de 2024, del cual se adjunta copia, en el sentido de considerarlo viable sujeto a las modificaciones del articulado.” Y mediante comunicación de septiembre de 2024, señaló que “(...) Una vez revisada la citada iniciativa, se observa que el texto del proyecto es idéntico al de los proyectos de acuerdos 264 y 429 de 2024, por lo cual se reitera nuestro radicado n° 2-2024-21227 del 12 de abril de 2024, del cual se adjunta copia, en el sentido de considerarlo viable sujeto a las modificaciones del articulado.”

Ahora bien, sobre el Proyecto de Acuerdo No. 022 de 2025 allegado mediante el radicado de la referencia, se observa que el texto del proyecto de acuerdo se mantiene igual a los anteriores (Proyectos de Acuerdo No. 264, 429 y 629 de 2024), a excepción de la incorporación del párrafo del artículo 7°, en el siguiente sentido:

**“Parágrafo.** La Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia realizará pedagogía a los actores de la cadena productiva y comercial panificadora sobre las características, requisitos y beneficios de pertenecer a esquemas de zonas seguras, redes del cuidado, o la figura que haga sus veces.”

De acuerdo con lo anterior, esta Secretaría procedió a su estudio, en los siguientes términos:

### FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE ACUERDO DIRECCIÓN DE RELACIONES POLÍTICAS

SECTOR QUE CONCEPTÚA: PLANEACIÓN

ENTIDAD QUE CONCEPTÚA: SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN

NÚMERO DEL PROYECTO DE ACUERDO: 022 AÑO: 2025

1er debate x, 2do debate

### TÍTULO DEL PROYECTO

***“Por medio del cual se establecen medidas para reconocer y fortalecer la industria panificadora del distrito capital y se dictan otras disposiciones”***

**EVITE ENGAÑOS:** Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 - 90  
pisos 5, 8, 13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP  
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.  
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999.



SECRETARÍA DE  
PLANEACIÓN

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN Folios: 10  
Anexos: No  
No. Radicación: 2-2025-03071 No. Radicado Inicial: 1-2025-02228  
No. Proceso: 2469205 Fecha: 2025-01-22 15:47  
Tercero: ASUNTOS NORMATIVOS DRP - SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO  
Dep. Radicadora: Subsecretaría Jurídica  
Clase Doc: Salida Tipo Doc: Oficio de salida Consec: XXXXXX-XXXXX

## AUTOR (ES)

Julián David Rodríguez Sastoque – Concejal- Partido Alianza Verde

## OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO

*“El presente Acuerdo tiene por objeto reconocer y fortalecer la industria panificadora de Bogotá D. C. como uno de los sectores claves de la economía de la ciudad que contribuye en la lucha contra el hambre y la desnutrición, la generación de empleo y la economía popular, por medio de medidas que dignifiquen la labor de todos los actores de la cadena productiva”.*

## COMPETENCIA LEGAL DEL CONCEJO DISTRITAL y/o ADMINISTRACIÓN DISTRITAL PARA PRESENTAR y/o APROBAR LA INICIATIVA

Análisis de Competencia Legal:

De acuerdo con lo establecido en el numeral 1 del artículo 17 del Decreto Distrital 438 de 2019 y en consonancia con lo estipulado en el numeral 2.3 de la Circular 015 de 2018, expedida de manera conjunta por la Secretaría Jurídica Distrital y la Secretaría Distrital de Gobierno; es necesario analizar la competencia revisando los siguientes aspectos: i) la competencia expresa del Concejo Distrital para presentar y aprobar la iniciativa indicando, de forma puntual y expresa, las competencias constitucionales y/o legales que facultan a la Corporación para tramitar y aprobar el proyecto de acuerdo; ii) que la materia a regular con el proyecto de acuerdo sea concordante con el marco legal y reglamentario, sin que sus disposiciones desborden el marco de competencias y funciones del Concejo de Bogotá, D.C.; iii) que el articulado guarde unidad de materia; iv) que el epígrafe guarde concordancia con el articulado del proyecto; v) que la materia tratada en el proyecto de acuerdo se enmarque dentro de las atribuciones invocadas para su expedición; y vi) que no se invadan las competencias de otras autoridades, especialmente las constitucionales y legales del Alcalde Mayor.

El proyecto de acuerdo en estudio cita como competencia del Concejo de Bogotá lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993 *“Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”*, el cual determina: *“1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a su cargo”.*

Por su parte, el artículo 13 ibídem dispone *“Solo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos a que se refieren los ordinales 2°, 3°, 4°, 5°, 8°, 9°, 14°,*

**EVITE ENGAÑOS:** Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90  
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP  
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

*Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.  
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999.*



SECRETARÍA DE  
PLANEACIÓN

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN Folios: 10  
Anexos: No  
No. Radicación: 2-2025-03071 No. Radicado Inicial: 1-2025-02228  
No. Proceso: 2469205 Fecha: 2025-01-22 15:47  
Tercero: ASUNTOS NORMATIVOS DRP - SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO  
Dep. Radicadora: Subsecretaría Jurídica  
Clase Doc: Salida Tipo Doc: Oficio de salida Consec: XXXXXX-XXXXX

16°, 17 y 21 del artículo anterior...” temáticas de proyectos de acuerdo que son de exclusiva iniciativa del Alcalde Mayor de Bogotá y que para el Proyecto de Acuerdo 022 de 2025 no aplican, por lo que, en este orden de ideas, el Concejo de Bogotá es competente para presentar y aprobar la iniciativa.

ES COMPETENTE

Si ☒ No ☐.

## ANÁLISIS JURÍDICO

El Proyecto de Acuerdo No. 022 de 2025, busca reconocer y fortalecer la industria panificadora de Bogotá D. C. como uno de los sectores claves de la economía de la ciudad que contribuye en la lucha contra el hambre y la desnutrición, la generación de empleo y la economía popular, por medio de medidas que dignifiquen la labor de todos los actores de la cadena productiva.

El proyecto de acuerdo objeto de análisis relaciona como fundamento constitucional los artículos 44, 49 y 65. En la parte legal relaciona la Ley 9 de 1979, “*Por la cual se dictan Medidas Sanitarias*”. En materia reglamentaria, el Proyecto de Acuerdo fundamenta su iniciativa en el Decreto Nacional 1944 de 1996 que reglamenta la fortificación de la harina de trigo y en la Resolución 2013 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, conocida como la “Ley del Sodio”.

A nivel distrital relaciona los Acuerdos 186 de 2005, que establece los lineamientos de la Política de Seguridad Alimentaria Distrital; el Acuerdo 807 de 2021, que promueve estrategias integrales de alimentación saludable para desincentivar el consumo de sal y azúcar y el Acuerdo 829 de 2021, que establece lineamientos y estrategias de alimentación saludable a través de la constitución de tiendas escolares saludables en las instituciones educativas oficiales.

En relación con la normatividad exhibida en la exposición de motivos, es necesario indicar que la mencionada Resolución 2013 de 2020, fue modificada y derogada parcialmente por la Resolución 2056 de 2023, “*Por la cual se modifican los artículos 2, 3, 6, 7, 8, se sustituyen los anexos técnicos 1 y 2, y se deroga el artículo 7 de la Resolución 2013 de 2020*”, expedida por el mismo Ministerio. En consecuencia, es necesario ajustar esto en el proyecto.

**EVITE ENGAÑOS:** Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link “Estado Trámite”. Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90  
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP  
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.  
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999.



SECRETARÍA DE  
PLANEACIÓN

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN Folios: 10

Anexos: No

No. Radicación: 2-2025-03071 No. Radicado Inicial: 1-2025-02228

No. Proceso: 2469205 Fecha: 2025-01-22 15:47

Tercero: ASUNTOS NORMATIVOS DRP - SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO

Dep. Radicadora: Subsecretaría Jurídica

Clase Doc: Salida Tipo Doc: Oficio de salida Consec: XXXXXX-XXXXX

De otro lado, el Proyecto de Acuerdo objeto de análisis se desarrolla en quince artículos que versan sobre el objeto, incentivos para la industria panificadora, generación de empleo, capacitación y asistencia técnica, investigación, desarrollo e innovación que propendan por la incorporación de nuevas tecnologías y la innovación en la industria panificadora; nutrición y salud, capacitar a los actores involucrados en la cadena productiva del pan, panaderías como entornos seguros creando la “Red de Seguridad Ciudadana del Pan”, inspección, vigilancia y control; festival distrital del pan; producción más limpia; compra local; creación de la mesa distrital del pan; educación; informes; reglamentación e implementación y vigencia, los cuales guardan unidad de materia entre sí.

Es preciso anotar que es necesario incorporar y articular en la presente iniciativa, el contenido del Acuerdo 829 de 2021, “*Por el cual se establecen lineamientos y estrategias de alimentación saludable en las tiendas escolares saludables oficiales del distrito capital y se dictan otras disposiciones*”, toda vez que se cita como fundamento legal en la exposición de motivos, pero en el contenido no se observa ninguna iniciativa concreta.

En consecuencia, el Proyecto de Acuerdo 022 de 2025 es jurídicamente viable, siempre y cuando se tengan en cuenta las observaciones citadas en precedencia.

ES COMPETENTE

Si ☒ No ☐

## ANÁLISIS TÉCNICO

Con respecto al análisis técnico se reitera que las Direcciones de Planeación del Desarrollo Económico y de Formulación y Seguimiento de Políticas Públicas de la Subsecretaría de Políticas Públicas y Planeación Social y Económica, mediante memorando No. **3-2024-13705 del 10 de abril de 2024**, expresó su concepto indicando:

*En torno a la exposición de motivos, se sugiere ahondar en el estudio “Índice de Condiciones Ampliadas de Vida (ICAV)”, publicado en junio de 2023, en donde, se señala la inseguridad alimentaria como uno de los indicadores que presenta mayor incidencia de privaciones. La inseguridad alimentaria, se entiende como: la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, con acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad, en condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa (FAO, 2012). Actualmente según el (ICAV), Bogotá cuenta con un 14.1 % de hogares bogotanos que consideran tener inseguridad alimentaria. Para mayor información y detalle de los resultados del estudio,*

**EVITE ENGAÑOS:** Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90  
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP  
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

*Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.*

*Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999.*



SECRETARÍA DE  
PLANEACIÓN

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN Folios: 10  
Anexos: No  
No. Radicación: 2-2025-03071 No. Radicado Inicial: 1-2025-02228  
No. Proceso: 2469205 Fecha: 2025-01-22 15:47  
Tercero: ASUNTOS NORMATIVOS DRP - SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO  
Dep. Radicadora: Subsecretaría Jurídica  
Clase Doc: Salida Tipo Doc: Oficio de salida Consec: XXXXXX-XXXXX

por favor consultar el siguiente enlace:  
<https://www.sdp.gov.co/transparencia/infoespecificaentidad/publicaciones/estudios/indice-de-condiciones-ampliadas-de-vida-icav>.

## COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

*“Desde la Dirección de Planeación del Desarrollo Económico, se considera pertinente tener en cuenta las siguientes observaciones:*

*1. Respecto al artículo 2°, sería pertinente acotar el tipo y alcance, entendiendo que se pretenden establecer mecanismos permanentes para la entrega de estímulos e incentivos a personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades vinculadas a la cadena de producción del pan. Lo anterior, teniendo en cuenta que, según la misma exposición de motivos del Acuerdo, existirían en Bogotá alrededor de 8.000 panaderías y que, según la redacción del artículo, estos beneficios se extenderían a todas las personas naturales y jurídicas involucradas en su cadena de producción, por lo que no resulta clara la delimitación de las personas que tendrían el carácter de beneficiarios, ni la dimensión técnica y presupuestal necesaria para posibilitar la implementación de incentivos y/o estímulos particulares.*

**ARTÍCULO 2o. INCENTIVOS PARA LA INDUSTRIA PANIFICADORA.** La Administración Distrital, en cabeza del Sector de Desarrollo Económico, **ofrecerá de forma permanente incentivos, estímulos y fomento para las personas naturales y jurídicas domiciliadas en Bogotá D.C, que desarrollen actividades vinculadas con la cadena de producción del pan**, con el fin de impulsar la generación de empleo, la productividad, la innovación y el consumo local. Lo anterior, respetando los principios de responsabilidad fiscal y disponibilidad financiera. (...)

*De acuerdo con lo anterior, en caso de mantenerse la propuesta de artículo, se considera pertinente ajustar la redacción para que posibilite a la entidad misional encargada de la materia, el diseño e implementación de acciones, bien sea a través de estímulos, incentivos o fomento conforme las realidades territoriales, sectoriales y presupuestales. 2.*

*Se considera necesario modificar y/o eliminar el siguiente artículo:*

**ARTÍCULO 12o. MESA DISTRITAL DEL PAN.** Créase la Mesa Distrital del Pan con participación de la sociedad civil y el sector productivo como un órgano asesor, consultivo

**EVITE ENGAÑOS:** Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90  
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP  
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

y articulador del Gobierno Distrital. Su misión será articular a todos los actores de la cadena productiva, coordinar la organización del Festival Distrital del Pan, proponer iniciativas para su fortalecimiento, visibilización y reconocimiento de la industria panificadora, así como consolidar a la ciudad como la capital del pan.

**Parágrafo 1.** La Mesa Distrital del Pan estará conformada por:

**a.7)** Un delegado de la Secretaría Distrital de Planeación.

Lo anterior en consideración de:

- Ha sido un interés de las administraciones distritales racionalizar y hacer más eficientes las instancias de participación y coordinación buscando mayor efectividad en el trabajo realizado en dichos espacios. En tal sentido, se expidió el Decreto Distrital 547 de 2016 "Por medio del cual se fusionan y reorganizan las Instancias de Coordinación con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas al alcalde Mayor de Bogotá por el artículo 118 del Acuerdo 645 de 2016, y se dictan otras disposiciones".
- No se considera pertinente realizar una segmentación de la actividad económica a partir de una industria o tipo de establecimiento en particular, para impulsar la creación de instancias especiales en un sector como el de producción de alimentos. Esto, entendiendo su amplitud y diversidad y la necesidad de un abordaje integral en las diferentes cadenas de producción en torno al abastecimiento y seguridad alimentaria. En la misma lógica, la proliferación de espacios a partir de este tipo de segmentación podría generar desarticulación, atomización de esfuerzos o dispersión de acciones interinstitucionales.
- Según el artículo, el carácter y misionalidad que se le confieren a la "Mesa Distrital del Pan" corresponden al desarrollo de acciones que, en el marco de sus competencias, pueden adelantar entidades del orden distrital enfocadas en la intervención directa en actividades productivas y de la industria panificadora. En este sentido, se considera que NO sería procedente la participación de la Secretaría Distrital de Planeación, dado que, en el ejercicio de su misionalidad, no adelanta acciones directas para el fortalecimiento y/o intervención de cadenas de valor sectoriales o industrias específicas.

Desde la Dirección de Formulación y Seguimiento a Políticas Públicas, se considera pertinente tener en cuenta las siguientes observaciones:

1. Respecto al artículo 2°, se estima que la temática que aborda la mesa distrital propuesta en el Proyecto de Acuerdo en estudio tiene relación con otras mesas existentes asociadas a mesas técnicas del sector Salud y la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional CISAN D.C:

**EVITE ENGAÑOS:** Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90  
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP  
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

- / Mesa Intersectorial de Alteraciones Nutricionales
- / Mesa Distrital de Compras Públicas
- / Mesa Estratégica de Alimentación Saludable.
- / Comités Locales de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CLSAN
- / Mesa Distrital de Abastecimiento de Alimentos

*Sin embargo, la especificidad del tema abordado en el proyecto de Acuerdo, sobre la industria de producción de pan en Bogotá D.C., hacen que la misma sea inédita. Su viabilidad implica la capacidad que tengan las entidades que se proponen como integrantes para participar de la misma teniendo en cuenta la proliferación de espacios consultivos y de participación en la ciudad. En este sentido, se considera que la Secretaría Distrital de Planeación no debe hacer parte de la misma, teniendo en cuenta sus funciones y competencias.*

2. Artículo 7. *La propuesta podría extenderse a cualquier clasificación de establecimientos comerciales cuyos gremios pueden exigir una protección especial de las fuerzas de seguridad en el D.C., en el marco del Plan Integral de Seguridad y Convivencia de la ciudad, por lo que la viabilidad de este tipo de acciones debe consultarse directamente con la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.* 3. Artículo 8. *Esto ya se encuentra reglado a nivel nacional y distrital, por lo que se deben citar las normas vigentes en la exposición de motivos y se debería omitir el artículo.*

4. Artículo 11. *Se puede mencionar la estrategia de Circuitos cortos de comercialización como una herramienta que pueda incidir en la cadena de suministro de estos programas, en el marco de las acciones de Compras Públicas de Alimentos contenida en la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Documento CONPES D.C. 09 de 2019. Esta estrategia debe tener en cuenta enfoque territorial.*

5. Artículo 12. *Se considera que la Secretaría Distrital de Planeación no debe hacer parte de la misma, teniendo en cuenta sus funciones y competencias”.*

Por otra parte, se tiene que el proyecto de acuerdo de la referencia, incorpora al texto de parágrafo del artículo 7º, en el siguiente sentido:

**“Parágrafo.** *La Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia realizará pedagogía a los actores de la cadena productiva y comercial panificadora sobre las características, requisitos y beneficios de pertenecer a esquemas de zonas seguras, redes del cuidado, o la figura que haga sus veces.”*

Sobre el particular, se observa que esta adición del texto no implica nuevas consideraciones de orden técnico, no obstante, en concordancia con lo expresado por la

**EVITE ENGAÑOS:** Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90  
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP  
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

*Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.*

*Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7º de la Ley 527 de 1999.*



SECRETARÍA DE  
PLANEACIÓN

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN Folios: 10  
Anexos: No  
No. Radicación: 2-2025-03071 No. Radicado Inicial: 1-2025-02228  
No. Proceso: 2469205 Fecha: 2025-01-22 15:47  
Tercero: ASUNTOS NORMATIVOS DRP - SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO  
Dep. Radicadora: Subsecretaría Jurídica  
Clase Doc: Salida Tipo Doc: Oficio de salida Consec: XXXXXX-XXXXX

Dirección de Formulación y Seguimiento a Políticas Públicas, se reitera sobre el contenido del artículo 7 del proyecto de acuerdo, que *“La propuesta podría extenderse a cualquier clasificación de establecimientos comerciales cuyos gremios pueden exigir una protección especial de las fuerzas de seguridad en el D.C., en el marco del Plan Integral de Seguridad y Convivencia de la ciudad, por lo que la viabilidad de este tipo de acciones debe consultarse directamente con la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.”* De la misma manera, la acción que se consigna en cabeza de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, sobre la realización de pedagogía a los actores de la cadena productiva y comercial panificadora, en la misma línea, deberá consultarse directamente con esa Secretaría (Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia).

#### ¿GENERA GASTOS ADICIONALES EN EL PRESUPUESTO DE LA ENTIDAD?

Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos indique ese gasto adicional a que corresponde.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector

Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

Consideramos que la Secretaría Distrital de Planeación no debe realizar análisis presupuestal alguno en el presente proyecto, es decir, no le aplica este acápite, como quiera que las actividades propuestas en el mismo, como contratar personas jóvenes y generación de empleo están a cargo de Sector de Desarrollo Económico; impulsar y apoyar la ejecución de proyectos de investigación, desarrollo e innovación que propendan por la incorporación de nuevas tecnologías y la innovación en la industria panificadora están a cargo de la Secretaría de Educación del Distrito en coordinación con la Agencia Distrital para la Educación Superior, la Ciencia y la Tecnología (ATENEA); capacitar a los actores involucrados en la cadena productiva del pan a cargo de la Secretaría de Salud; constituir la “Red de Seguridad Ciudadana del Pan” a cargo de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia; entre otras, son gastos adicionales que deben ser definidos exclusivamente por dichas entidades distritales y definidas por el Sector Coordinador, en este caso Desarrollo Económico.

#### VIABILIDAD DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

**EVITE ENGAÑOS:** Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link “Estado Trámite”. Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90  
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP  
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

*Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.  
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999.*



SECRETARÍA DE  
PLANEACIÓN

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN Folios: 10  
Anexos: No  
No. Radicación: 2-2025-03071 No. Radicado Inicial: 1-2025-02228  
No. Proceso: 2469205 Fecha: 2025-01-22 15:47  
Tercero: ASUNTOS NORMATIVOS DRP - SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO  
Dep. Radicadora: Subsecretaría Jurídica  
Clase Doc: Salida Tipo Doc: Oficio de salida Consec: XXXXXX-XXXXX

Viable \_\_\_\_\_

Viable sujeto a comentarios y/o modificaciones al articulado \_\_\_\_\_x\_\_\_\_\_

No Viable \_\_\_\_\_

De acuerdo con lo anterior, esta Secretaría se permite reiterar el contenido del pronunciamiento de los oficios Nos. 2-2024-21227 del 12 de abril de 2024, 2-2024-40415 de 8 de julio de 2024 y 2-2024-56497 de 25 de septiembre de 2024, en el sentido de considerarlo viable sujeto a las modificaciones del articulado.

Los presentes comentarios se firman de acuerdo a la delegación otorgada a la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos de la Subsecretaría Jurídica, en el artículo 17 de la Resolución 1790 de 2024, expedida por la secretaria Distrital de Planeación.

Cordialmente,

**Giovanni Perdomo Sanabria**  
**Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos**

C. C. ANA MARÍA CADENA, Secretaria Distrital de Hacienda [radicaciónhaciendabogota@shd.gov.co](mailto:radicaciónhaciendabogota@shd.gov.co)  
Proyectó: Diana Milena Díaz Escudero – Profesional Especializado DACJ

**EVITE ENGAÑOS:** Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co) link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90  
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP  
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000  
[www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)  
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

*Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.  
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999.*