 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

Bogotá D.C., 1 de enero de 2025..

Doctora:
LUZ ANGÉLICA VIZCAINO SOLANO.
 Secretaria General de Organismo de Control.
 Concejo de Bogotá D.C.
 Ciudad.

CONCEJO DE BOGOTA 13-01-2025 12:43:47

Al Contestar Cite Este Nr.:2025IE412 O 1 Fol:1 Anex:0

ORIGEN: 355 OFICINA 355/RODRIGUEZ SASTOQUE JULIAN DAVID

DESTINO: SECRETARIA GENERAL/VIZCAINO SOLANO LUZ ANGELICA

ASUNTO: RECONOCER, FORTALECER INDUSTRIA PANIFICADORA

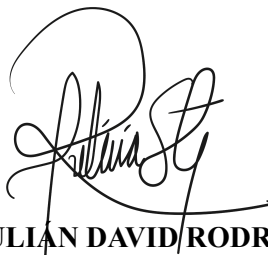
OBS: PA 022 DE 2025

Asunto: Radicación Proyecto de Acuerdo.


Apreciada Doctora Vizcano:

Por medio de la presente y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 65, 66 y 67 del Acuerdo 741 de 2019, modificado por el Acuerdo 837 de 2022, me permito radicar ante su despacho el Proyecto de Acuerdo ***“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA RECONOCER Y FORTALECER LA INDUSTRIA PANIFICADORA DEL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”***.

Cordialmente,



JULIAN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE.
 Concejal de Bogotá D.C.
 Partido Alianza Verde

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

PROYECTO DE ACUERDO No. ____ DE 2025

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

1. OBJETO DEL PROYECTO

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.

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Definición y análisis del problema


2.1.1 El pan es fundamental para la soberanía alimentaria

El pan es el primer alimento natural del ser humano. Somos el quinto país de la región con más consumo per cápita de pan con 22 kilos por año, además, el 70 % de los colombianos compran este producto porque lo consideran fundamental dentro de su canasta familiar, según un estudio realizado por Taste Tomorrow¹. El 98% de las familias en Colombia compran pan por lo menos una vez al año². Los productos de panadería son bienes necesarios.

El pan y otros derivados del trigo son alimentos básicos en las dietas de los colombianos. El 98% de las familias colombianas compran pan en el año y lo hacen en promedio cada 13 días. Bogotá, Medellín y Atlántico son las regiones de mayor consumo de pan por hogar en el país, con un

¹ Duquesa. (2022). *Desafíos del sector panadero en Colombia: Amasando en tiempos de cambio*. Recuperado de. <https://duquesa.com.co/desafios-sector-panadero-colombia/>

² ANDI. (2022). Informes sectoriales. Industria panificadora. Bogotá, Colombia.

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

consumo promedio de 11.5, 13.5 y 11.8 Kg, respectivamente, comparado con un consumo promedio de 11.1 Kg en el país (Grupo Bit, 2018)³.

En el país, según información de la firma Kantar Worldpanel Colombia, en 2019 el 98% de las familias consumió pan y el 70% de los encuestados afirmó consumir pan diariamente. A pesar del cambio en las tendencias de consumo, todavía el 65% de las familias adquieren el producto industrializado en los supermercados. Según información de uno de los fundadores del emprendimiento Bread Lovers que fusiona la tecnología con lo saludable “*más del 51% de los encuestados estaría dispuesto a incluir un pan saludable en su alimentación diaria y el otro 39% podría considerarlo dependiendo de su sabor y costo, tan solo el 10% de los encuestados no incluirían pan fit en su alimentación*”⁴. En consecuencia, los alimentos derivados del trigo como productos de sectores de panadería, repostería, pastificio y galletería han logrado posicionarse como productos que constituyen la canasta familiar (Rankia, 2023)⁵.

2.1.2. La importancia de la cadena productiva del pan para la economía del país

2.1.2.1. Provisión de materias primas

Las materias primas utilizadas en la elaboración del pan corresponden a los insumos de harina, agua, sal, levadura y otros componentes. Las primeras cuatro se utilizan para la elaboración del pan común, y la adición o ausencia de materias primas contribuye a la elaboración de pan especial. La harina, como uno de los componentes fundamentales, corresponde al producto obtenido de la molienda del endospermo de granos de trigo limpio. También pueden ser otros granos de cereales de leguminosas como maíz, harina, cebada, etc. Si en la harina aparece no sólo el endospermo, sino todos los componentes del grano se llama harina integral (Mesas, 2002)⁶.


La molinería en Colombia comenzó cuando los indígenas usaban piedras para romper semillas y cereales hasta pulverizarlas para poder preparar sus alimentos. La relación entre la panadería y el

³ Grupo BIT, Business Analytics. (2018). *Todo sobre uno de los productos estrella de la canasta familiar colombiana*. Recuperado de: <https://business-intelligence.grupobit.net/blog/todo-sobre-uno-de-los-productos-estrella-de-la-canasta-familiar-colombiana>

⁴ ANDI. (2019). *Ingredientes Saludables y Experiencia, Retos para el Sector Panificador*. Recuperado de: <https://www.sectorial.co/informativa-industria-panificadora-y-de-pastas-itemlist/item/284711-los-retos-de-la-industria-panificadora>

⁵ Rankia. (2023). *IVA Canasta familiar 2023: productos y tarifas*. Recuperado de: <https://www.rankia.co/blog/dian/3939697-iva-canasta-familiar-productos-tarifas>

⁶ Mesas, J. M., y Alegre, M. T. (2002). El pan y su proceso de elaboración the bread and its processing o pan eo seu proceso de elaboración. *CYTA-Journal of Food*, 3(5), 307-313. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/724/72430508.pdf>

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

trigo con la conquista de los españoles dio inicio a todo un intercambio culinario para potenciar sus beneficios (SICEX, 2019)⁷.

En Colombia anualmente el consumo interno de trigo supera los 1,3 millones de toneladas (Experto Panadero, 2022)⁸. Colombia produce solo el 0,3% del total de trigo que consume. Desde 1991 con la apertura económica se redujeron progresivamente los aranceles, propiciando la disminución de la producción nacional de algunos alimentos, entre ellos el maíz, la soya, el trigo y el sorgo (El Colombiano, 2021)⁹.

Actualmente, se importa vía marítima el 99,7% del trigo que se usa para la producción de harina nacional, principalmente de Canadá y Estados Unidos. En virtud de las variables climáticas se han disminuido las siembras, los rendimientos de cosechas y la producción a nivel mundial. Por ejemplo, la cosecha de Canadá se disminuyó en un 33% por el aumento en la temperatura y hay una alta demanda de maíz y soja por parte de China, lo que ha generado que otros países estén utilizando el trigo para alimentación animal (ANDI, 2021)¹⁰.

En cuanto a los demás componentes principales en la producción del pan, se encuentra la sal y la levadura. El consumo de sal en Colombia se considera que es cercano a lo estimado en otros países de las mismas características, es decir, por encima del límite superior de consumo de sodio recomendado por las agencias internacionales, lo cual puede conducir a enfermedades cardiovasculares, la principal muerte a nivel nacional (MinSalud, 2023)¹¹. En Colombia funcionan actualmente cinco salinas: Manaure, Galerazamba, Nemocón, Zipaquirá y Upín (Banco de la

⁷SICEX, Promoting Global Trade. (2019). *Harinas de maíz, trigo y arroz: Productos de alto consumo en Colombia*. Recuperado de:


<https://sicex.com/blog/harinas-de-maiz-trigo-y-arroz-productos-de-alto-consumo-en-colombia/#:~:text=Adem%C3%A1s%2C%20el%20trigo%20genera%20150.000,Colombia%20es%20la%20de%20ma%C3%ADZ.>

⁸ Experto Panadero. (2022). *Consumo de Trigo en Colombia*. Recuperado de: [https://www.revistapancaliente.co/actualidad/consumo-de-trigo-en-colombia/#:~:text=En%20Colombia%20a%20nualmente%20el%20consumo,Federaci%C3%B3n%20de%20Molineros%20\(FEDEMOL\).](https://www.revistapancaliente.co/actualidad/consumo-de-trigo-en-colombia/#:~:text=En%20Colombia%20a%20nualmente%20el%20consumo,Federaci%C3%B3n%20de%20Molineros%20(FEDEMOL).)

⁹ El Colombiano. (2021). *Maíz, Trigo y Soja ¿Por qué Colombia no es autosuficiente?* Recuperado de: <https://www.elcolombiano.com/negocios/maiz-trigo-y-soya-por-que-colombia-no-es-autosuficiente-BL15962461>

¹⁰ ANDI. (2021). *La industria molinera de trigo en Colombia está siendo impactada por el incremento de los insumos*. Recuperado de: <https://www.andi.com.co/Home/Noticia/17105-la-industria-molinera-de-trigo-en-colom>

¹¹ Ministerio de Salud y Protección Social. (2023). *ABC del consumo de Sal- Sodio en Colombia*. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/ABC-reduccion-consumo-sals-odio.aspx>

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

República, 2022)¹². La explotación de sal más grande de Colombia se encuentra en Manaure, La Guajira. Su capacidad es de un millón de toneladas anuales correspondientes al 70% de la capacidad total del país en este campo (Banco de la República, 2003)¹³.

Por otro lado, el azúcar es uno de los ingredientes básicos aplicados en repostería y pastelería, cumpliendo tres funciones fundamentales: aportar sabor, color y textura a productos y elaboraciones de esta industria (CEAC, 2021)¹⁴.

2.1.2.2. Generación de empleo y productividad con el procesamiento y elaboración de productos

Una vez llega el trigo a Colombia se generan las cadenas de molienda. En el territorio colombiano existen 40 plantas molineras ubicadas en Bogotá, Cauca, Costa Atlántico, Cundinamarca, Nariño, Risaralda, Santander y Valle del Cauca. La cadena productiva de los molinos, reposterías y panaderías comprende varios eslabones, que van desde el procesamiento de los insumos hasta la producción de elementos más elaborados como el pan, las pastas, las tortas y similares (ANDI, 2022)¹⁵.

En el país se producen 1,9 millones de toneladas de harina de trigo para pan artesanal e industrial, 220.000 toneladas se destinan para galletas y 136.000 toneladas para pasta (Portafolio, 2022)¹⁶. Este sector genera aproximadamente 120.000 empleos directos e indirectos¹⁷, aportando así a la generación de empleo digno y decente, así como al crecimiento económico y la productividad del país.

¹² Banco de la República. (2022). Industria Salinera en Colombia. La ruta de la Sal. Recuperado de: <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-263/industria-salinera-en-colombia-la-ruta-de-la-sal>


¹³ Banco de la República. (2003). Documento de trabajo sobre economía regional, Salinas de Manaure: Tradición Wayuu y modernización. Recuperado de: <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER35-Salinas.pdf>

¹⁴ CEAC. (2021). Tipos de azúcar aplicados en repostería y pastelería. Recuperado de: <https://www.ceac.es/blog/tipos-de-azucar-aplicados-en-reposteria-y-pasteleria#:~:text=El%20az%C3%BAcar%20es%20un%20ingrediente,a%20nuestros%20productos%20y%20elaboraciones>

¹⁵ ANDI. (2022). Informes sectoriales. Industria panificadora. Diciembre de 2022. Recuperado de: <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-263/industria-salinera-en-colombia-la-ruta-de-la-sal>

¹⁶ Portafolio. (2022). El país importa 1.9 millones de toneladas de trigo. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/el-pais-importa-1-9-millones-de-toneladas-de-trigo-567510>

¹⁷ Experto Panadero. (2022). Panorama del trigo en 2022. Recuperado de: <https://www.revistapancaliente.co/actualidad/panorama-del-trigo-en-el-2022/>

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

Dentro de la producción de alimentos nacional, la industria panificadora representa el 16%¹⁸. Un dato relevante de su gran aporte al país, es que en la actualidad hay cerca de 25.000 panaderías. El primer lugar lo ocupa Bogotá con cerca de 8.000 establecimientos y seguida está la capital del Valle del Cauca con aproximadamente 2.500¹⁹. Las panaderías registran ventas por más de tres billones de pesos y generan cerca de 400.000 empleos directos²⁰.

En la actualidad, la industria panadera en el país enfrenta diferentes retos. Los precios de sus productos han aumentado como resultado del incremento entre el 60% y 70% en los costos de los insumos en los últimos meses, de acuerdo como cifras de grandes empresas productoras como Bimbo y Comapan²¹. Por tanto, es una industria que requiere el respaldo y apoyo del Estado, incluyendo el Distrito Capital.

2.1.2.3. El importante rol de la industria panificadora para la dinamización del consumo

Colombia es uno de los países de Latinoamérica que menos consumo de pan per cápita tiene con 22,2 kg por habitante, mientras que países como Chile consume 96 kg por año. Así lo establece el último estudio “Taste Tomorrow” realizado por Puratos²². Pese a lo anterior, cerca del 98% de los colombianos consume pan, el 70% lo hace a diario, el 91% lo consume al desayuno, el 8% a las medias nueves y el 4% al almuerzo²³.

Ante el panorama de estabilización y las limitaciones para lograr más desarrollo industrial, las empresas de panadería en Colombia han buscado incrementar el consumo de pan y pastelería, rescatando los valores ancestrales, combinándolos a su vez con innovación y tecnología. En sintonía con la preferencia de los consumidores por panes funcionales y naturales que conservan los colores, sabores, aromas y texturas tradicionales²⁴.

Francisco Antonio Valverde Medina, gerente técnico de Lesaffre Colombia Ltda., dijo en una entrevista que las tendencias en panificación están enfocadas en masas madre con sabores persos

¹⁸ ANDI. (2022). Informes sectorial. Industria panificadora. Diciembre de 2022.

¹⁹ La Barra. (2023). *Así es el panorama actual de las panaderías en Colombia*. Recuperado de: <https://www.revistalabarra.com/es/noticias/panorama-actual-de-las-panaderias-en-colombia>


²⁰ Duquesa. (2022). Desafíos del sector panadero en Colombia: Amasando en tiempos de cambio. Recuperado de: <https://duquesa.com.co/desafios-sector-panadero-colombia/>

²¹ La Barra. (2023). *Así es el panorama actual de las panaderías en Colombia*. Recuperado de: <https://www.revistalabarra.com/es/noticias/panorama-actual-de-las-panaderias-en-colombia>

²² Ibídem.

²³ Ibídem.

²⁴ Ibídem.

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

que generan perfiles aromáticos y aportan sabor, como lo pueden ser masas madre de harinas especiales (centeno, espelta, arroz, malta, trigo, durum, especias, mezcla con algún tipo de leguminosas)²⁵.

Otro de los retos que enfrenta la industria es la importación de pan. Como lo explica José Ricardo Franco, consultor externo de Levapan en Estrategia, Investigación del Consumidor y de Tendencias en Panadería y Alimentos:

*"Tenemos una gran amenaza y es que nos está llegando pan importado. Entonces, si el panadero no se da cuenta de esto, en cinco años este oficio está en crisis porque si no evolucionamos, si no trabajamos y si no incentivamos el consumo de pan y le quitamos un poco de mito a todo esto que se ha creado alrededor del pan como un producto que engorda y es malo para la salud, muchas empresas pueden quebrar"*²⁶.


Pese a estos retos, la industria panificadora a nivel nacional y distrital ha demostrado su resiliencia y pujanza. Con base en el Índice de Producción Real y el Índice de Ventas Reales de Productos de Panadería se identifica que desde el 2020 se ha presentado una mejora en el comportamiento de la producción y venta de productos de la industria panificadora, explicada por el cambio en los hábitos de consumo que llegaron con la pandemia.

De acuerdo con el DANE, el Índice de Producción Real entre enero y noviembre de 2022 aumentó 16,4% en comparación con el mismo período del 2021, así mismo, el índice de ventas presentó un incremento del 16,8% (Figuras 1 y 2). Lo anterior, pese al incremento en el precio de los insumos dadas las afectaciones de la cadena logística internacional, la reducción en la oferta de trigo mundial por afectaciones climáticas en Canadá (país del que provienen el 67% de las importaciones de trigo colombianas), la guerra entre Rusia y Ucrania (productores del 30% del trigo a nivel global), la depreciación del peso, así como las altas tasas de inflación²⁷.

²⁵ Ibídem.

²⁶ Ibídem.

²⁷ ANDI. (2022). Informes sectoriales. Industria panificadora. Diciembre de 2022.

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

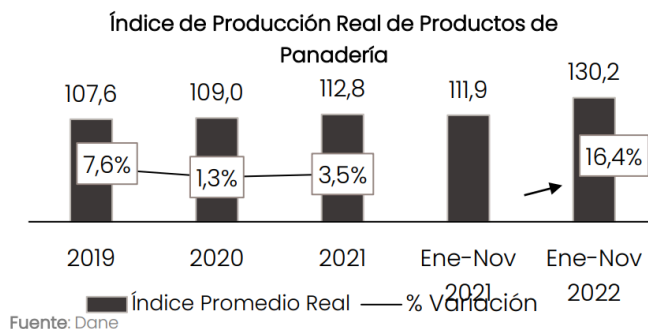


Figura 1. Índice de Producción Real de Productos de Panadería.
Fuente: ANDI (2022).

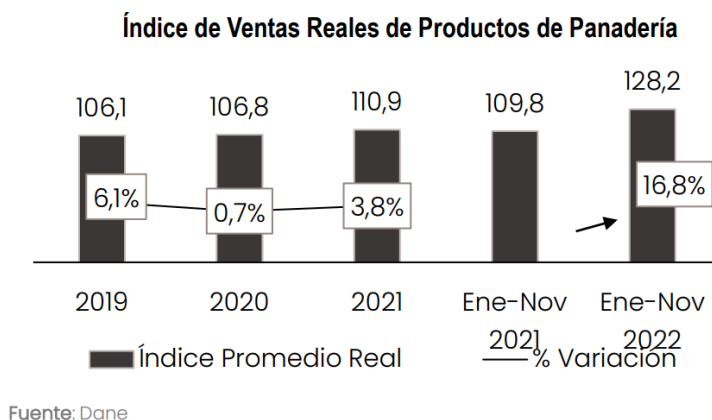



Figura 2. Índice de Ventas Reales de Productos de Panadería.
Fuente: ANDI (2022).

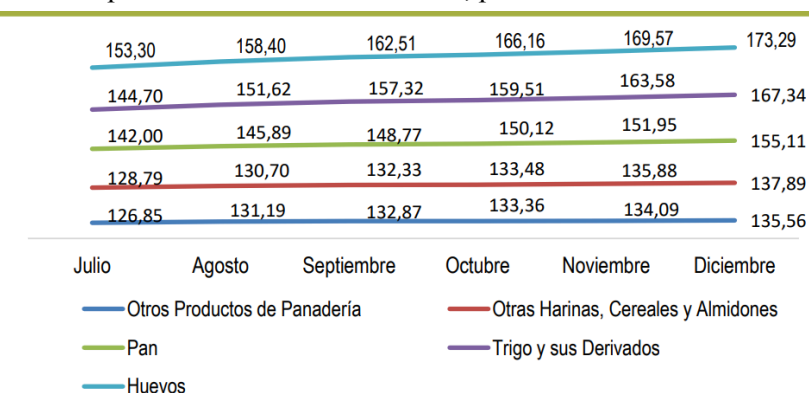
Es importante resaltar que, en la actualidad, un gran reto que ha venido enfrentando la industria panificadora nacional es la guerra entre Rusia y Ucrania. Lo anterior, en razón a que el primer país está dentro del top 5 de países exportadores de trigo a nivel mundial, y en conjunto representan el 30% de las exportaciones de trigo en el planeta²⁸.

Ante este panorama, el pan se ha encarecido 25% en el último año y podría seguir subiendo. El Índice de Precios al Consumidor (IPC) del pan, medido por el DANE, ha aumentado en un 25,41% en el último año, casi el doble del promedio anualizado total de 12,82% en abril. Este aumento se debe a la variación en los precios de los ingredientes clave utilizados en la elaboración del pan,

²⁸ Experto Panadero. (2022). *Panorama del trigo en 2022*.
<https://www.revistapancaliente.co/actualidad/panorama-del-trigo-en-el-2022/>

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

como el trigo (32,74%), los huevos (16,49%) y la mantequilla (30,38%) (Figura 3). El costo de un bulto de harina se ha duplicado desde octubre de 2021, pasando de \$95.000 a \$190.000²⁹.



Fuente: Dane

30

Figura 3. Incremento del valor de los insumos del pan en el último año.

Fuente: ANDI (2022).

Adicionalmente, la escasez de mantequilla ha elevado los precios de productos panaderos debido a la falta de producción suficiente de leche. La producción de mantequilla es esencial en la preparación de alimentos como croissants, galletas y milhojas. Según la Asociación Colombiana de la Industria Gastronómica (Acodres), los precios de la mantequilla se ubicaban en \$10.000 libra y, actualmente, fluctúan entre \$19.980 al por mayor y hasta \$28.900 en supermercados³¹.


Además, debido a los altos costos de los insumos, la producción de pandebono se ha reducido en un 50 %. Según diferentes asociaciones esto se ha generado en razón a que producir un pandebono cuesta casi el doble que hace un año. El precio de un pandebono el año pasado era máximo de COP \$1.000. Actualmente, el precio de este producto puede estar entre COP \$2.000 y COP \$3.000³².

²⁹ ANDI. (2023). *Escasez de Mantequilla Eleva Precios de Productos Panaderos*. Recuperado de: <https://www.sectorial.co/informativa-industria-panificadora-y-de-pastas-itemlist/item/284711-los-retos-de-la-industria-panificadora>

³⁰ ANDI. (2022). Informes sectorial. Industria panificadora. Diciembre de 2022.

³¹ ANDI. (2023). *Escasez de Mantequilla Eleva Precios de Productos Panaderos*. Recuperado de: <https://www.sectorial.co/informativa-industria-panificadora-y-de-pastas-itemlist/item/284711-los-retos-de-la-industria-panificadora>

³² ANDI. (2023). *Debido a los Altos Costos, la Producción de Pandebono se ha Reducido en un 50 %*. Recuperado de: <https://www.sectorial.co/informativa-industria-panificadora-y-de-pastas-itemlist/item/648214-la-produccion-de-pandebono-se-ha-reducido-en-un-50-aproximadamente>

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

2.1.3. Un reto a superar: producción más limpia en la industria panificadora

Los procesos de producción acarrearán una serie de impactos ambientales. Particularmente, en el caso de la cadena productiva del pan, el factor de mayor impacto son los fertilizantes como el metano, el dióxido de carbono, el amoníaco y el nitrógeno que son usados para cultivar el trigo, los cuales representan el 43% de las emisiones de gases de efecto invernadero que genera la producción del pan, según investigadores de la Universidad de Sheffield (La Vanguardia, 2017)³³.

Los principales problemas de contaminación ambiental que se originan en este sector son: el manejo inadecuado de residuos sólidos y desechos peligrosos, la generación de partículas sólidas en forma de polvo, las emisiones de gases en los procesos de combustión, las emisiones de ruidos y la existencia de reactivos ociosos sin movimiento (Rodríguez, 2019)³⁴, lo cual ratifica la importancia de apostar a estrategias de producción más limpia.

Otros posibles impactos ambientales se generan en las fases de mezcla, sobado, conformado, dilatación y fermentación, horno, enfriamiento, lustrado y envase, generando aguas residuales y emisión de gases (Dieguez, 2013)³⁵, los cuales varían dependiendo las modificaciones y cantidad de productos elaborados por la industria.

En virtud de lo anterior, es importante que en la cadena productiva del pan se empiecen a vincular sistemas de producción más limpia a través de la aplicación continua de estrategias ambientales preventivas, integradas a los procesos, productos y servicios que aumenten la eficiencia global y reduzcan los riesgos para los seres humanos y el medio ambiente (ONUD, 2008)³⁶.


2.1.4. Aumentar el valor nutricional del pan: un reto esencial

³³ La Vanguardia. (2017). ¿El pan afecta al medio ambiente? Recuperado de: <https://www.lavanguardia.com/vivo/ecologia/20170309/42677318720/pan-medio-ambiente-fertilizantes-contaminantes-gases-efecto-invernadero.html#:~:text=Los%20investigadores%20de%20la%20Universidad,produce%20la%20producci%C3%B3n%20del%20pan.>

³⁴ Rodríguez, A. E., González, Y., y Turiño, N. (2019). Impacto ambiental de la Unidad Empresarial de Base (UEB) Cereales Frank País García de Santiago de Cuba. *Tecnología Química*, 39(3), 704-714.

³⁵ Santana, K. D., Arteaga, L. E., Ledon, Y. C., y Rico, I. L. R. (2013). Análisis de ciclo de vida y caracterización ambiental en una industria alimenticia. *Revista Centro Azúcar*, 40(1).

³⁶ Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUD). (2008). Introducción a la producción más limpia. Recuperado de: https://www.unido.org/sites/default/files/2008-06/1-Textbook_0.pdf

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

La harina de trigo es uno de los insumos más importantes para la fabricación de alimentos básicos en la dieta colombiana, como son los productos de panadería, pastelería, galletas, pastas alimenticias y otros³⁷. Colombia es pionero en la fortificación de la harina de trigo.

Pese a ello, se debe lograr un mejoramiento del perfil nutricional del pan, agregando contenidos de valor a los productos, como semillas ancestrales y otros aditivos incrementando el contenido proteico, aportando proteínas de mayor valor biológico, dado que los aminoácidos se complementan³⁸.


Adicionalmente, se debe tener en cuenta las enfermedades asociadas a los componentes del trigo, la enfermedad celíaca es una patología de tipo inflamatoria de origen autoinmune desencadenada por la ingesta de gluten, la cual es una proteína compuesta por los glucoproteínas, la gliadina y la glutenina. El gluten se encuentra en cereales como el trigo, cebada y centeno, por lo que el tratamiento para esta enfermedad es eliminar de la dieta estos cereales, así como cualquier alimento que los contenga. En la panificación el principal ingrediente utilizado es la harina de trigo, por lo que resulta complicado consumir alimentos panificados para las personas con celiaquía. Es así como se han buscado formulaciones de harinas de otros cereales o leguminosas que permitan conferir las características de calidad que ofrece la harina de trigo, por lo cual se detalla la elaboración de un pan libre de gluten.³⁹ Disminuyendo la cantidad de gluten, sin dejar del todo el insumo de la harina de trigo ofreciendo una nueva alternativa para las personas que padecen de esta enfermedad, la cual tiene una prevalencia cercana al 1% en la población en general⁴⁰.

³⁷ Presidente de la República de Colombia. (28 de octubre de 1996). *Decreto Número 1944 de 1996. Por medio del cual se reglamenta la fortificación de la harina de trigo y se establecen las condiciones de comercialización, rotulado, vigilancia y control.* Recuperado de: http://www.saludcapital.gov.co/DSP/Lab_sp_vac/Panela_Harinas/Decreto_1944_1996.pdf

³⁸ Raimondo, E., Farah, S., Calle, J., Mezzatesta, P., Dip, G., y Gascon, A. (2020). Mejoramiento del perfil nutricional del pan. *Investigación, Ciencia y Universidad (ICU)*, 4 (5), 40 - 47. Recuperado de: http://repositorio.umaza.edu.ar/bitstream/handle/00261/2141/ICU%20V4N5_Raimondo_Mejoramiento%20de%20perfil%20nutricional%20del%20pan_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y

³⁹ Hernández, T. y Méndez, D. (2022). Elaboración de un pan apto para celíacos. *Boletín Científico de las Ciencias Económico Administrativas del ICEA*, 11 (21), 68 - 69. Recuperado de: <https://repository.uaeh.edu.mx/revistas/index.php/icea/article/view/9683/9608>

⁴⁰ Moscoso, F. y Quera, R. (2015), Enfermedad Celíaca: Revisión. *Revista Médica Clínica Los Condes*, 26 (5), 613 - 627. Recuperado de: [https://www.elsevier.es/es-revista-revista-medica-clinica-las-condes-202-articulo-enfermedad-celiaca-revision-S0716864015001261#:~:text=La%20Enfermedad%20Celiaca%20\(EC\)%20tiene,menores%20y%20la%20EC%20silente](https://www.elsevier.es/es-revista-revista-medica-clinica-las-condes-202-articulo-enfermedad-celiaca-revision-S0716864015001261#:~:text=La%20Enfermedad%20Celiaca%20(EC)%20tiene,menores%20y%20la%20EC%20silente)

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

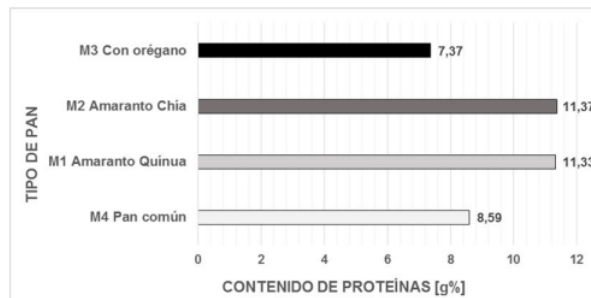


Figura 4. Contenido de proteína en tipos de pan
Fuente: Hernández y Méndez (2022).

Es importante destacar que, la harina de plátano verde surge como una alternativa de aprovechamiento para la industria panificadora, convirtiéndose en la fórmula ideal para reemplazar otros ingredientes como la harina de trigo en recetas tradicionales como el pan y demás alimentos cotidianos⁴¹.


INGREDIENTES	CANTIDAD	UNIDAD
ALMIDÓN DE MAÍZ	0.400	Kg
HARINA DE ARROZ	0.070	Kg
FECULA DE PAPA	0.070	Kg
ALMIDÓN DE YUCA	0.040	Kg
HARINA DE TRIGO SARRACENO	0.050	Kg
HARINA DE SOYA	0.050	Kg
LECHE EN POLVO	0.040	Kg
GOMA XANTANA	0.010	Kg
AZÚCAR	0.015	Kg
SAL	0.005	Kg
BICARBONATO DE SÓDIO	0.005	Kg
VINAGRE DE MANZANA	0.015	L
ACEITE VEGETAL	0.040	Kg
LEVADURA	0.011	Kg

Figura 5. Insumos requeridos para la producción del pan
Fuente: Hernández y Méndez (2022).

2.1.5. Inseguridad en establecimientos comerciales

Según el análisis general de delitos de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia en lo corrido del 2022 se registraron 10.109 hurtos a comercios en la ciudad. Si bien la Administración Distrital en el periodo comprendido entre 2021 y 2022 logró la disminución de este tipo de hurtos en un 9,1%, en lo corrido del año 2023 se han presentado ya 5565 casos por lo que

⁴¹ ANDI. (2022). Informes sectorial. Industria panificadora. Diciembre de 2022.

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

subsiste la necesidad de incrementar las medidas tendientes a preservar las condiciones de seguridad de toda la población, incluyendo los establecimientos y las empresas vinculadas con la cadena productiva del pan (SDSCJ, 2023)⁴².

3. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INICIATIVA

Las disposiciones normativas que sustentan esta iniciativa están relacionadas con los *derechos humano a la alimentación y la salud*, pues con su articulado se busca apoyar y fortalecer a una industria que diariamente se encarga de producir uno de los integrantes básicos de la canasta familiar de las personas residentes en Bogotá, aportando así en la lucha contra el hambre y la desnutrición. Como también mejorar el valor nutricional de sus productos para aportar en la consolidación de proyectos de vida saludables.

3.1. Bloque de convencionalidad

En el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), aprobado mediante la Ley 74 de 1968, en su artículo 11 se consagra el derecho que tienen todas las personas a un nivel de vida adecuado, que incluye el acceso a alimentación:


“Artículo 11

*1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento (...)*⁴³ (subrayado fuera del texto original).

Este mismo tratado internacional ratificado por el Estado colombiano en su artículo 12 estipula el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física.

⁴² Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. (2023). Análisis general de delitos. Recuperado de: <https://analitica.scj.gov.co/analytics/saw.dll?Portal>

⁴³ Asamblea General de las Naciones Unidas. (16 de diciembre de 1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Resolución 2200A (XXI)*. Recuperado de: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

Aunado a lo anterior, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), aprobada mediante la Ley 12 de 1991, en su artículo 24 consagra el derecho de las niñas y las niñas al disfrute del más alto nivel posible de salud, en virtud de lo cual el Estado colombiano tiene dentro de sus obligaciones internacionales combatir la malnutrición mediante estrategias como la aplicación de tecnología y el suministro de alimentos nutritivos:

“Artículo 24

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;

b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;

*c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; (...)*⁴⁴ (subrayado fuera del texto original).


Por su parte, en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador (1988), aprobado mediante la Ley 319 de 1996, contempla el derecho a la alimentación, en cuyo respeto y garantía busca contribuir esta iniciativa normativa:

“Artículo 12.Derecho a la alimentación.

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y

⁴⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas. (20 de noviembre de 1989). *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*. Recuperada de: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”⁴⁵.

Como también este tratado internacional que hace parte del bloque de convencionalidad establece en su artículo 10 el derecho a la salud del cual son titulares todas las personas, entendido como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

3.2. Constitución Política

Con la Constitución Política de 1991 se adoptó el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho, que está fundado en el respeto por la dignidad humana, en el marco del cual todas las autoridades tanto del nivel nacional y territorial *“están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades (...)”⁴⁶.*

En esta Carta Política se consagra en el artículo 49 el derecho fundamental a la salud de todas las personas. Adicionalmente, el artículo 44 constitucional establece que uno de los derechos fundamentales de los niños y las niñas es la alimentación equilibrada:


“ARTÍCULO 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia”⁴⁷
(subrayado fuera del texto original).

Adicionalmente, el artículo 65 constitucional estipula que en el Estado colombiano la producción de alimentos goza de especial protección del Estado, en virtud de su importancia estratégica para la supervivencia de sus habitantes:

⁴⁵ Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. (17 de noviembre de 1988). Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Protocolo de San Salvador. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/sadyc/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>

⁴⁶ Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá, Colombia: Editorial Legis.

⁴⁷ Ibídem.

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

“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”⁴⁸ (subrayado fuera del texto original).

3.3. Normas legales y reglamentarias

3.3.1. Del orden nacional

La Ley 9 de 1979 dicta medidas sanitarias. En su título V regula específicamente lo relacionado con las industrias alimentarias. Por tanto, sus disposiciones normativas deben ser respetadas por la industria panificadora de la ciudad.


El Decreto Nacional 1944 de 1996 reglamenta la fortificación de la harina de trigo, ingrediente fundamental del pan e integrante de su cadena productiva, así mismo, establece las condiciones para su comercialización, rotulado y vigilancia. En particular, el artículo 1 estipula una de las características esenciales que tiene este producto y, en virtud del cual, es esencial en la lucha contra el hambre y la desnutrición, pues la harina de trigo que se comercializa en el país está fortificada con vitamina B1, vitamina B2, niacina, ácido fólico y hierro, lo cual es obligación de los fabricantes. Así:

*“Artículo 2º. **Obligatoriedad de fortificación.** La harina de trigo que se comercializa en el territorio nacional deberá estar fortificada con vitamina B1, vitamina B2, niacina, ácido fólico y hierro.*

***Parágrafo.** La adición de calcio podrá hacerse de manera opcional”⁴⁹.*

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ministerio de Salud Pública. (28 de octubre de 1996). *Decreto Nacional 1944 de 1996. Por el cual se reglamenta la fortificación de la harina de trigo y se establecen las condiciones de comercialización, rotulado, vigilancia y control.* D.O. 42.909. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1944_1996.htm

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

Adicionalmente, la Resolución N° 2013 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, conocida como la “Ley del Sodio”, establece el reglamento técnico que define los contenidos máximos de sodio de los alimentos procesados priorizados en el marco de la Estrategia Nacional de Reducción del Consumo de Sodio y se dictan otras disposiciones, cobijando al pan y los productos de panificación.

3.3.2. Del orden distrital

El Acuerdo Distrital 186 de 2005 establece los lineamientos de la Política de Seguridad Alimentaria Distrital, define los principios orientadores, sus objetivos y componentes, sostenibilidad, señala las entidades encargadas de su implementación y constituye el 16 de octubre como el Día de la Seguridad Alimentaria en el Distrito Capital.

Por su parte, el Acuerdo Distrital 807 de 2021 promueve estrategias integrales de alimentación saludable para desincentivar el consumo de sal y azúcar, con énfasis en bebidas azucaradas, para contribuir a mejorar la calidad de vida y la salud de la población bogotana.

Además, el Acuerdo Distrital 829 de 2021 establece lineamientos y estrategias de alimentación saludable a través de la constitución de tiendas escolares saludables en las instituciones educativas oficiales de la ciudad. También estipula la implementación de un plan de disminución progresivo de la oferta de alimentos no saludables en los colegios.

4. COMPETENCIA


El Concejo de Bogotá D.C. tiene la competencia para dictar normas relacionadas con la naturaleza y el alcance del presente Proyecto de Acuerdo, según las disposiciones constitucionales y legales vigentes. En primer lugar, el *artículo 313 de la Constitución Política de Colombia* establece que:

“ARTÍCULO 313. Corresponde a los Concejos:

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

En segundo lugar, el *artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993 - Estatuto Orgánico de Bogotá -* estipula que:

“ARTÍCULO 12. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

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

5. IMPACTO FISCAL

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 7°. 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 Capital⁵⁰.

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.

6. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Esta iniciativa contribuye a la consecución en el año 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En particular, el ODS 2 “*Poner fin al hambre*”, el ODS 3 “*Garantizar una vida sana y*

⁵⁰ Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital. (2019). *Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá: Construyendo Ciudadanía Alimentaria 2019 - 2031*. Recuperada de: https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/conpes_09_sdde_pp_san_aprobado.pdf

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

promover el bienestar en todas las edades” y el ODS 8 “Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo”.



En primer lugar, con este Proyecto de Acuerdo que apoya y fortalece la industria que produce uno de los productos más importantes de la canasta familiar de la ciudadanía bogotana se contribuye a la reducción del hambre en la ciudad. Adicionalmente, con las disposiciones normativas referentes a mejorar y potenciar el valor nutricional del pan y los productos de panificación se aporta en el propósito de conseguir una alimentación sana, nutritiva y suficiente, así como combatir la desnutrición.




En segundo lugar, con esta iniciativa también se le apunta a mejorar el uso de ingredientes, recetas y métodos de producción en pan y los productos de panificación para aumentar su valor nutricional a través de formación y acompañamiento institucional. De esta forma, se aporta en la garantía de una vida sana en la población de la ciudad, sin distinción.



En tercer lugar, al buscar apoyar y fortalecer a la industria panificadora de la ciudad mediante diferentes estrategias, con esta iniciativa se contribuye al crecimiento económico y la productividad de Bogotá, pues las empresas molineras, las panaderías y demás actores de la cadena productiva del pan generan miles de empleos directos e indirectos, dinamizan el mercado y consumo capitalino.

7. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

Uno de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Nacional actual, aprobado mediante la Ley 2294 de 2023⁵¹, es el “*Derecho humano a la alimentación*”, en el marco del cual se estipulan estrategias como: (i) la creación de la transferencia y el programa “Hambre Cero”; (ii) la creación del Sistema Nacional de Seguimiento y Monitoreo para la Superación de la Malnutrición; (iii) la creación del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación; (iv) la formulación de la política pública para la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada y de lucha contra el hambre; y (v) la constitución del Observatorio del Derecho a la Alimentación y Nutrición (ODAN).

En este sentido, al contribuir en la lucha contra el hambre y la desnutrición en la ciudad a través del apoyo a la cadena productiva del pan, esta iniciativa está en línea con los planes, programas, proyectos y/o estrategias que durante este cuatrienio el Gobierno Nacional implementará. Lo anterior, permitirá que para su financiación y ejecución se pueda lograr la articulación entre el orden distrital y el nacional.


8. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON EL PLAN DISTRITAL DE DESARROLLO 2024 - 2027 “BOGOTÁ CAMINA SEGURA”

El presente Proyecto de Acuerdo contribuye al cumplimiento del Plan Distrital de Desarrollo vigente, en particular, en lo referente al fortalecimiento de la economía local y su relación con la seguridad alimentaria, pues se establece lo siguiente:

La iniciativa propende por la ejecución del **Artículo 10. Programas del objetivo estratégico “Bogotá confía en su Bien-Estar”**, bajo el cual se establece la implementación del **Programa 8 “Erradicación del hambre en Bogotá”** cuyo objetivo radica en la reducción de la inseguridad alimentaria y garantizar el derecho a la alimentación a través de la adopción de intervenciones de atención directa a los grupos poblacionales y sectores sociales para garantizar el acceso integral a los servicios sociales con componente nutricional del Distrito, la ampliación de cupos en comedores comunitarios y servicios en zonas de difícil acceso, el fortalecimiento de la solidaridad ciudadana en colaboración con comunidades, organizaciones civiles y el sector privado y la implementación de un modelo de gestión solidaria de alimentos articulado con agricultores y empresario. Además, establece el mejoramiento técnico y comercialmente de actores del Sistema de Abastecimiento y Distribución de Alimentos, involucrando productores, distribuidores y comerciantes, en aras de lograr una Bogotá con menos pobreza y menos hambre.⁵²

⁵¹ Congreso de la República de Colombia. (19 de mayo de 2023). *Ley 2294 de 2023. “Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026. Colombia, potencia mundial de la vida”*. D.O.: 52.400. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2294_2023.html#1

⁵² Concejo de Bogotá. (7 de junio de 2024). *Acuerdo Distrital 927 de 2024. Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2024-2027 “Bogotá Camina Segura”*. Recuperado de: <https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=155699>

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

Por otro lado, la presente propuesta se alinea con el cumplimiento del **Artículo 12. Programas del objetivo estratégico “Bogotá confía en su potencial”**, bajo el cual se estipula el **Programa 20. “Promoción del emprendimiento formal, equitativo e incluyente”**. Este programa busca implementar un Sistema Distrital de Apoyo al Emprendimiento que ofrezca servicios técnicos, tecnológicos y financieros a emprendedores, incluyendo comerciantes informales, con el fin de formalizar y potenciar sus negocios. Este sistema prioriza poblaciones vulnerables como mujeres, jóvenes, personas mayores, comunidades étnicas, rurales, personas con discapacidad y vendedores informales, promoviendo su autonomía, productividad y seguridad económica.⁵³

De manera específica el proyecto le apunta al cumplimiento del desarrollo de conexiones para promover la intermediación empresarial de los negocios locales en los mercados nacionales e internacionales, incentivando las ferias de emprendimiento de las y los ciudadanos del distrito capital, a través de estrategias que involucren a los sectores económicos y productivos de la ciudad; asimismo orienta el fortalecimiento de negocios locales de la ciudad a través de formación y asistencia técnica especializada, promoviendo la inclusión así y la realización de capacitaciones de emprendimiento y economía circular en coordinación con la UAESP dirigidas a la población recicladora en aras de incentivar el desarrollo económico y la productividad. De igual forma, dirige acciones específicas para el apoyo financiero a negocios locales de la industria panificadora con el fin de contribuir a su fortalecimiento sostenibilidad y crecimiento, priorizando mujeres, jóvenes y personas mayores de 50 años.⁵⁴

Por último, la iniciativa también propende por la ejecución del Artículo 12 por medio del Programa 19 que dentro de sus objetivos busca fomentar el desarrollo económico sostenible. A través de diferentes tipos de asistencia técnica y financiera de los múltiples sectores estratégicos impulsa el desarrollo de competencias y la generación de empleo con incentivos. Además creará líneas de crédito para comerciantes afectados por retrasos en obras públicas y apoyará proyectos empresariales mediante esquemas de pago por resultados.⁵⁵


Por ende, la presente propuesta de proyecto de acuerdo es viable dentro del plan Bogotá Camina Segura (2024-2027).

⁵³ Ibídem

⁵⁴ Secretaría de Planeación (2024). *Acuerdo Distrital 927 de 2024. Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2024-2027 “Bogotá Camina Segura”*. Anexo 4. Metas de Producto- Recuperado de:

<https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=155699>

⁵⁵ Ibídem

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019


9. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En la construcción de este Proyecto de Acuerdo se contó con la participación de diferentes personas que hacen parte de la cadena productiva del pan de la ciudad. En especial, se recibieron los aportes y comentarios de la Federación Nacional de Molineros de Trigo (FEDEMOL), así como de expertos académicos, líderes empresariales, panaderos y consumidores. A continuación, se relacionan fotografías de espacios en los que se realizaron estos ejercicios de co-construcción.



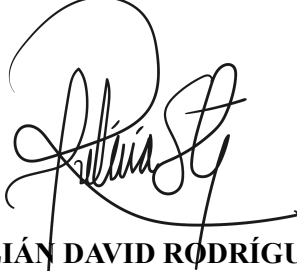
Por otro lado, en el año 2023 se ejecutaron 3 ferias del pan en las que se apoyaron al impulso comercial de panificadoras y habitantes de la localidad por medio de una iniciativa público privada y actividades para la reactivación económica de este sector. La primera feria se realizó en la localidad de Puente Aranda, en la que se dieron 9.000 piezas de pan de manera gratuita y se realizaron múltiples actividades para la revitalización de puntos comerciales de la localidad apoyando a 12 panificadoras. La segunda feria tuvo lugar en la localidad de Usme, en la que se donaron 15.000 piezas de pan y se realizó una alianza con 20 panificadoras de la localidad. Por último, se desarrolló la feria en Corabastos donde se donaron 6.000 huevos, 20.000 muestras de pan, y además se batió un récord mundial, pues junto con múltiples panificadoras se horneó el pan más largo del mundo hecho con café, alcanzando 355 metros de longitud (Martínez, 2023)⁵⁶. A continuación, se relacionan fotografías de espacios

⁵⁶ Martínez, C (2023). Colombia bate récord con el pan de café más largo del mundo. LA FM. Recuperado de: <https://www.lafm.com.co/bogota/colombia-bate-record-con-el-pan-de-cafe-mas-largo-del-mundo>


 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019



Cordialmente,



JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE
 Concejal de Bogotá D.C.
 Partido Alianza Verde.

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

10. ARTICULADO

PROYECTO DE ACUERDO No. _____ DE 2025

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

EL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993

ACUERDA:


ARTÍCULO 1º. OBJETO. 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.

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 cuenta 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

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

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.

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.


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.

ARTÍCULO 5°. 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 6°. 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 7°. 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.

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

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.

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.

ARTÍCULO 10. PRODUCCIÓN MÁS LIMPIA. La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría Distrital de Ambiente en coordinación con las demás entidades competentes, pondrá a disposición de la industria panificadora y los actores involucrados en la cadena de producción, la oferta institucional vigente de acompañamiento para la gestión ambiental empresarial, con el fin de lograr

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

procesos, productos y servicios que aumenten la eficiencia de recursos, disminuyan los desechos y las emisiones, reduzcan los impactos para el ambiente, contribuyendo así a la transición a la economía circular.

ARTÍCULO 11°. COMPRA LOCAL. La Administración Distrital realizará las gestiones necesarias para promover la compra de productos de la industria panificadora domiciliada en Bogotá D.C. para sus proyectos, eventos y demás actividades, dentro de lo cual se podrá incluir las raciones alimenticias entregadas en jardines infantiles, Centros Amar, Centros Abrazar, Centros Forjar, Centros Sanar, Casas de Memoria y Lúdica, entre otros equipamientos públicos con enfoque social.

ARTÍCULO 12°. 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 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) Por la institucionalidad distrital:

- a.1)** Un delegado de la Secretaría Distrital de Gobierno.
- a.2)** Un delegado de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.
- a.3)** Un delegado de la Secretaría de Educación del Distrito.
- a.4).** Un delegado de la Secretaría Distrital de Salud.
- a.5)** Un delegado de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, quien convocará a la Policía Metropolitana de Bogotá.
- a.6)** Un delegado de la Secretaría Distrital de Ambiente.
- a.7)** Un delegado de la Secretaría Distrital de Planeación.

b) Por la sociedad civil:

- b.1)** Un representante de la Asociación Nacional de Panaderos (Adepan).
- b.2)** Un representante de la Cámara Fedemol de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI).

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-001
	PRESENTACIÓN PROYECTOS DE ACUERDO	VERSIÓN: 02
		FECHA: 14-Nov-2019

b.3) Dos representantes de los panaderos no afiliados a organizaciones gremiales.

b.4) Dos representantes de los consumidores.

b.5) Un representante de la academia.

Parágrafo 2. La Secretaría Técnica de la Mesa Distrital del Pan será ejercida por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

Parágrafo 3. Los representantes de la sociedad civil ante la Mesa Distrital del Pan se elegirán o designarán para un periodo de dos (2) años.

Parágrafo 4. Dentro de los tres (3) meses siguientes a su entrada en funcionamiento la Mesa Distrital del Pan expedirá su reglamento interno con el acompañamiento del Instituto Distrital para la Participación y Acción Comunal (IDPAC).

ARTÍCULO 13°. INFORMES. El 16 de octubre de cada año, en el marco del Día Mundial del Pan, las entidades responsables de la implementación de este Acuerdo, en cabeza de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, presentarán ante el Concejo de Bogotá D.C. un informe de gestión, evaluación y cumplimiento de sus disposiciones.

ARTÍCULO 14°. REGLAMENTACIÓN E IMPLEMENTACIÓN. La Administración Distrital reglamentará e iniciará la implementación de las disposiciones del presente Acuerdo dentro de los seis (6) meses siguientes a su entrada en vigencia.

Parágrafo. En la reglamentación del presente Acuerdo se contará con la participación incidente de representantes y organizaciones gremiales de la industria panificadora de la ciudad.

ARTÍCULO 15°. VIGENCIA. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE