 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

## MEMORANDO

CONCEJO DE BOGOTÁ 10-02-2025 04:05:14

Al Contestar Cite Este Nr.:2025IE3168 O 1 Fol:1 Anex:0

ORIGEN: 403 OFICINA 403/ACOSTA RICO MARCO FIDEL

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

ASUNTO: PONENCIA CONJUNTA P.A 022 2025

OBS: ---

**PARA** LIZ YADIRA MONROY SALGADO  
Subsecretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público

**DE:** EDWARD ANÍBAL ARIAS RUBIO  
Concejal del Partido Alianza Verde

MARCO FIDEL ACOSTA RICO  
Concejal del Partido Colombia Justa y Libres

**REFERENCIA:** Ponencia al Proyecto de Acuerdo No. 022 de 2025

Respetado Subsecretario:

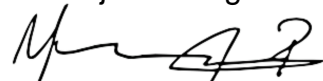
Atendiendo a la designación efectuada por la Mesa Directiva del Concejo de Bogotá y estando dentro del término señalado, me permito rendir ponencia conjunta al Proyecto de Acuerdo 022 de 2025, ***“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA RECONOCER Y FORTALECER LA INDUSTRIA PANIFICADORA DEL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”***.

Cordialmente



**EDWARD ANÍBAL ARIAS RUBIO**


Concejal de Bogotá



**MARCO FIDEL ACOSTA RICO**

Concejal de Bogotá

Elaboró: Dayana García Rozo

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

**PONENCIA CONJUNTA**  
**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”.**

## **1. OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO**

El objeto de la iniciativa consiste en que se reconozca a la industria panificadora de la Ciudad, como un sector fundamental para el desarrollo económico de la Ciudad, así como para la lucha contra el hambre y la desnutrición de Bogotá D.C.

## **2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL AUTOR**

### **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 Tomorrow<sup>1</sup>. El 98% de las familias en Colombia compran pan por lo menos una vez al año<sup>2</sup>. 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 consumo promedio de 11.5, 13.5 y 11.8

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

<sup>2</sup> ANDI. (2022). Informes sectoriales. Industria panificadora. Bogotá, Colombia.

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

Kg, respectivamente, comparado con un consumo promedio de 11.1 Kg en el país (Grupo Bit, 2018)<sup>3</sup>.

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”<sup>4</sup>. 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)<sup>5</sup>.

## 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

<sup>3</sup> 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>

<sup>4</sup> 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>

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

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

endospermo, sino todos los componentes del grano se llama harina integral (Mesas, 2002)<sup>6</sup>.

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

En Colombia anualmente el consumo interno de trigo supera los 1,3 millones de toneladas (Experto Panadero, 2022)<sup>8</sup>. 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)<sup>9</sup>.


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

<sup>6</sup> 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>

<sup>7</sup> SICEX, 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.>

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

<sup>9</sup> 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>

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

y soja por parte de China, lo que ha generado que otros países estén utilizando el trigo para alimentación animal (ANDI, 2021)<sup>10</sup>.

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)<sup>11</sup>. En Colombia funcionan actualmente cinco salinas: Manaure, Galerazamba, Nemocón, Zipaquirá y Upín (Banco de la República, 2022)<sup>12</sup>. 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)<sup>13</sup>.

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)<sup>14</sup>.

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


<sup>10</sup> 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>

<sup>11</sup> 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>

<sup>12</sup> 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>

<sup>13</sup> 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>

<sup>14</sup> 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>.

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

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)<sup>15</sup>.

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)<sup>16</sup>. Este sector genera aproximadamente 120.000 empleos directos e indirectos<sup>17</sup>, aportando así a la generación de empleo digno y decente, así como al crecimiento económico y la productividad del país.

Dentro de la producción de alimentos nacional, la industria panificadora representa el 16%<sup>18</sup>. 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 2.500<sup>19</sup>. Las panaderías registran ventas por más de tres billones de pesos y generan cerca de 400.000 empleos directos<sup>20</sup>.

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

<sup>15</sup> 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>


<sup>16</sup> 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>

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

<sup>18</sup> ANDI. (2022). *Informes sectorial. Industria panificadora. Diciembre de 2022*.

<sup>19</sup> 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>

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

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

de grandes empresas productoras como Bimbo y Comapan<sup>21</sup>. 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 Puratos<sup>22</sup>. 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 almuerzo<sup>23</sup>.

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 tradicionales<sup>24</sup>.

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 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)<sup>25</sup>.

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

---


<sup>21</sup> 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>

<sup>22</sup> Ibídem.

<sup>23</sup> Ibídem.

<sup>24</sup> Ibídem.

<sup>25</sup> Ibídem.

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

"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"<sup>26</sup>.

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 inflación<sup>27</sup>.



Figura 1. Índice de Producción Real de Productos de Panadería.

<sup>26</sup> Ibídem.

<sup>27</sup> ANDI. (2022). Informes sectoriales. Industria panificadora. Diciembre de 2022.

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

Fuente: ANDI (2022).




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

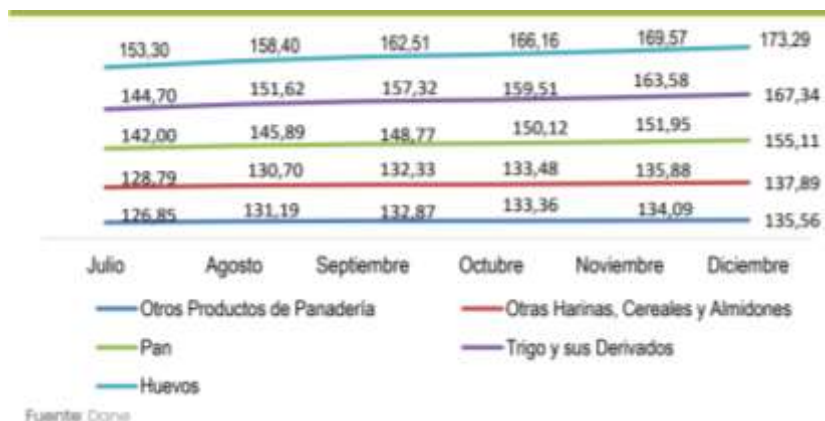
Es importante resaltar que, en la actualidad, un gran reto que ha venido enfrentando la industria panificadora nacional es la guerra entre Rusia y Ucrania. Lo anterior, en razón a que el primer país está dentro del top 5 de países exportadores de trigo a nivel mundial, y en conjunto representan el 30% de las exportaciones de trigo en el planeta<sup>28</sup>.

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, 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 \$190.000<sup>29</sup>.

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

<sup>29</sup> 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>

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019



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 millojas. 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 supermercados<sup>31</sup>.


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 \$3.000<sup>32</sup>.

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

<sup>30</sup> ANDI. (2022). Informes sectorial. Industria panificadora. Diciembre de 2022.

<sup>31</sup> 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>

<sup>32</sup> 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>

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

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)<sup>33</sup>.

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)<sup>34</sup>, lo cual ratifica la importancia de apostarle 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)<sup>35</sup>, 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)<sup>36</sup>.


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

<sup>33</sup> 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>.

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> 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).

<sup>36</sup> 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](https://www.unido.org/sites/default/files/2008-06/1-Textbook_0.pdf)

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		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 otros 37. 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 complementan<sup>38</sup>.


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.<sup>39</sup> 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 general<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> 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](http://www.saludcapital.gov.co/DSP/Lab_sp_vac/Panela_Harinas/Decreto_1944_1996.pdf)

<sup>38</sup> 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%20del%20perfil%20nutricional%20del%20pan\\_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.umaza.edu.ar/bitstream/handle/00261/2141/ICU%20V4N5_Raimondo_Mejoramiento%20del%20perfil%20nutricional%20del%20pan_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>39</sup> 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://repositorio.uaeh.edu.mx/revistas/index.php/icea/article/view/9683/9608>

<sup>40</sup> Moscoso, F. y Quera, R. (2015). Enfermedad Celiaca: 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).

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

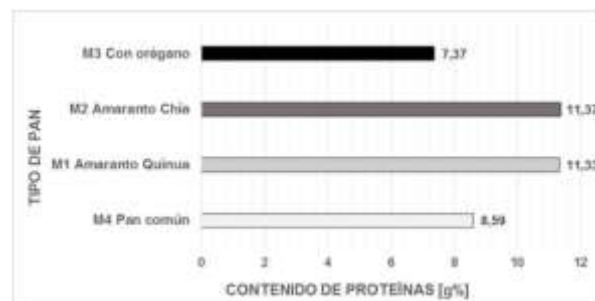


Figura 4. Contenido de proteína en tipos de pan  
Fuente: Hernández y Méndez (2022).

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 cotidianos<sup>41</sup>.


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	0.050	Kg
SARRACENO		
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

<sup>41</sup> ANDI. (2022). Informes sectorial. Industria panificadora. Diciembre de 2022.

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

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 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)<sup>42</sup>.

### 3. CONSTITUCIÓN POLÍTICA


Preámbulo el pueblo de Colombia: en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente

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.

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

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

Artículo 43. la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.

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.

Artículo 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

(...)


Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

Artículo 209. 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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. (...)

### **3.1 LEYES**

2.2.1. Ley 1355 de 2009: Define a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional -CISAN, como la máxima autoridad rectora de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia, establece sus integrantes y funciones.

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

2.2.2. Ley 1990 de 2019 y Decreto 375 de 2022: Crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos.

2.2.3. Ley 2046 de 2020: Promueve la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos

2.2.4. Ley 2120 de 2021: Adopta medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles

2.2.5. Ley 2144 de 2021: Dicta normas encaminadas a salvaguardar, fomentar y reconocer la gastronomía colombiana

2.2.6. Ley 2281 de 2023: Crea el Ministerio de la Igualdad y la Equidad.

2.2.7. Ley 2294 de 2023: Adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, modifica la conformación de la CISAN (art. 213), crea la Transferencia (art. 67) y el Programa Hambre Cero (art. 216), el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación (art. 216) y el Sistema de Monitoreo y Seguimiento para la Superación de la Malnutrición (art. 215), entre otras disposiciones.

## 3.2. RESOLUCIONES

2.3.1. Resolución 464 de 2017 – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Adopta los lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.


2.3.2. Resolución 006 de 2020 – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Adopta el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria

## 3.3. POLÍTICAS PÚBLICAS ASOCIADAS

2.4.1. CONPES Social 113 de 2008 estableció la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), con el objetivo de “Garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad”.

2.4.2. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, lanzado en 2013 y a través del cual se desarrollaron múltiples estrategias contempladas en la PSAN, su implementación se ha visto complementada con acciones de los siguientes planes y políticas:

## 3.4. NORMAS DISTRITALES

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

2.5.1. Decreto 315 de 2006: "Por el cual se adopta el Plan Maestro de Abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria para Bogotá Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"

2.5.2. Decreto 040 de 2008:"por el cual se modifica y complementa el decreto [315](#) de 2006, plan maestro de abastecimiento alimentario y seguridad alimentaria para bogotá distrito capital y se dictan otras disposiciones".

2.5.3. Decreto 057 de 2022:Por el cual se reglamenta el Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional - SISVAN - D.C., se adopta el documento técnico Protocolo General SISVAN de Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones

2.5.4. Decreto 540 de 2023: Por medio del cual se establecen disposiciones para proteger la salud mediante la implementación de estrategias que propicien entornos alimentarios saludables


2.5.5. “POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL PARA BOGOTÁ: Construyendo Ciudadanía Alimentaria 2019-2031

2.5.6. CONPES 09 de 2019: “Política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá: construyendo ciudadanía alimentaria 2019-2031

2.5.7. ACUERDO 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

Artículo 91. Bogotá Distrito Agroalimentario. La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría de Desarrollo Económico, y en coordinación con las demás entidades distritales que para el efecto considere pertinentes, la Región Central RAP-E y la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, pondrá en operación el Plan de Abastecimiento Alimentario en Escala Regional, con el fin de garantizar la disponibilidad, oferta y acceso de alimentos diversos y saludables a la población bogotana; la optimización de la operación logística del abastecimiento con énfasis en la desconcentración del mercado y la adopción de soluciones de última milla; la modernización de la industria transformadora de alimentos; la incorporación de estrategias de economía circular con impacto en la reducción de pérdidas y desperdicio de alimentos, y la adopción de un esquema de seguimiento de precios que permita la reducción de asimetrías de información para que campesinado reciba un precio justo y los consumidores un precio asequible.

Parágrafo. Créese una estrategia con el fin de fortalecer los sistemas de abastecimiento y seguridad alimentaria, la Administración Distrital adelantará acciones estratégicas, incluidas, convenios en contra del hambre orientadas a atender la demanda de alimentos, adoptar soluciones de última milla y reducir el desperdicio

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

mediante convocatoria y solidaridad ciudadana en articulación con centrales de abastos, agricultores, entidades privadas y ofertas no gubernamentales.

Artículo 10.2. Programa 8. Erradicación del hambre en Bogotá. A través de este programa se desarrollarán cuatro grandes acciones para reducir los niveles de inseguridad alimentaria y contribuir a la garantía del derecho a la alimentación

Artículo 312. Desconcentración regional del Sistema de abastecimiento y distribución de alimentos. La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría de Desarrollo Económico, en coordinación con la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, definirá acciones y estrategias que permitan dar cumplimiento al Decreto Distrital 555 de 2021, relacionado con la desconcentración del abastecimiento de alimentos de la ciudad de Bogotá D.C. El propósito es contribuir a la dinamización y el mejoramiento de la eficiencia operacional del abastecimiento y la distribución de alimentos en la ciudad, la disminución de los impactos en materia de movilidad y medio ambiente, así como sobre la seguridad alimentaria y nutricional de los Bogotanos.


## **4.CONSIDERACIONES GENERALES**

### **4.1. CONTEXTO NACIONAL**

La industria panificadora está conformada por compañías industriales, medianas y pequeñas o puntos calientes. Las empresas industriales venden una gran variedad de líneas de pan empacado, las compañías medianas se caracterizan por tener sus marcas propias y existen también las panaderías de punto caliente, las cuales tienen procesos artesanales o semiindustriales, y participan con más del 70% del mercado. Las panaderías de punto caliente están constituidas por medianas, micro y famiempresas. En Colombia esta actividad genera 400.000 empleos directos. (Sectorial, e-Infoma, 2016)

Las panaderías y pastelerías concentran su actividad de negocios en los estratos populares. El censo Infocomercio 2011, muestra la concentración de establecimientos por estrato social. Existe aproximadamente una panadería por cada 1.100 habitantes en estratos 2 y 3 donde se concentra la mayor densidad poblacional. (Quengan, 2012).

En cuanto al peso de la industria del pan en Colombia, la Cámara de Comercio ha establecido que, en Colombia las panaderías y reposterías registran ventas por más de tres billones de pesos y generan cerca de 400.000 empleos directos. Su

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

peso es tal que, dentro de la producción nacional de alimentos, la industria panificadora representa el 16%. Además, somos el quinto país de la región en consumo per cápita de pan con 22 kilos por año.


Sin embargo, esta importante industria ha sufrido el aumento de costos de producción, el pan de cada día es la principal discusión sobre los retos que enfrenta el sector giró en torno a los crecientes costos al producir el pan, impactados principalmente por las afectaciones climáticas, la reducción de la oferta mundial de trigo, el alza en los fletes y el aumento del dólar en el primer semestre. Así mismo, la entrada en vigor de la norma de etiquetado de alimentos puede presentar un reto o una nueva oportunidad para las panaderías de barrio.

Durante el evento, Rodrigo Mantilla, de Fleischmann Foods, señaló que esta preocupación se acompaña de un contexto inflacionario que ha afectado el consumo a nivel de la canasta familiar y el reto de la industria de mantenerse vigente ante las nuevas tendencias del consumidor que hoy en día tiene familias más pequeñas, disminuyendo la necesidad de abastecimiento. El chef colombiano, Mark Rausch, dijo por su parte que la industria debe repensar sus procesos de cara a un consumidor más exigente para generar productos en los que las técnicas y procesos correctos permitan que la levadura pueda hacer sus procesos enzimáticos para que así el pan no se vea “satanizado” por el gluten.

Si bien es cierto que la producción y las ventas de la industria panificadora no se vieron afectadas por la pandemia de manera significativa, de hecho, han continuado creciendo. Sin embargo, la reducción de los márgenes de rentabilidad a causa del incremento de los costos ha afectado principalmente a los pequeños negocios y a los consumidores que han empezado a afrontar mayores precios de los productos panificados

Para el 2015, la elaboración de los productos de molinería incrementó un 4,3%, comparado con el 2014. A nivel nacional, la industria panificadora, durante el 2015 y el transcurso del 2016, se vio afectada por el fortalecimiento del dólar, lo cual hizo que los panes de 100 pesos desaparecieran de los estantes nacionales. Por esa razón, el valor de los productos del sector oscila entre 500 y 3.000 pesos; en pocas regiones aún se conserva el de 200 pesos, esperando la adaptación de la demanda. (Sectorial, e-Infoma, 2016)

Durante el primer semestre del 2016 el PIB de los productos de molinería presentó un aumento del 5,1% respecto al mismo periodo del 2015. El sector panificador se ha visto afectado por el gravamen que se presenta sobre el trigo, uno de sus prin-

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

cipales insumos, así como por la depreciación del peso frente al dólar y por factores de orden climático, como los fenómenos del niño y de la niña. De igual forma, el paro de los transportadores tuvo en aprietos a los productores de pan. A pesar de lo anterior, las expectativas del sector son favorables y varias de las empresas líderes de la industria, como Ramo, cuentan con planes bien estructurados de expansión en lo que resta del 2017. (Sectorial, 2016)

En cuanto a los insumos, la harina de trigo y el huevo han presentado incrementos, aunque en el primer caso la caída en los precios internacionales del cereal ha mitigado en parte el incremento en el valor de las importaciones por parte del dólar. Caso contrario viene sucediendo con los huevos, los cuales han aumentado su valor dado las cosechas de maíz que consumen las gallinas ponedoras se vieron afectadas por el fenómeno del niño y se tuvo que importar el grano.<sup>43</sup>

Por otra lado, durante el tercer trimestre de 2023, la industria panificadora en Colombia experimentó una contracción del 2% en su PIB, atribuida al aumento de precios en insumos esenciales como harina, huevos y mantequilla. La inflación y la importación de trigo a precios elevados afectaron los costos de producción, reduciendo los márgenes de ganancia y disminuyendo la demanda de productos panificados. A pesar de la disminución en el rendimiento y ventas internas, las exportaciones de productos panificados crecieron un 23,8% anual, destacándose en mercados como Venezuela y Estados Unidos. Las perspectivas futuras incluyen incertidumbre en la cadena de suministro global debido a problemas en el Canal de Panamá y tensiones en el Mar Rojo, lo que podría aumentar la volatilidad de precios y afectar la disponibilidad de productos en el mercado, especialmente la harina de trigo.<sup>44</sup>


## 4.2. CONTEXTO LOCAL

Bogotá y la Región por su parte destacan por la calidad de su producto y por concentrar un alto número de micronegocios alrededor de la industria pues mientras el 97% de los negocios del sector son microempresas, apenas el 2% son pequeñas y el 1% son medianas o grandes empresas.

Para Juan David Castaño, exvicepresidente de Fortalecimiento Empresarial de la CCB, resaltó la relevancia de la capital en esta industria y explicó que “el sector de la panadería es de gran importancia para Bogotá y la Región, pues de acuerdo

<sup>43</sup> <https://1library.co/article/an%C3%A1lisis-del-sector-la-industria-panificadora-en-colombia.q7w768rz>

<sup>44</sup> <https://www.einforma.co/informes-sectoriales/sector-industria-panificadora>

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

con información del Registro Mercantil de la CCB, a junio de 2023 el sector cuenta con 5.540 empresas activas, siendo el 97% de ellas microempresas en las cuales hemos centrado nuestro foco de atención y servicios para su fortalecimiento y competitividad”.

Precisamente, desde hace un poco más de tres años la CCB prioriza la atención a la base de la pirámide empresarial, aquellas microempresas que son mipymes y representan el 91,8% del total de las empresas de Bogotá. Este tipo de negocios son los pequeños negocios de la economía popular como las panaderías, por lo que la entidad los atiende a través de un portafolio de más de 600 servicios gratuitos que brindan herramientas para el cierre de sus brechas durante sus diferentes etapas de desarrollo.<sup>45</sup>

En la Ciudad, a mediados del año 2023 más de 500 actores de la industria panadera se congregaron en el evento "Bogotá Huele a Pan", en el cual se buscaron soluciones ante los crecientes costos de producción y las nuevas tendencias del consumidor.


La industria panadera capitalina se reúne en el "Bogotá Huele a Pan", un evento organizado por la Asociación Nacional de Fabricantes de Pan (ADEPAN) y la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), con el respaldo de la Secretaría de Desarrollo Económico de la Alcaldía de Bogotá.

El evento promovió el diálogo entre miembros de la industria panadera estableciendo contactos comerciales, descubriendo las últimas tendencias del sector, realizando demostraciones en vivo y charlas especializadas, así como una feria de servicios de la CCB especialmente para el sector.

En este evento Marcela Morales, presidente de ADEPAN afirmó que, *“Anualmente, celebramos el día del panadero con eventos como este para resaltar la labor y el valor del panadero. Estamos descifrando lo que ha pasado en torno a una actividad económica que ha enfrentado grandes desafíos en los últimos dos años. En Colombia hay alrededor de 26.000 negocios que producen y transforman pan, de los cuales cerca de un 80% hacen parte de la panadería tradicional, las panaderías de barrio”*.

Debido a la importancia de esta industria, desde hace varios años la Cámara de Comercio de Bogotá prioriza la atención a la base de la pirámide empresarial, aquellas microempresas que son mipymes y representan el 91,8% del total de las

<sup>45</sup> <https://www.ccb.org.co/de-interes/comunicados/personas-empresarias-de-la-industria-panadera-discuten-sobre-los-retos-y-el-futuro-del-sector>

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

empresas de Bogotá. Este tipo de negocios son los pequeños negocios de la economía popular como las panaderías, por lo que la entidad los atiende a través de un portafolio de más de 600 servicios gratuitos que brindan herramientas para el cierre de sus brechas durante sus diferentes etapas de desarrollo.<sup>46</sup>

Teniendo en cuenta la importancia de la industria panificadora en el país y en la Ciudad, consideramos que esta iniciativa es muy conveniente para fortalecer el trabajo que realiza esta Entidad, ya que:

- Genera incentivos para quienes hacen parte de esta industria.
- Fortalece el empleo en este sector
- Fomenta la capacitación, asistencia técnica, investigación, desarrollo e innovación en este sector comercial.
- Promueve el uso de ingrediente saludables en el sector panadero Busca garantizar la seguridad alrededor de los establecimientos de comercio y las empresas vinculadas a la industria panificadora.
- Incentiva a una producción más limpia
- Promueve la compra local
- Crea la mesa distrital del pan

Por lo anterior consideramos que esta iniciativa es viable y conveniente para fortalecer el desarrollo económico en la Ciudad.

#### 4. COMPETENCIA DEL CONCEJO


Constitución Política:

Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

2. Ejercer las competencias que les correspondan.

Artículo 313. Corresponde a los Concejos:

<sup>46</sup> <https://www.revistaalimentos.com/es/noticias/bogota-huele-pan-inicia-la-cita-imperdible-para-la-industria-panadera>

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

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

El artículo 12 del Decreto 1421 de 1993 establece que corresponde al Concejo:

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

(...)

25. Cumplir las demás funciones que le asignen las disposiciones vigentes.


## 5. CONSIDERACIONES CONCEJAL MARCO ACOSTA

La industria panificadora es una parte fundamental de la economía de Bogotá. No solo genera empleo y oportunidades para miles de familias, sino que también ayuda a combatir el hambre y fortalece la cultura gastronómica de la ciudad. Para que esta industria crezca y sea más fuerte, es importante encontrar un equilibrio entre el apoyo del gobierno y la libertad de las empresas para competir y desarrollarse.

Por un lado, el gobierno puede ayudar eliminando trámites innecesarios, facilitando el acceso a financiamiento y ofreciendo espacios de capacitación para que los panaderos aprendan sobre nuevas tecnologías, ventas en línea y mejores procesos de producción. También es importante que haya seguridad para los negocios, evitando robos y promoviendo espacios seguros para los trabajadores y clientes.

Sin embargo, el crecimiento de la industria no debe depender completamente del gobierno. Es clave que las panaderías y empresas del sector sean competitivas por sí mismas, innovando en sus productos y servicios sin depender de subsidios. Para esto, se deben fomentar oportunidades de negocio que permitan vender más, tanto en la ciudad como en otros mercados. También es importante que los impuestos y regulaciones sean justos, para que los negocios puedan crecer sin dificultades.

La industria panificadora de Bogotá puede fortalecerse si hay un balance entre el apoyo estatal y la libertad económica; con incentivos bien enfocados y un entorno

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

seguro y competitivo, esta industria podrá seguir generando empleo y contribuyendo al bienestar de la capital.

## 6. IMPACTO FISCAL


De conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, la presente iniciativa no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco fiscal de mediano plazo, toda vez, que no se incrementará el presupuesto del Distrito, ni ocasionará la creación de una nueva fuente de financiación; ya que, según lo establecido por los autores, se enmarcan en los programas y metas planteadas en el Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024.

Adicionalmente, es importante mencionar que que no obstante lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, afirmando:

*“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”.*

*“(…) Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.*

*De conformidad a lo establecido el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos deberá hacerse explícito cuál es su impacto fiscal y establecerse su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo. Para el efecto dispone que en las exposiciones de motivos de*

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

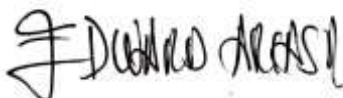
*los proyectos y en cada una de las ponencias para debate, se deben incluir expresamente los costos fiscales de los mismos y la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos.*

*En ese orden de ideas, este proyecto de acuerdo no genera dicho impacto dado que el Distrito no tiene que asumir costos adicionales, ni tiene que sustituir alguna fuente de ingresos. Por ello, este proyecto no afecta el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ni requiere recursos adicionales.*

## 7. CONCLUSIÓN.

Con fundamento en los argumentos anteriormente expuestos presentamos PONENCIA CONJUNTA POSITIVA con modificaciones 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**”.


Cordial Saludo



**EDWARD ANÍBAL ARIAS RUBIO**  
Coordinador Ponente




**MARCO FIDEL ACOSTA RICO**  
Concejal Ponente


 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

## 8. MODIFICACIÓN ARTICULADO


ARTICULADO INICIAL	ARTICULADO PROPUESTO
TITULO	TITULO
“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA RECONOCER Y FORTALECER LA INDUSTRIA PANIFICADORA DEL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.	Sin modificaciones
<b>ARTÍCULO 1°. OBJETO.</b> 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.	<b>ARTÍCULO 1°. OBJETO.</b> 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, <b>sin afectación a la libre competencia y garantizando condiciones equitativas para todas las empresas del sector.</b>
<b>ARTÍCULO 2°. INCENTIVOS PARA LA INDUSTRIA PANIFICADORA.</b> La Administración Distrital, en cabeza del Sector de Desarrollo Económico, ofrecerá de forma permanente <i>incentivos, estímulos y fomento</i> 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	<b>ARTÍCULO 2°. INCENTIVOS PARA LA INDUSTRIA PANIFICADORA.</b> La Administración Distrital, a través del Sector de Desarrollo Económico, podrá ofrecer incentivos y programas de apoyo dirigidos a las personas naturales y jurídicas domiciliadas en Bogotá D.C. que desarrollen actividades vinculadas con la cadena de producción del pan. <b>Dichos incentivos se otorgarán bajo principios de equidad, transparencia y neutralidad competitiva</b> , con el fin de fomentar la generación de empleo, la innovación y el consumo local, siempre

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019


<p>responsabilidad fiscal y disponibilidad financiera.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> 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.</p>	<p>respetando los principios de responsabilidad fiscal y disponibilidad financiera.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> En la asignación de incentivos se procurará priorizar el apoyo a iniciativas que fomenten el empleo juvenil y la contratación de personas mayores, en los términos de la Ley Estatutaria 1622 de 2013 o la norma que la modifique o sustituya.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Los incentivos y programas de apoyo se diseñarán de manera que no generen ventajas exclusivas a ninguna empresa en particular y promuevan la participación equitativa de todos los actores de la industria panificadora.</p>
<p><b>ARTÍCULO 3º. GENERACIÓN DE EMPLEO.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Administración Distrital tendrá en cuenta las particularidades y necesidades del sector panificador en</p>	<p><b>ARTÍCULO 3º. GENERACIÓN DE EMPLEO.</b> La Administración Distrital, en cabeza del Sector de Desarrollo Económico, diseñará e implementará programas de fomento al empleo en la industria panificadora, iniciativa que podrá incluir el apoyo a costos asociados a la nómina de nuevos empleos, garantizando que su aplicación sea equitativa y sin generar distorsiones en el mercado.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Administración Distrital tendrá en cuenta las particularidades y necesidades del sector panificador en la definición de estos planes, programas, proyectos y/o estrategias</p>

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

la definición de estos planes, programas, proyectos y/o estrategias.	
<p><b>ARTÍCULO 4º. CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA.</b> 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, <i>foodtech</i>, <i>e-commerce</i>, servicio al cliente, <i>fintech</i>, entre otros.</p> <p>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</p>	<p><b>ARTÍCULO 4º. CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA.</b> 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, <b>sin establecer restricciones que favorezcan a un sector en detrimento de otros</b>, dentro de las cuales se propenderá por incluir contenidos sobre innovación, <i>foodtech</i>, <i>e-commerce</i>, servicio al cliente, <i>fintech</i>, entre otros.</p> <p>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</p>
<p><b>ARTÍCULO 5º. INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN.</b> 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</p>	<p><b>ARTÍCULO 5º. INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN.</b> <b>La Administración Distrital</b> 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), <b>fomentará la investigación y el desarrollo de tecnologías aplicables a la industria panificadora en colaboración con la</b></p>

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

articulación con la academia y el sector productivo de la ciudad.	<b>academia y el sector productivo, garantizando acceso equitativo a los beneficios de estos proyectos.</b>
<b>ARTÍCULO 6°. NUTRICIÓN Y SALUD.</b> La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría Distrital de Salud, ofrecerá 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.	<b>Sin modificaciones</b>
<b>ARTÍCULO 7°. PANADERÍAS COMO ENTORNOS SEGUROS (PES).</b> 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	<b>Sin modificaciones</b>


 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

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.


**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 8°. 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


**ARTÍCULO 8°. INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL.** **La Administración Distrital promoverá programas de acompañamiento para el cumplimiento de normativas sanitarias y comerciales, dirigidos a prevenir eventuales procedimientos administrativos y sanciones, por medio de 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.**

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019


<p>los requerimientos de inspección, vigilancia y control definidos en la normatividad vigente.</p> <p><b>Parágrafo.</b> 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.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 9º. FESTIVAL DISTRITAL DEL PAN.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El Sector Desarrollo Económico, en coordinación con las demás entidades <u>competentes</u> del Distrito, planeará y organizará anualmente este festival en alianza con el sector privado vinculado con la industria panificadora de la ciudad.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> 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.</p>	<p><b>Sin modificaciones</b></p>

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019


<p><b>Parágrafo 3.</b> 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.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 10. PRODUCCIÓN MÁS LIMPIA.</b> 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 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.</p>	<p><b>Sin modificaciones</b></p>
<p><b>ARTÍCULO 11º. COMPRA LOCAL.</b> 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,</p>	<p><b>Sin modificaciones</b></p>

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019


Centros Sanar, Casas de Memoria y Lúdica, entre otros equipamientos públicos con enfoque social.	
<p><b>ARTÍCULO 12º. MESA DISTRITAL DEL PAN.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> La Mesa Distrital del Pan estará conformada por:</p> <p><b>a) Por la institucionalidad distrital:</b></p> <p><b>a.1)</b> Un delegado de la Secretaría Distrital de Gobierno.</p> <p><b>a.2)</b> Un delegado de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.</p> <p><b>a.3)</b> Un delegado de la Secretaría de Educación del Distrito.</p> <p><b>a.4).</b> Un delegado de la Secretaría Distrital de Salud.</p>	<p><b>ARTÍCULO 12. MESA DISTRITAL DEL PAN.</b> <b>Se creará un espacio de diálogo y articulación entre el sector público y privado para promover el desarrollo equitativo de la industria panificadora, asegurando la representación plural de sus actor.</b></p>

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

<p><b>a.5)</b> Un delegado de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, quien convocará a la Policía Metropolitana de Bogotá.</p> <p><b>a.6)</b> Un delegado de la Secretaría Distrital de Ambiente.</p> <p><b>a.7)</b> Un delegado de la Secretaría Distrital de Planeación.</p> <p><b>b) Por la sociedad civil:</b></p> <p><b>b.1)</b> Un representante de la Asociación Nacional de Panaderos (Adepan).</p> <p><b>b.2)</b> Un representante de la Cámara Fedemol de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI).</p> <p><b>b.3)</b> Dos representantes de los panaderos no afiliados a organizaciones gremiales.</p> <p><b>b.4)</b> Dos representantes de los consumidores.</p> <p><b>b.5)</b> Un representante de la academia.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> La Secretaría Técnica de la Mesa Distrital del Pan será ejercida por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> Los representantes de la sociedad civil ante la Mesa Distrital del Pan se elegirán o designarán para un periodo de dos (2) años.</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> Dentro de los tres (3) meses siguientes a su entrada en funcio-</p>	
---	--

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

namiento la Mesa Distrital del Pan expedirá su reglamento interno con el acompañamiento del Instituto Distrital para la Participación y Acción Comunal (IDPAC).	
<b>ARTÍCULO 13°. INFORMES.</b> 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.	<b>Sin modificaciones</b>
<b>ARTÍCULO 14°. REGLAMENTACIÓN E IMPLEMENTACIÓN.</b> 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.  <b>Parágrafo.</b> En la reglamentación del presente Acuerdo se contará con la participación incidente de representantes y organizaciones gremiales de la industria panificadora de la ciudad	<b>Sin modificaciones</b>
<b>ARTÍCULO 15°. VIGENCIA.</b> El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.	<b>Sin modificaciones</b>

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

## ARTICULADO FINAL

### 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, sin afectación a la libre competencia y garantizando condiciones equitativas para todas las empresas del sector.

**ARTÍCULO 2º. INCENTIVOS PARA LA INDUSTRIA PANIFICADORA.** La Administración Distrital, a través del Sector de Desarrollo Económico, podrá ofrecer incentivos y programas de apoyo dirigidos a las personas naturales y jurídicas domiciliadas en Bogotá D.C. que desarrollen actividades vinculadas con la cadena de producción del pan. Dichos incentivos se otorgarán bajo principios de equidad, transparencia y neutralidad competitiva, con el fin de fomentar la generación de empleo, la innovación y el consumo local, siempre respetando los principios de responsabilidad fiscal y disponibilidad financiera.

Parágrafo 1. En la asignación de incentivos se procurará priorizar el apoyo a iniciativas que fomenten el empleo juvenil y la contratación de personas mayores, en los términos de la Ley Estatutaria 1622 de 2013 o la norma que la modifique o sustituya.

Parágrafo 2. Los incentivos y programas de apoyo se diseñarán de manera que no generen ventajas exclusivas a ninguna empresa en particular y promuevan la participación equitativa de todos los actores de la industria panificadora.

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

**ARTÍCULO 3º. GENERACIÓN DE EMPLEO.** La Administración Distrital, en cabeza del Sector de Desarrollo Económico, diseñará e implementará programas de fomento al empleo en la industria panificadora, iniciativa que podrá incluir el apoyo a costos asociados a la nómina de nuevos empleos, garantizando que su aplicación sea equitativa y sin generar distorsiones en el mercado.

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 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, sin establecer restricciones que favorezcan a un sector en detrimento de otros, 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 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 (ATE-NEA), fomentará la investigación y el desarrollo de tecnologías aplicables a la industria panificadora en colaboración con la academia y el sector productivo, garantizando acceso equitativo a los beneficios de estos proyectos.

**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

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

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.

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 promoverá programas de acompañamiento para el cumplimiento de normativas sanitarias y comerciales, dirigidos a prevenir eventuales procedimientos administrativos y sanciones, por medio de 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

 <b>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</b>	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-003
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 14-Nov-2019

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 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.** Se creará un espacio de diálogo y articulación entre el sector público y privado para promover el desarrollo equitativo de la industria panificadora, asegurando la representación plural de sus actores.

**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.