REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1631 | Bogotá, D. C., viernes, 23 de octubre de 2026 | EDICIÓN DE 44 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 454 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se expide la Ley del Sector Gastronómico Colombiano, se racionaliza su marco regulatorio y se crean incentivos para el fortalecimiento, la formalización, la competitividad, la formación y la salvaguardia del patrimonio cultural asociado a este sector.

Bogotá, D. C., octubre de 2026

Señor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

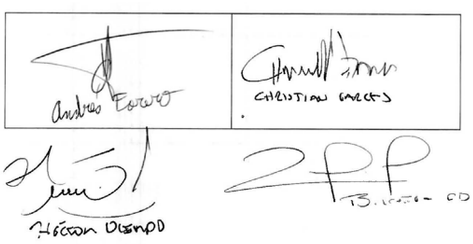
Cámara de Representantes

Congreso de la República de Colombia

Asunto: Radicación Proyecto de Ley

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 154 y en el numeral 1 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su conducto nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley número 454 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se expide la Ley del Sector Gastronómico Colombiano, se racionaliza su marco regulatorio y se crean incentivos para el fortalecimiento, la formalización, la competitividad, la formación y la salvaguardia del patrimonio cultural asociado a este sector.*

Cordialmente,





PROYECTO DE LEY NÚMERO 454 DE 2026 CÁMARA

(octubre 2026)

por medio de la cual se expide la Ley del Sector Gastronómico Colombiano, se racionaliza su marco regulatorio y se crean incentivos para el fortalecimiento, la formalización, la competitividad, la formación y la salvaguardia del patrimonio cultural asociado a este sector.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I

Objeto, ámbito de aplicación y principios

Artículo 1º. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto promover, fortalecer, incentivar y proteger el desarrollo del sector gastronómico colombiano, como expresión cultural, identitaria, social y económica del país. Para tal efecto, la presente ley racionaliza el marco regulatorio aplicable al sector, simplifica los trámites y cargas administrativas, fortalece la cadena de valor asociada a la prestación del servicio de alimentos y bebidas de consumo humano inmediato, promueve la formación y cualificación del talento humano, crea incentivos para la formalización, la generación de empleo, la productividad, la competitividad y reconoce, fomenta y salvaguarda el patrimonio cultural vinculado al sector.

Artículo 2º. ***Ámbito de aplicación.*** Las disposiciones de la presente ley se aplican a todas las personas naturales, jurídicas y organizaciones sociales y comunitarias que intervienen en la cadena de valor del sector gastronómico.

Para efectos de la presente ley, se entenderán comprendidas las actividades económicas correspondientes a la División 56 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU), relativa a las actividades de servicios de comidas y bebidas, así como aquellas actividades conexas, complementarias o asociadas al sector gastronómico, sin perjuicio de las actualizaciones o modificaciones que adopte la autoridad competente respecto de la clasificación CIIU.

Igualmente, se aplicará a las cocinas tradicionales, emprendimientos gastronómicos y demás agentes vinculados a la prestación de servicios, la formación, la investigación, la creación, la innovación, la promoción, la salvaguardia del patrimonio cultural y las actividades de turismo cultural asociadas al sector gastronómico.

Parágrafo 1º. Para efectos de la aplicación de la presente ley, será factor determinante la destinación de los alimentos y bebidas para consumo humano inmediato, independientemente del tipo de establecimiento, modalidad de servicio, canal de comercialización o tecnología utilizada para su distribución.

Parágrafo 2º Quedan excluidas del ámbito de aplicación de la presente ley:

1. La producción agropecuaria primaria no transformada.
2. La elaboración industrial de alimentos y bebidas envasados, congelados o destinados principalmente a procesos de manufactura o comercialización masiva.
3. El comercio mayorista o minorista de alimentos y bebidas sin preparación, transformación o servicio para consumo inmediato.
4. El expendio de alimentos y bebidas mediante máquinas expendedoras automáticas u otros mecanismos de dispensación de productos envasados que no impliquen preparación.

Artículo 3º. ***Principios.*** En desarrollo de los artículos 13, 25, 29, 83, 209, 333 y 334 de la Constitución Política, la aplicación e interpretación de esta ley y de todas las disposiciones que se expidan en su desarrollo se sujetará a los siguientes principios, los cuales constituyen mandatos de optimización de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades con competencia sobre el sector gastronómico colombiano:

1. Proporcionalidad. Toda carga regulatoria sobre el sector gastronómico será proporcional al riesgo demostrable o a la finalidad legítima que persigue y no podrá ser mayor a la estrictamente necesaria para alcanzar el fin perseguido.
2. Simplificación administrativa. El Estado garantizará condiciones de acceso y operación en el sector gastronómico que eviten cargas procedimentales innecesarias, eliminen la duplicidad de información exigida al operador y faciliten la habilitación, modificación y renovación de su actividad.
3. Diferenciación por riesgo y por tamaño. La regulación reconocerá la heterogeneidad del sector gastronómico y aplicará criterios de diferenciación en la imposición de cargas y obligaciones, según el nivel de riesgo sanitario del establecimiento y el tamaño del operador.
4. Declaración responsable y verificación posterior. El Estado confiará en la declaración del operador sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos para el desarrollo de su actividad y verificará dicho cumplimiento mediante mecanismos de control posterior.
5. Formalización. Las decisiones regulatorias que afecten al sector se evaluarán por su efecto sobre la informalidad. La norma propenderá por la formalización del sector gastronómico.
6. Buena fe. Las autoridades y los operadores gastronómicos presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.
7. Debido proceso. Las actuaciones administrativas de inspección, vigilancia, control y sanción que se adelanten en aplicación de la presente ley se sujetarán al debido proceso previsto en el artículo 29

de la Constitución Política y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), sin perjuicio de los procedimientos especiales aplicables. El operador gastronómico gozará de todas las garantías allí previstas.

8. Libre competencia. La regulación del sector gastronómico no podrá tener por objeto ni por efecto restringir las condiciones de competencia entre operadores ni crear barreras de acceso al mercado que no estén justificadas en razones de interés social, sanitario, ambiental o de seguridad.
9. Coordinación, concurrencia y subsidiariedad territorial. En desarrollo de los artículos 209, 287 y 288 de la Constitución Política, las cargas, plazos y obligaciones que esta ley imponga a las entidades territoriales se ejecutarán bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que rigen la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, sin desconocer ni limitar las competencias constitucionales de los municipios y distritos en materia de ordenamiento territorial, usos del suelo y tributos de carácter territorial.
10. Enfoque diferencial étnico, de género y territorial. En desarrollo de los artículos 7º, 8º, 13, 43 y 70 de la Constitución Política, la aplicación de la presente ley reconocerá y protegerá los saberes, prácticas y oficios culinarios de los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y las comunidades campesinas, en tanto expresiones de su identidad y diversidad étnica y cultural. Las medidas de fomento, formación y salvaguardia aquí previstas propenderán por la participación efectiva de las mujeres portadoras de saberes gastronómicos y por la eliminación de las barreras que histórica y estructuralmente han limitado su acceso a la formalización, el reconocimiento y los incentivos previstos en esta ley.
11. Inocuidad alimentaria y protección al consumidor. En desarrollo de los artículos 49 y 78 de la Constitución Política, toda actividad comprendida en el ámbito de aplicación de esta ley garantizará la inocuidad de los alimentos y bebidas destinados al consumo humano inmediato, así como el derecho de los consumidores a la información clara, veraz y suficiente sobre las condiciones de su preparación, origen y manipulación. La simplificación y racionalización regulatoria previstas en esta ley no podrán, en ningún caso, disminuir los niveles de protección sanitaria ni los derechos de los consumidores reconocidos en la Constitución Política y en la Ley 1480 de 2011 o las normas que la modifiquen o sustituyan.
12. Compatibilidad patrimonial. Las autoridades sanitarias, de gestión del riesgo, de bomberos y de ordenamiento territorial promoverán la aplicación armónica de las normas de salud, higiene y seguridad con la protección de los valores patrimoniales de los inmuebles declarados Bienes de Interés Cultural, mediante la evaluación y adopción de soluciones técnicamente justificadas que permitan alcanzar los objetivos de dichas normas, en consideración a las características del inmueble y sin menoscabar los valores que motivaron su declaratoria.

CAPÍTULO II

Definiciones

Artículo 4º. *Definiciones.* Para los efectos de la presente ley y de las normas que se expidan en su desarrollo, se entenderá por:

1. Sector gastronómico. Comprende el conjunto de actividades económicas, culturales, sociales, productivas y de servicios relacionadas con la creación, transformación, preparación, comercialización, distribución, expendio y consumo de alimentos y bebidas destinados al consumo humano inmediato.
2. Establecimiento gastronómico. Unidad económica, fija o móvil, que desarrolla de manera habitual y con ánimo de lucro la preparación, transformación, producción, expendio o suministro de alimentos y bebidas destinados al consumo humano inmediato, independientemente de su modalidad de atención, canal de distribución, escala de operación, naturaleza jurídica del operador o tecnología utilizada para su comercialización.
3. Restaurantes, cafeterías, servicios móviles de comidas y de catering. Establecimientos dedicados a la preparación y el expendio de comidas para el consumo inmediato, tales como: restaurantes, cafeterías, asaderos, merenderos, salones de onces, puestos de refrigerios; el servicio de expendio móvil de comidas (ambulantes), los servicios de coche comedor, si son proporcionados por unidades independientes diferentes de empresas ferroviarias y de otros servicios de transporte; el expendio de comidas para llevar y a domicilio; las actividades de catering para eventos individuales o para un periodo específico de tiempo, la operación de concesiones de alimentación, entre otros.
4. Heladerías. Establecimientos dedicados a la preparación y expendio de helados, en cualquiera de sus preparaciones y presentaciones como: paletas, raspados, sorbetes, granizados, malteadas, postres fríos y demás productos de confitería helada, con o sin servicio adicional de bebidas y alimentos complementarios listos para su consumo inmediato o para llevar.

5. Panaderías, reposterías, pastelerías o chocolaterías. Establecimientos dedicados a la elaboración y venta de panes, galletas, pasteles, tortas, postres, dulces, chocolates y productos de confitería, con o sin expendio de bebidas y preparaciones saladas para consumo inmediato o para llevar.
6. Gastrobares: Establecimientos cuya actividad económica principal consiste en la venta al público de bebidas alcohólicas para su consumo dentro de los mismos y que pueden ser acompañados de alimentos preparados.
7. Cocina oculta o cocina virtual. Instalación destinada principalmente a la preparación de alimentos que opera sin un espacio destinado a la atención presencial de consumidores y cuya actividad principal consiste en la preparación, elaboración y despacho de alimentos y bebidas para su comercialización mediante canales digitales, plataformas tecnológicas, servicios de entrega a domicilio, pedidos para recoger o cualquier otro mecanismo de venta no presencial.
8. Servicio de alimentación institucional. Actividad que consiste en la planeación, preparación, suministro de alimentos y bebidas destinados a grupos de personas vinculadas a una institución pública, privada o mixta, tales como: establecimientos educativos, hospitales, centros de atención social, empresas, fuerzas militares, centros penitenciarios y demás organizaciones. Este servicio puede prestarse de manera directa o mediante contratación con terceros, y comprende las actividades necesarias para garantizar una alimentación adecuada y acorde con los requerimientos de la población atendida.
9. Agente del sector gastronómico. Persona natural, jurídica u organización social o comunitaria que participa en la cadena de valor del sector gastronómico en cualquiera de sus dimensiones económica, laboral, cultural, formativa o investigativa, con independencia de su tamaño, naturaleza jurídica, ubicación territorial o forma de vinculación al sector. Son agentes del sector gastronómico, entre otros, los operadores gastronómicos, los trabajadores y oficios gastronómicos, los proveedores de insumos, materias primas y equipos, las instituciones de formación en oficios gastronómicos, las comunidades portadoras de cocinas tradicionales, los investigadores y gestores del patrimonio cultural asociado al sector gastronómico, los gremios y asociaciones representativos del sector y las plataformas digitales de intermediación.
10. Operador Gastronómico. Persona natural, jurídica, organización social o comunitaria que participa directamente en la prestación de servicios gastronómicos mediante el desarrollo de actividades económicas comprendidas en la División 56 "Actividades de servicios de comidas y bebidas", de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), correspondiente a las actividades de servicios de comidas y bebidas, incluyendo, entre otras, la preparación, transformación, expendio, suministro y servicio de alimentos y bebidas para consumo inmediato, ya sea en establecimientos físicos, mediante entrega a domicilio, servicios de catering, cocinas compartidas, cocinas ocultas o cualquier otra modalidad autorizada de prestación del servicio.
11. Manipulador de alimentos. Es toda persona que interviene directamente, en forma permanente u ocasional, en actividades de fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte y expendio de alimentos.
12. Cadena de frío. La cadena de frío es la sucesión de procesos logísticos (producción, almacenaje, distribución, embalajes, transporte, carga y descarga, venta directa) con una temperatura y humedad relativa controladas, desde el momento inicial de la producción hasta el consumidor final.
13. Cocina tradicional. Conjunto de conocimientos, prácticas, técnicas y expresiones culturales relacionados con la obtención, selección, preparación y conservación de alimentos, construidos colectivamente y transmitidos principalmente de generación en generación. Las cocinas tradicionales expresan la relación de las comunidades con su entorno ecológico y productivo, su memoria colectiva, identidad y sentido de pertenencia, e incluyen los saberes, las costumbres, los rituales y las formas de organización social asociados a la alimentación, de acuerdo con las particularidades culturales y territoriales de cada comunidad.
14. Oficios gastronómicos. Son las ocupaciones, actividades, saberes, conocimientos, técnicas, habilidades y competencias asociadas a la producción, transformación, conservación, preparación, creación, presentación, servicio, comercialización y gestión de alimentos y bebidas de consumo inmediato, así como a las demás actividades conexas requeridas para la prestación de servicios gastronómicos. Los conocimientos de los oficios pueden adquirirse mediante la educación formal, la formación para el trabajo, la experiencia, la práctica, la tradición oral o la transmisión intergeneracional de conocimientos y contribuirán al desarrollo económico, social y cultural del sector gastronómico, así como a la protección y salvaguardia del patrimonio culinario de la Nación.

15. Turismo gastronómico. Modalidad de actividad turística en la que la experiencia del visitante está motivada o vinculada con el conocimiento, disfrute y valoración de los alimentos, las bebidas, las cocinas, los productos locales, los saberes culinarios y los oficios gastronómicos, así como con las actividades relacionadas con la producción, transformación, preparación, comercialización y consumo de alimentos y las manifestaciones culturales, patrimoniales y territoriales asociadas. El turismo gastronómico podrá comprender, entre otras, la visita a productores locales, mercados, establecimientos y rutas gastronómicos, la participación en festivales y eventos gastronómicos, la asistencia a clases, talleres de cocina y la degustación de comidas y bebidas preparadas.
16. Complejidad sanitaria. La probabilidad de ocurrencia de un evento exógeno, adverso, conocido o potencial, que ponga en peligro la salud o la vida humana, derivado de la exposición de la población a factores biológicos, físicos o químicos, por la producción, preparación, transformación, almacenamiento, transporte, distribución, comercialización o servicio de alimentos y bebidas. La complejidad sanitaria será clasificada como de bajo, medio o alto impacto, conforme a los criterios técnicos de valoración adoptados por las autoridades competentes quienes tendrán en cuenta en sus criterios, probabilidad de ocurrencia y la severidad de las consecuencias.
17. Uso gastronómico. Se entiende por uso gastronómico el destino, aprovechamiento o utilización de infraestructuras para el desarrollo de actividades económicas comprendidas en la División 56 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), correspondiente a las actividades de servicios de comidas y bebidas, incluyendo, entre otras, la preparación, transformación, expendio, suministro y servicio de alimentos y bebidas para consumo inmediato.
18. Cadena de valor. Conjunto de actividades, actores y recursos vinculados a las actividades de servicio de comidas y bebidas comprendidas en la división 56 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) adaptada para Colombia, o la que la modifique o sustituya. Comprende, entre otros, el abastecimiento, el almacenamiento, la transformación, el ensamble, la producción, la logística y la cadena de frío, la venta, y la gestión y el aprovechamiento de residuos, así como los saberes y oficios culinarios tradicionales asociados.

TÍTULO II
INSTITUCIONALIDAD
CAPÍTULO I
Cuenta satélite y reconocimiento de la gastronomía como motor de desarrollo

Artículo 5º. ***Cuenta satélite gastronómica.*** El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, creará e implementará la Cuenta Satélite de Gastronomía, como instrumento de información estadística que permita medir e identificar los agentes, las actividades económicas y la cadena de valor que integran el sector gastronómico, así como su contribución al desarrollo económico y social del país.

Artículo 6º. ***Reconocimiento de la gastronomía como motor de desarrollo.*** Las entidades públicas nacionales y territoriales, en el ámbito de sus competencias, reconocerán y promoverán el sector gastronómico y su cadena de valor como motor de desarrollo económico, social, cultural y turístico. Para tal efecto, podrán incorporar políticas, programas, proyectos y acciones orientadas a su fortalecimiento en los planes de desarrollo y demás instrumentos de planeación territorial. Así mismo, promoverán la protección y el fortalecimiento de las ciudades colombianas reconocidas por la Red de Ciudades Creativas de la Unesco en la categoría de Gastronomía y promoverán este reconocimiento en los distintos territorios del país.

CAPÍTULO II
Corporación Colombia Gastronómica y Defensoría del Cliente Gastronómico

Artículo 7º. ***Creación, naturaleza jurídica y objeto de la Corporación Colombia Gastronómica.*** Autorícese al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Ministerio de Salud y Protección Social para constituir la Corporación y para asociarse entre sí y con particulares, de conformidad con el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, y créase, en virtud de dicha autorización, la Corporación Colombia Gastronómica, en adelante la Corporación, como entidad de naturaleza mixta de carácter nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, la cual se regirá por las disposiciones de la presente ley y su régimen estará constituido de conformidad con las normas del derecho privado, sin perjuicio de los controles fiscales y disciplinarios que correspondan conforme a este artículo.

La Corporación tendrá como objeto el fortalecimiento, la formalización, la competitividad, la promoción, la generación de conocimiento, la salvaguardia del patrimonio cultural asociado al sector gastronómico y su cadena de valor en todo el territorio nacional, así como promover el reconocimiento y la visibilización de la diversidad

regional de la gastronomía del país y el turismo gastronómico, mediante la articulación entre los sectores privado y público, y la implementación de planes, programas, proyectos y actividades acordes con su misionalidad.

Parágrafo 1º. La Corporación creará la Distinción Colombia Gastronómica como mecanismo de reconocimiento del ecosistema gastronómico y promoverá, en coordinación con el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, el uso gastronómico compatible con los valores de los Bienes de Interés Cultural.

Parágrafo 2º. El patrimonio de la Corporación estará conformado por los aportes de sus miembros públicos y privados, los recursos de cooperación nacional e internacional y donaciones, los ingresos derivados de convenios y de las actividades que le sean delegadas conforme a esta ley, y las apropiaciones presupuestales que el Gobierno nacional destine para su funcionamiento, de conformidad con las leyes anuales de presupuesto.

Parágrafo 3º. Cuando la Corporación ejerza funciones administrativas de naturaleza pública que le sean atribuidas o delegadas por la ley o su reglamentación, se sujetará a las disposiciones previstas en los artículos 110 a 114 de la Ley 489 de 1998 y demás normas que resulten aplicables. Los recursos y bienes de origen público que administre o maneje en ejercicio de dichas funciones estarán sujetos al control fiscal, de conformidad con el artículo 267 de la Constitución Política y las disposiciones que lo desarrollen.

Parágrafo 4º. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reglamentará la organización y funcionamiento de la Corporación dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

Artículo 8º. ***Integración de la corporación.*** De acuerdo con lo establecido en la presente ley, la Corporación Colombia Gastronómica está conformada por los siguientes miembros:

1. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, quien ejerce la presidencia de la Corporación.
2. El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes.
3. El Ministerio del Trabajo.
4. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
5. El Ministerio de Salud y Protección Social.
6. Cuatro representantes de los gremios representativos a nivel nacional del sector gastronómico con personería jurídica vigente, elegidos mediante el mecanismo de selección que defina el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
7. Un representante de las instituciones oferentes de formación en oficios del sector gastronómico pertenecientes al Subsistema de Formación para el Trabajo, elegido mediante el mecanismo de selección que defina el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
8. Un representante de los mecanismos de participación y representación vigentes asociados a la política para el conocimiento, la salvaguardia y el fomento de la alimentación y las cocinas tradicionales de Colombia, elegido mediante el mecanismo de selección que defina el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes.

Artículo 9º. ***Defensor del cliente gastronómico.*** Los Operadores Gastronómicos podrán, de manera voluntaria, designar un Defensor del Cliente Gastronómico para recibir, tramitar y resolver las peticiones, quejas y reclamos de los consumidores relacionados con la calidad, idoneidad, seguridad, información, precio y demás condiciones de los bienes y servicios ofrecidos. La designación no requerirá inscripción, registro ni autorización ante ninguna autoridad.

El Defensor del Cliente Gastronómico tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

a) Recibir y tramitar las peticiones, quejas y reclamos de los consumidores. Para ello tendrá cinco (5) días hábiles siguientes a su recepción para enviar al Operador Gastronómico copia de la petición, queja o reclamo junto con su concepto inicial. El Operador tendrá diez (10) días hábiles para responder de fondo la respectiva petición.

b) Promover el arreglo directo entre el consumidor y el Operador Gastronómico y proponer fórmulas de solución, que podrán incluir la reparación, el cambio del producto, la devolución del dinero o una compensación.

c) Emitir pronunciamientos motivados sobre los reclamos. Estos no serán vinculantes para el consumidor, pero la fórmula de solución que el consumidor acepte será de obligatorio cumplimiento para el Operador Gastronómico.

d) Informar al consumidor, de manera clara y gratuita, sobre su derecho a acudir ante la Superintendencia de Industria y Comercio y a los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

e) Llevar un registro de las peticiones, quejas y reclamos recibidos y de su resolución, y formular recomendaciones al Operador Gastronómico para prevenir su repetición.

Parágrafo 1º. El reclamo presentado ante el Defensor del Cliente Gastronómico hará las veces de reclamación directa en los términos del numeral 5 del artículo 58 de la Ley 1480 de 2011.

Parágrafo 2º. La Superintendencia de Industria y Comercio se abstendrá de iniciar actuación administrativa sancionatoria, o archivará la que se encuentre en curso, cuando el consumidor haya

aceptado la fórmula de solución propuesta ante el Defensor del Cliente Gastronómico y el Operador Gastronómico la haya cumplido, salvo que los hechos (i) impliquen riesgo para la vida, la salud o la seguridad de los consumidores; (ii) afecten a un número plural de consumidores o intereses colectivos; o (iii) correspondan a una conducta reiterada del Operador Gastronómico.

Parágrafo 3º. El trámite ante el Defensor del Cliente Gastronómico será gratuito para el consumidor, podrá operar de manera concomitante con los mecanismos alternativos de solución de conflictos y no limitará el ejercicio de la acción de protección al consumidor ni de los demás derechos reconocidos en la Ley 1480 de 2011.

Parágrafo 4º. El Defensor del Cliente Gastronómico podrá ser una persona natural o jurídica, común a varios Operadores Gastronómicos o designada por los gremios del sector. Deberá actuar con independencia e imparcialidad y no podrá ser propietario, socio, administrador ni empleado del Operador Gastronómico. La existencia del Defensor y sus datos de contacto deberán informarse de manera visible en cada uno de los establecimientos, en el punto de pago y en los canales digitales del Operador Gastronómico. La Superintendencia de Industria y Comercio podrá impartir instrucciones en la materia.

TÍTULO III

SIMPLIFICACIÓN Y RACIONALIZACIÓN REGULATORIA

CAPÍTULO I

Guías de Orientación Gastronómica

Artículo 10. ***Guías de Orientación Gastronómica (GOG).*** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expedirá las Guías de Orientación Gastronómica (GOG) que se requieran para sistematizar, en lenguaje claro y de acceso público y gratuito a través de plataforma digital, las normas de aplicación directa y específica al sector gastronómico en materia técnica, sanitaria, ambiental, de seguridad, tributaria y de uso del suelo, organizadas de manera diferenciada por tipo de establecimiento y complejidad sanitaria. Cada Guía podrá versar sobre una materia o grupo de materias afines, sin que se requiera un documento único que las comprenda todas.

Para efectos de este artículo, se entiende por norma de aplicación directa y específica aquella que da un tratamiento diferenciado o especial al sector gastronómico, esté contenida en la presente norma o en otra ley, decreto o resolución Nacional. Las Guías compilan estas normas; frente a la legislación de aplicación general a cualquier actividad económica, solo podrán remitir a ella de manera informativa, sin incorporarla ni reproducirla.

Las Guías tienen además por objeto servir de referente oficial para las autoridades de inspección, vigilancia y control, y facilitar su conocimiento por parte de los agentes del sector gastronómico, con versiones diferenciadas para micronegocios y comunidades portadoras del patrimonio cultural vinculado al sector.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo coordinará un Comité Técnico Interinstitucional, con participación de las entidades con competencia sobre el sector y de la Corporación Colombia Gastronómica, encargado de definir las materias, la priorización y el cronograma de expedición de las Guías. La primera Guía deberá expedirse dentro de los doce (12) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

Parágrafo 2º. El Gobierno nacional reglamentará la composición, funcionamiento y procedimiento de decisión del Comité Técnico Interinstitucional, así como las condiciones de elaboración, publicación, actualización y mantenimiento de las Guías.

Artículo 11. ***Efectos jurídicos de las Guías de Orientación Gastronómica.*** Las Guías de Orientación Gastronómica son instrumentos de sistematización, consulta y referencia; no constituyen fuente autónoma de derecho, no derogan, subrogan, modifican ni sustituyen las normas que sistematizan, y no crean, modifican ni extinguen obligaciones distintas de las previstas en dichas normas. Las autoridades con competencia sobre el sector informarán al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo sobre los actos administrativos de carácter general que expidan y resulten relevantes para el sector gastronómico conforme al criterio del artículo anterior, dentro de los seis (6) meses siguientes a su expedición, para que sean reflejados en la Guía correspondiente.

Parágrafo 1º. Lo dispuesto en este artículo no modifica las competencias de las autoridades de inspección, vigilancia y control ni el ejercicio del poder reglamentario del Gobierno nacional.

Parágrafo 2º. Las Guías se actualizarán y publicarán conforme al procedimiento que establezca el Gobierno nacional, procurando que los agentes del sector conozcan de las actuaciones normativas de manera efectiva.

CAPÍTULO II

Simplificación regulatoria

Artículo 12. ***Ventanillas Únicas Territoriales Gastronómicas (VUTG).*** Créanse las Ventanillas Únicas Territoriales Gastronómicas (VUTG) en los municipios y distritos como mecanismos de coordinación administrativa y racionalización de trámites relacionados con el funcionamiento y desarrollo de las actividades del sector gastronómico. Estas facilitarán la recepción, radicación y seguimiento de las solicitudes de permisos, conceptos, autorizaciones y demás actuaciones a cargo de las autoridades competentes, sin sustituir sus atribuciones legales ni modificar los requisitos aplicables.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con las entidades competentes, expedirá, dentro de los doce (12) meses

siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los lineamientos para el funcionamiento de las VUTG. Los municipios y distritos las implementarán dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la expedición de dichos lineamientos, de conformidad con estos y en el marco de sus competencias.

Las autoridades municipales y distritales competentes gestionarán, a través de las VUTG, las solicitudes relacionadas con las actividades gastronómicas, con el fin de facilitar el intercambio de información, evitar duplicidades y brindar atención integral y clara a los operadores del sector, conforme a los principios de coordinación, eficiencia, economía, celeridad, buena fe, gratuidad e interoperabilidad.

La radicación de solicitudes y documentos ante la VUTG se entenderá realizada ante las autoridades competentes en la fecha y hora de su recepción por la ventanilla. Esta dejará constancia de la radicación y remitirá la documentación correspondiente, sin perjuicio de que cada autoridad evalúe las solicitudes y adopte las decisiones de su competencia dentro de los términos legales aplicables.

Parágrafo 2º. Cuando los municipios o distritos establezcan restricciones a la circulación vehicular por placas, horarios, zonas, tipo de vehículo u otros criterios equivalentes, los operadores del sector gastronómico podrán tramitar, a través de las VUTG, las solicitudes de permisos excepcionales de circulación que resulten procedentes para la entrega, recogida y distribución de alimentos y bebidas preparados por establecimientos gastronómicos.

La autoridad competente en materia de tránsito y movilidad evaluará y decidirá estas solicitudes conforme a la normativa aplicable. Los trámites serán gratuitos, salvo que exista fundamento legal para el cobro de una tarifa o derecho.

Parágrafo 3º. Las VUTG también recibirá y remitirá las solicitudes de autorización de intervención sobre BIC, y la autoridad de patrimonio participa desde el inicio del trámite, sea esta de carácter territorial o nacional.

Parágrafo 4º. Las VUTG podrán operar de manera física o virtual y serán administradas por la dependencia que designe el alcalde municipal o distrital. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo hará seguimiento a su implementación y funcionamiento, en coordinación con las entidades competentes, para evaluar sus resultados en la racionalización de trámites y la atención a los operadores del sector gastronómico.

Artículo 13. ***Plazos de respuesta a las solicitudes radicadas en las Ventanillas Únicas Territoriales Gastronómicas (VUTG).*** Las entidades competentes para dar respuesta a los trámites radicados en las VUTG de los municipios o distritos tendrán un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, salvo que la ley establezca un término especial menor, o aquella norma que la modifique o sustituya, contados a partir del día hábil siguiente a aquel en que el operador o establecimiento haya acreditado la totalidad de los requisitos exigidos a través de la VUTG correspondiente.

Parágrafo. En las VUTG y en el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT) se publicarán de manera expresa y clara la información de los procedimientos y los requisitos para el trámite de los permisos, autorizaciones o conceptos que las autoridades territoriales deben expedir, como condición previa para exigir su cumplimiento a los operadores o establecimientos gastronómicos.

TÍTULO IV

CLASIFICACIÓN SANITARIA Y ASUNTOS AMBIENTALES

Artículo 14. ***Clasificación de complejidad sanitaria y regulación ambiental de vertimientos en los establecimientos gastronómicos.*** Créase la Clasificación de Complejidad Sanitaria de los establecimientos gastronómicos como un instrumento de gestión sanitaria diferenciada, mediante el cual los establecimientos se categorizarán según el nivel de afectación sanitaria asociado a las características y condiciones de su operación, con el propósito de aplicar requisitos de operación, frecuencias de inspección, vigilancia y control, y demás medidas sanitarias que resulten aplicables.

El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará los criterios generales para clasificación de complejidad sanitaria de los establecimientos gastronómicos, de acuerdo con factores objetivos asociados al riesgo sanitario de su operación. Por su parte, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), en el ámbito de sus competencias, diseñará y actualizará la metodología para la evaluación y valoración de la complejidad sanitaria que deberá ser aplicada por las autoridades sanitarias territoriales competentes en el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, en un plazo no mayor a doce (12) meses, una vez expedida esta ley.

La clasificación será determinada y registrada por la autoridad sanitaria competente del respectivo ente territorial, a través de la Ventanilla Única Territorial Gastronómica (VUTG), con fundamento en los criterios y la metodología definidos por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Invima, sin perjuicio de las competencias asignadas por la ley a las entidades territoriales.

Parágrafo 1º. Todo establecimiento gastronómico será responsable de diligenciar, presentar y mantener actualizada la autoevaluación de complejidad sanitaria mediante el formulario dispuesto en la Ventanilla Única Territorial Gastronómica (VUTG). La autoevaluación tendrá carácter informativo y estará sujeta a verificación por parte de la autoridad sanitaria competente. Con base en la información suministrada y en la verificación realizada por dicha autoridad, podrá confirmarse, modificarse o actualizarse la clasificación de complejidad cuando cambien las condiciones del establecimiento o se identifiquen circunstancias que alteren su nivel de riesgo sanitario.

Parágrafo 2º. Con el fin de garantizar el cumplimiento de la normativa ambiental aplicable al sector gastronómico y promover una regulación proporcional a las características de las descargas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamentará, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, las condiciones técnicas aplicables a las aguas residuales generadas por los establecimientos gastronómicos, considerando, entre otros factores, su naturaleza, caudal, carga contaminante, características de la actividad y sistema receptor.

Para estos efectos, la reglamentación deberá diferenciar las aguas residuales domésticas (ARD) de las aguas residuales no domésticas (ARnD), así como las descargas efectuadas al sistema de alcantarillado público de aquellas realizadas directamente a cuerpos de agua u otros receptores autorizados, de conformidad con la normativa ambiental vigente.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedirá o ajustará la regulación técnica correspondiente dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, incluyendo el apéndice correspondiente y diferenciador en la Resolución 631 de 2015 o en las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo 3º. En ningún caso la clasificación de complejidad sanitaria, ni los mecanismos de simplificación previstos en esta ley, podrán interpretarse como una disminución de los niveles de protección sanitaria o ambiental exigibles a los establecimientos gastronómicos, ni como una exención del cumplimiento de permisos, autorizaciones, parámetros, límites máximos permisibles u otras obligaciones ambientales que resulten aplicables conforme a la normativa vigente.

Artículo 15. ***Criterios para la clasificación de la complejidad sanitaria.*** Para la determinación del nivel de complejidad sanitaria de los establecimientos gastronómicos, se establecerá un sistema de valoración basado en criterios objetivos que permitan identificar y clasificar el riesgo asociado a sus actividades.

Cada criterio contará con parámetros de evaluación y/o puntajes previamente definidos mediante reglamentación que permitirán al operador o establecimiento gastronómico identificar y conocer con claridad los requisitos que debe cumplir. La clasificación se otorgará en el registro ante la Ventanilla Única Territorial Gastronómica (VUTG), el representante legal, propietario o quien haga sus veces, deberá suministrar información veraz y necesaria para la valoración y clasificación.

TÍTULO V

FORMACIÓN Y CUALIFICACIÓN PARA EL SECTOR GASTRONÓMICO

Artículo 16. ***Régimen aplicable a las instituciones oferentes del subsistema de formación para el trabajo en oficios gastronómicos y su cadena de valor.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación Nacional, reglamentará, en el ámbito de sus competencias, las condiciones aplicables a la oferta de formación en oficios gastronómicos y su cadena de valor en el marco del Subsistema de Formación para el Trabajo (SFT), atendiendo a las particularidades y necesidades del sector.

Las instituciones oferentes del Subsistema de Formación para el Trabajo (SFT) podrán desarrollar estos programas conforme al marco regulatorio propio del Subsistema. Los requisitos y las condiciones aplicables al SFT deberán corresponder a la naturaleza y características de esta vía de cualificación y diferenciarse de los establecidos para la vía educativa, atendiendo al principio de proporcionalidad previsto en la presente ley y a las características, condiciones, dinámicas y necesidades del sector gastronómico y de su cadena de valor.

Este régimen no exime a las instituciones del cumplimiento de las condiciones de habilitación y aseguramiento de la calidad del SFT, ni de las normas sanitarias, laborales, ambientales, de seguridad y de uso del suelo que les sean aplicables.

Parágrafo 1º. Dentro de los veinticuatro (24) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación Nacional, en el marco de sus respectivas competencias y del Sistema Nacional de Cualificaciones, ajustarán o expedirán, según corresponda, las disposiciones necesarias para implementar este régimen, incluidas las relativas a la habilitación, el reconocimiento y/o la certificación de estudios, el aseguramiento de la calidad y las funciones de inspección, vigilancia y control.

Los nuevos programas deberán cumplir las condiciones de habilitación y calidad que les resulten aplicables antes de iniciar su oferta.

Parágrafo 2º. Las instituciones que, a la entrada en vigencia de la presente ley, cuenten con licencias de funcionamiento y registros de programas vigentes para la formación en oficios gastronómicos y su cadena de valor podrán continuar desarrollando los programas amparados por dichos actos administrativos, sin perjuicio del cumplimiento de las demás obligaciones legales aplicables.

TÍTULO VI

INFRAESTRUCTURAS GASTRONÓMICAS

CAPÍTULO I

Antejardines

Artículo 17. ***Uso complementario de antejardines para actividades gastronómicas.*** Los municipios y distritos, dentro de sus competencias en materia de ordenamiento territorial, espacio público y usos del suelo, podrán establecer mecanismos que permitan el uso complementario de los antejardines y demás áreas de propiedad privada que integran el espacio público, contiguas a los Establecimientos Gastronómicos, para el desarrollo de actividades de servicio de alimentos y bebidas.

Con este propósito, los alcaldes municipales y distritales, en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 7º de la Ley 9ª de 1989, podrán autorizar la instalación de mobiliario fijo o móvil, elementos desmontables de protección climática, jardinería, iluminación y demás componentes necesarios para la atención de los usuarios, de acuerdo con las características del establecimiento y las condiciones físicas del lugar.

Los concejos municipales y distritales conservan la competencia para reglamentar el uso de mobiliario fijo o móvil en los antejardines y demás áreas de propiedad privada que integran el espacio público destinadas a actividades gastronómicas, en ejercicio de su autonomía territorial y de las funciones previstas en el artículo 313 de la Constitución Política. La reglamentación municipal o distrital deberá, en todo caso, ser compatible con el plan de ordenamiento territorial adoptado conforme a la Ley 388 de 1997 y con las normas sobre espacio público y su aprovechamiento económico, o las normas que las modifiquen o sustituyan.

Parágrafo. En ningún caso, las autorizaciones previstas en el presente artículo podrán impedir la circulación peatonal, afectar las condiciones de accesibilidad, generar riesgos para la seguridad de las personas, obstruir las redes o infraestructuras públicas ni desconocer lo dispuesto en los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) y demás normas aplicables a los Bienes de Interés Cultural y a los sectores urbanos declarados como tales. En estos últimos, la autorización requerirá concepto previo favorable de la autoridad competente en materia de patrimonio cultural.

CAPÍTULO II

Dispositivos recreativos complementarios

Artículo 18. ***Proporcionalidad en la regulación de dispositivos recreativos en establecimientos gastronómicos.*** Los requisitos técnicos, operativos y administrativos exigibles a los dispositivos recreativos instalados en Establecimientos Gastronómicos serán proporcionales a su naturaleza, complejidad y nivel de riesgo. Los dispositivos de bajo riesgo que sean accesorios a la actividad de servicio de alimentos y bebidas se entenderán comprendidos dentro de dicha actividad, sin que se requiera registrar una actividad económica adicional.

El Gobierno nacional, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará un régimen diferenciado y simplificado para estos dispositivos, en el marco de la Ley 1225 de 2008 o las normas que la modifiquen o sustituyan, que en todo caso garantice la seguridad de los usuarios bajo el principio de proporcionalidad.

Parágrafo. Los Operadores Gastronómicos serán responsables de la seguridad, el mantenimiento y la adecuada operación de los dispositivos recreativos instalados en sus establecimientos, sin perjuicio de las funciones de inspección, vigilancia y control de las autoridades competentes.

CAPÍTULO III

Restaurantes con áreas aptas para mascotas y espacio para abastecimiento de los establecimientos

Artículo 19. *Áreas aptas para mascotas (****Pet friendly) en establecimientos gastronómicos.*** Los establecimientos gastronómicos podrán habilitar áreas o espacios destinados al ingreso y permanencia de animales domésticos de compañía y de asistencia, de conformidad con las condiciones sanitarias, de inocuidad, seguridad y bienestar animal previstas por las autoridades competentes.

Las autoridades sanitarias territoriales ejercerán la inspección, vigilancia y control de estas áreas con criterios técnicos, objetivos y proporcionales, y publicarán los requisitos y procedimientos en la Ventanilla Única Territorial Gastronómica (VUTG).

Parágrafo 1º. Se prohíbe el ingreso de animales a las áreas de elaboración, manipulación, almacenamiento o envasado de alimentos. Las áreas aptas para animales deberán estar físicamente separadas de ellas.

Parágrafo 2º. Estas áreas deberán contar con medidas de limpieza, desinfección y prevención de la contaminación de los alimentos que garanticen la seguridad de los usuarios y el bienestar de los animales.

Parágrafo 3º. El tenedor del animal responderá por su cuidado, comportamiento y por los daños que cause. El establecimiento podrá fijar condiciones razonables de admisión, informadas de manera visible.

Parágrafo 4º. Este artículo no limita el acceso de personas con discapacidad acompañadas de animales de asistencia, que se rige por sus normas especiales.

Artículo 20. ***Habilitación temporal de espacios para el abastecimiento de establecimientos gastronómicos.*** Los municipios y distritos, en el marco de sus competencias en materia de movilidad, tránsito y espacio público, podrán permitir la disposición temporal del espacio público para el cargue, descargue y abastecimiento de alimentos, bebidas, materias primas e insumos destinados a los establecimientos y Operadores Gastronómicos.

Para efectos de garantizar la inocuidad de los alimentos, la continuidad de la cadena de frío y la eficiencia en las operaciones logísticas, las autoridades territoriales podrán autorizar, en condiciones reguladas, la detención o estacionamiento temporal de vehículos de abastecimiento frente a los establecimientos gastronómicos, siempre que no se afecte la seguridad vial. Las condiciones adoptadas en cada territorio se publicarán en la Ventanilla Única Territorial Gastronómica (VUTG).

CAPÍTULO IV

Inmuebles declarados bienes de interés cultural

Artículo 21. ***Lineamientos para el uso gastronómico de inmuebles declarados bienes de interés cultural.*** El Ministerio de las Culturas,

las Artes y los Saberes, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, formulará junto con las entidades competentes, dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, lineamientos técnicos orientados a fomentar el uso gastronómico de los inmuebles declarados Bienes de Interés Cultural (BIC), en reconocimiento de la gastronomía como expresión cultural que contribuye a la apropiación social y a la vitalidad de dichos bienes.

Los lineamientos serán adoptados por las Ventanillas Únicas Territoriales Gastronómicas de que trata esta ley y se aplicarán en el procedimiento de habilitación de los establecimientos gastronómicos que funcionen o pretendan funcionar en inmuebles declarados BIC.

Parágrafo 1º. Los lineamientos deberán garantizar la compatibilidad del uso gastronómico con los valores históricos, estéticos y simbólicos que motivaron la declaratoria del bien y con la permanencia de la diversidad de usos del sector en que se ubica, en especial el residencial. Su aplicación no exime de la autorización de intervención prevista en el artículo 11 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 7° de la Ley 1185 de 2008, ni sustituye lo dispuesto en los Planes Especiales de Manejo y Protección y en los instrumentos de ordenamiento territorial.

Parágrafo 2º. El cumplimiento de las condiciones sanitarias y de los requisitos de prevención del riesgo, seguridad humana y atención de emergencias exigibles a los establecimientos gastronómicos que funcionen en inmuebles declarados Bienes de Interés Cultural (BIC) podrá acreditarse mediante soluciones alternativas que garanticen niveles equivalentes de protección de la salud y la seguridad, cuando la aplicación de las disposiciones generales no contemple las particularidades del inmueble y resulte incompatible con la conservación de los valores patrimoniales del bien. Para tal efecto, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, el Ministerio de Salud y Protección Social y las demás entidades competentes en estas materias expedirán conjuntamente, dentro de los veinticuatro (24) meses a la expedición de esta ley, una guía de equivalencias funcionales sanitarias y de prevención del riesgo y atención de emergencias. La guía establecerá, para cada requisito, el objetivo de protección que debe alcanzarse y las soluciones técnicas alternativas compatibles con la conservación del patrimonio mediante las cuales podrá acreditarse su cumplimiento. Estas soluciones privilegiarán la reversibilidad de las intervenciones, la localización de las áreas de preparación de alimentos en las zonas de menor valor patrimonial del inmueble y, cuando sea posible, la preparación de alimentos en unidades de producción externas al bien. La guía será de obligatoria observancia para las autoridades competentes en el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia, control y verificación, de acuerdo con sus respectivas competencias.

Parágrafo 3º. Los distritos y municipios podrán conformar comités de coordinación interinstitucional, integrados por las entidades competentes en materia de patrimonio cultural, salud, gestión del riesgo, bomberos y ordenamiento territorial, con el fin de articular las actuaciones de las autoridades, unificar criterios y facilitar la aplicación de los lineamientos técnicos y de la guía de equivalencias funcionales previstos en el presente artículo, así como promover condiciones que permitan la viabilidad del uso gastronómico de los inmuebles declarados BIC, atendiendo a los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Cuando se trate de bienes del ámbito nacional, el comité contará con la participación del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes.

TÍTULO VII

INCENTIVOS A LA INVERSIÓN

CAPÍTULO I

Impuesto sobre las Ventas (IVA)

Artículo 22. ***Adición del artículo 468-4 al Estatuto Tributario.*** Adiciónese el artículo 468-4 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Artículo 468-4. *Tarifa del 5% para servicios de expendio de alimentos y bebidas.* Los servicios de actividades de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías, para consumo en el lugar, para ser llevadas por el comprador o entregadas a domicilio; los servicios de alimentación bajo contrato, incluyendo el servicio de catering, y el expendio de comidas y bebidas alcohólicas para consumo dentro de bares, tabernas y discotecas, así como bares de clubes sociales o empresariales o de negocios, estarán gravados con el impuesto sobre las ventas (IVA) a la tarifa del 5%.

Parágrafo 1º. La base gravable en el servicio prestado por los restaurantes está conformada por el precio total de consumo, incluidas las bebidas acompañantes de todo tipo y demás valores adicionales.

En ninguna circunstancia la propina, por ser voluntaria, hará parte de la base del impuesto sobre las ventas. Tampoco harán parte de la base gravable los alimentos excluidos del impuesto sobre las ventas que se vendan sin transformaciones o preparaciones adicionales.

El impuesto debe discriminarse en la factura o documento equivalente y deberá calcularse previamente e incluirse en la lista de precios al público, sin perjuicio de lo señalado en el artículo 618 de este Estatuto.

Parágrafo 2º. Serán responsables del impuesto sobre las ventas los prestadores de los servicios señalados en el presente artículo, sin perjuicio de lo dispuesto en el parágrafo 3º del artículo 437 de este Estatuto.

Parágrafo 3º. Los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación – SIMPLE que desarrollen las actividades previstas en el presente artículo serán responsables del

impuesto sobre las ventas (IVA) y deberán cumplir las obligaciones de declaración y pago previstas en el artículo 915 de este Estatuto.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando dichos contribuyentes desarrollen actividades de expendio de comidas y bebidas, el impuesto sobre las ventas (IVA) correspondiente a estas actividades estará integrado en la tarifa del impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación – SIMPLE y se declarará y pagará mediante el SIMPLE, en consideración a la derogación del impuesto nacional al consumo de expendio de comidas y bebidas, generándose en consecuencia una sustitución.

La integración prevista en el inciso anterior aplicará exclusivamente al impuesto sobre las ventas (IVA) correspondiente a las actividades de expendio de comidas y bebidas. El impuesto sobre las ventas (IVA) generado por las demás actividades gravadas desarrolladas por el contribuyente se declarará y pagará de conformidad con lo previsto en el artículo 915 de este Estatuto.

Artículo 23. ***Adición del parágrafo 6º al artículo 420 del Estatuto Tributario.***

Adiciónese el parágrafo 6º al artículo 420 del Estatuto Tributario:

"Parágrafo 6º. Los servicios de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías, para consumo en el lugar, para ser llevadas por el comprador o entregadas a domicilio; los servicios de alimentación bajo contrato, incluyendo el servicio de catering, y el expendio de comidas y bebidas alcohólicas para consumo dentro de bares, tabernas y discotecas, así como bares de clubes sociales o empresariales o de negocios estarán gravados conforme a lo dispuesto en el artículo 468-4 del presente Estatuto. El impuesto generado por estos conceptos dará derecho a impuestos descontables en los términos del artículo 485 de este Estatuto".

Artículo 24. ***Régimen de transición para la implementación de la tarifa diferencial del impuesto sobre las ventas (IVA).*** Las disposiciones del presente capítulo se aplicarán a partir del primer período gravable del impuesto sobre las ventas que inicie después de transcurridos dos (2) meses desde la publicación de la presente ley. Durante dicho período de transición, los responsables del impuesto podrán realizar las adecuaciones tecnológicas, operativas, contables, contractuales y de facturación necesarias para la correcta implementación del nuevo régimen del impuesto sobre las ventas aplicable a los servicios de expendio de comidas y bebidas.

Hasta la fecha de entrada en vigencia prevista en el inciso primero del presente artículo continuarán aplicándose las disposiciones tributarias vigentes con anterioridad a la expedición de la presente ley para los servicios regulados en los artículos 22 y 23.

El impuesto nacional al consumo causado con anterioridad a la entrada en aplicación del régimen previsto en este capítulo se declarará y pagará conforme a las disposiciones vigentes al momento de su causación.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) expedirá, dentro del mismo período de transición, la reglamentación, los ajustes técnicos y las instrucciones administrativas que resulten necesarios para la adecuada aplicación de las disposiciones contenidas en la presente ley.

CAPÍTULO II

Optimización tributaria a través del desarrollo gastronómico

Artículo 25. ***Certificado de Inversión Gastronómica (CIG) como mecanismo de pago del impuesto sobre la renta y complementarios.*** Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios podrán destinar recursos, exclusivamente en dinero, a proyectos gastronómicos aprobados mediante convocatoria pública, y recibir a cambio Certificados de Inversión Gastronómica (CIG). Los CIG podrán imputarse como pago del impuesto sobre la renta y del impuesto complementario de ganancias ocasionales en la declaración del respectivo período gravable, hasta por el cincuenta por ciento (50%) del valor total de dichos impuestos liquidados.

Los recursos podrán desembolsarse antes del cierre del período gravable. En tal caso, el CIG se imputará en la declaración de renta correspondiente al período gravable en que se realizó el desembolso efectivo, en los términos que establezca la reglamentación.

Los CIG serán expedidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, previa certificación del desembolso efectivo expedida por la entidad fiduciaria. Tendrán una vigencia de dos (2) años contados desde su expedición, son transferibles mediante endoso, y solo podrán utilizarse para el pago de los impuestos señalados en este artículo.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) reconocerá los CIG debidamente expedidos como instrumento de pago del impuesto sobre la renta y complementarios. Para tal efecto, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la DIAN implementarán un sistema de registro, verificación y trazabilidad de los CIG expedidos, transferidos e imputados, en los términos que establezca la reglamentación.

Parágrafo 1º. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones, términos y requisitos para acceder a este mecanismo, así como las características, transferibilidad, registro, control y procedimiento de imputación de los Certificados de Inversión Gastronómica, dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

Parágrafo 2º. Los recursos desembolsados mediante este mecanismo no podrán imputarse

simultáneamente como deducción, descuento o cualquier otro beneficio tributario, de conformidad con las reglas de concurrencia del Estatuto Tributario.

Parágrafo 3º. La expedición o emisión del Certificado de Inversión Gastronómica (CIG) no constituirá ingreso gravado, renta, ganancia ocasional ni dará lugar al reconocimiento de ingreso fiscal alguno para su titular al momento de su emisión o entrega. Los efectos tributarios derivados del CIG se entenderán realizados únicamente al momento de su imputación como medio de pago de los impuestos previstos en el presente artículo.

Artículo 26. ***Administración, aprobación y líneas de inversión del mecanismo CIG.*** Los recursos aportados a proyectos gastronómicos en el marco del mecanismo previsto en el artículo anterior se regirán por las siguientes disposiciones:

1. Administración fiduciaria. Los recursos serán administrados a través de una fiducia mercantil irrevocable, constituida para tal efecto y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia. La certificación del desembolso efectivo expedida por la entidad fiduciaria constituirá requisito habilitante para la expedición del CIG por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
2. Cupo fiscal anual. El Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) aprobará anualmente, con base en la solicitud del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el monto máximo de recursos que podrán canalizarse mediante este mecanismo en cada vigencia fiscal, en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 819 de 2003. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público certificará la disponibilidad del cupo antes del treinta y uno (31) de marzo de cada vigencia fiscal. El cupo aprobado respaldará la totalidad de los proyectos avalados en la respectiva convocatoria.
3. Aprobación de proyectos. Para la identificación, estructuración y selección de los proyectos susceptibles de ser financiados mediante el mecanismo previsto en el artículo 25 de la presente ley, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrá realizar directamente la convocatoria o, cuando lo considere pertinente, disponer que esta sea adelantada por intermedio de la Corporación Colombia Gastronómica, previa celebración del respectivo convenio o instrumento jurídico que determine las condiciones para su ejecución. Los aportes que se canalicen mediante el mecanismo previsto en la presente ley deberán cubrir los costos que la convocatoria demande.

La entidad encargada de la estructuración de la convocatoria deberá tramitar el aval ante la respectiva entidad nacional para cada línea de inversión de que trata el numeral 4 de este artículo.

4. Líneas de inversión. Las convocatorias podrán financiar proyectos en las siguientes líneas:

a. Vivienda y cuidado. Proyectos de Vivienda de Interés Cultural (VIC), ubicados en proximidad a establecimientos del sector gastronómico, que incluyan espacios de cuidado infantil integrados para facilitar el acceso de los trabajadores del sector a soluciones habitacionales cercanas a su lugar de trabajo. Los espacios de cuidado infantil podrán ser operados por las Cajas de Compensación Familiar conforme a su objeto legal, en coordinación con el Ministerio del Trabajo. El concepto de viabilidad sectorial corresponderá al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes.

b. Economía circular. Proyectos de aprovechamiento y valorización de residuos del sector gastronómico, destinados a la generación de energía, biogás, compostaje, combustibles alternativos o materias primas recicladas, entre otros. El concepto de viabilidad sectorial corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

c. Desarrollo agroindustrial campesino y encadenamientos productivos. Proyectos de transformación agroindustrial de productos agrícolas, promovidos por o en alianza con asociaciones campesinas, destinados a generar valor agregado y su comercialización en el sector gastronómico, mediante inversiones en infraestructura, logística, cadena de frío y mecanismos de comercialización. El concepto de viabilidad sectorial corresponderá al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

d. Formación para el trabajo en el sector gastronómico y su cadena de valor. Programas de formación y certificación de competencias laborales en oficios del sector gastronómico y su cadena de valor, dirigidos a población en condición de vulnerabilidad o informalidad laboral. El concepto de viabilidad sectorial corresponde al Ministerio del Trabajo.

e. Turismo gastronómico. Proyectos de estructuración, promoción y fortalecimiento del turismo gastronómico nacional, incluyendo aquellos basados en las cocinas tradicionales y el patrimonio cultural inmaterial. El concepto de viabilidad sectorial corresponde al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, según corresponda.

f. Otros proyectos. Sin perjuicio de las líneas anteriores, podrán apoyarse otros proyectos orientados al fortalecimiento del sector gastronómico que se ajusten a los objetivos

de la presente ley. La reglamentación definirá la entidad competente para emitir el concepto de viabilidad sectorial en estos casos.

5. Ejecución y responsabilidad. La ejecución de los proyectos estará a cargo del titular del proyecto aprobado y el seguimiento a la ejecución estará a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o de la Corporación Colombia Gastronómica, si llegara a ser delegada. El aportante no asume responsabilidad por la ejecución y su obligación se entiende satisfecha con el desembolso efectivo en la fiducia.
6. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará el presente artículo dentro de los doce (12) meses siguientes a su promulgación. La reglamentación establecerá las condiciones de aprobación, ejecución, seguimiento y control de los proyectos, los límites por aportante, los desembolsos, los plazos de los conceptos sectoriales, los mecanismos de rendición de cuentas y los criterios de priorización, entre otros aspectos.

TÍTULO VIII

RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y DISPOSICIONES FINALES

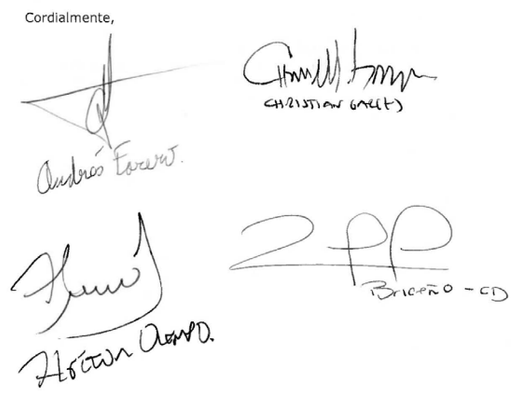
Artículo 27. ***Derogatorias.*** Deróguense o entiéndanse subrogadas las siguientes disposiciones: en materia tributaria, el artículo 426 del Estatuto Tributario; el numeral 3 del artículo 512-1 del Estatuto Tributario; el artículo 512-9 del Estatuto Tributario en lo relativo a los servicios de expendio de comidas y bebidas; y, en general, las disposiciones de los artículos 512-1 a 512-13 del Estatuto Tributario y sus normas reglamentarias en cuanto regulan el impuesto nacional al consumo aplicable a dichos servicios, las cuales quedan sustituidas por el régimen del impuesto sobre las ventas previsto en el artículo 468-4 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 1º. Las derogatorias y subrogaciones de este artículo operan únicamente respecto de los establecimientos y agentes del sector gastronómico definidos en esta ley y no alteran la aplicación de las normas derogadas o subrogadas respecto de otros sectores.

Parágrafo 2º. Lo dispuesto en este artículo no afecta los tributos de creación municipal o distrital legalmente establecidos, ni la competencia de los municipios y distritos sobre los usos del suelo y el ordenamiento territorial, conforme a los artículos 287, 313 y 338 de la Constitución Política, las normas ambientales del sector, ni lo previsto en la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008 en lo relativo a la protección de los Bienes de Interés Cultural.

Artículo 28. ***Vigencia.*** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial las señaladas en el artículo anterior.

Cordialmente,



CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE Senador Partido Centro Democrático	**ANDRES EDUARDO FORERO MOLINA** Senador Partido Centro Democrático
DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES Representante a la Cámara Partido Centro Democrático	**ENRIQUE CABRALES B** Senador de la República Partido Centro Democrático
ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático	**JESÚS SALIM LORDUY MARTÍNEZ** Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Partido Centro Democrático

SIMÓN MOLINA GÓMEZ Representante a la Cámara por Antioquia Movimiento Creemos	**MAURICIO ANDRES TORO ORJUELA** Representante a la Cámara por Bogotá Alianza Verde
JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ Representante a la Camara Antioquia	**HÉCTOR OLIMPO ESPINOSA OLIVER** Senador de la República Partido Liberal Colombiano

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 454 DE 2026 CÁMARA

Octubre de 2026

Por medio de la cual se expide la Ley del Sector Gastronómico Colombiano, se racionaliza su marco regulatorio y se crean incentivos para el fortalecimiento, la formalización, la competitividad, la formación y la salvaguardia del patrimonio cultural asociado a este sector

I. INTRODUCCIÓN Y DISPOSICIONES GENERALES

En desarrollo de los principios de buena regulación y mejora normativa, la presente iniciativa incorpora

los lineamientos de la *Guía Metodológica para la Elaboración del Análisis de Impacto Normativo (AIN)* del Departamento Nacional de Planeación (DNP), orientados a promover regulaciones necesarias, eficientes, proporcionales y sustentadas en evidencia. Bajo este enfoque, el proyecto busca evitar cargas regulatorias injustificadas y reducir los efectos adversos que una regulación inadecuada puede generar sobre la competitividad, la productividad, el emprendimiento, la inversión, el desarrollo empresarial y el bienestar social.

En este marco, el proyecto de ley tiene por objeto promover y fortalecer el desarrollo del sector gastronómico colombiano, reconociéndolo como una manifestación cultural, identitaria, social y económica de importancia para el país. Para ello, propone racionalizar y armonizar el marco regulatorio aplicable; simplificar trámites y reducir cargas administrativas; fortalecer la cadena de valor de los servicios de alimentos y bebidas para consumo humano inmediato; promover la formación, cualificación y dignificación del talento humano; e incentivar la formalización empresarial, la generación de empleo, la productividad, la competitividad, la innovación y la sostenibilidad. Asimismo, busca reconocer, fomentar y proteger el patrimonio cultural gastronómico de la Nación.

La iniciativa parte del carácter estratégico y transversal del sector, dada su contribución a la generación de empleo, el turismo, la dinamización de las economías territoriales y la preservación del patrimonio cultural. No obstante, su desarrollo se encuentra sujeto a un marco regulatorio disperso, conformado por disposiciones expedidas por diferentes entidades y niveles de gobierno, que puede generar multiplicidad de requisitos y trámites, cargas administrativas, dificultades de coordinación e incertidumbre para los agentes económicos, así como barreras para la formalización, la inversión y el crecimiento empresarial.

Frente a esta situación, el proyecto propone establecer un marco legal integral para el sector gastronómico que contribuya a armonizar la regulación, fortalecer la coordinación institucional, racionalizar los procedimientos administrativos y generar condiciones favorables para su desarrollo sostenible. Para ello, aborda aspectos relacionados con la institucionalidad y la información sectorial; la representación y defensa de los operadores gastronómicos; la simplificación y racionalización de requisitos y procedimientos; la clasificación sanitaria y los asuntos ambientales; la formación y cualificación para el trabajo; la infraestructura gastronómica; los incentivos a la inversión y al desarrollo sectorial; así como un régimen de transición y las disposiciones necesarias para su implementación.

De igual manera, la iniciativa delimita su ámbito de aplicación con el propósito de brindar seguridad jurídica, facilitar la interpretación de sus disposiciones y favorecer su aplicación uniforme. Para este efecto, adopta un criterio funcional basado en la prestación de servicios de alimentos y bebidas destinados al consumo humano inmediato, con independencia del tipo de establecimiento, modalidad de atención, canal de comercialización o tecnología empleada para su preparación, distribución o entrega. Este criterio permite comprender tanto las formas tradicionales de prestación del servicio como aquellas derivadas de la innovación tecnológica y de las nuevas dinámicas del mercado.

En consecuencia, el presente proyecto de ley comprende las actividades económicas correspondientes a la División 56, "Actividades de servicios de comidas y bebidas", de la Sección I, "Alojamiento y servicios de comida", de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), así como las actividades conexas, complementarias o asociadas que contribuyan al funcionamiento, fortalecimiento y desarrollo del sector, en los términos establecidos en esta iniciativa. Esta referencia permite delimitar su ámbito económico y facilitar su aplicación frente a eventuales modificaciones de la clasificación oficial de actividades económicas.

El ámbito de aplicación comprende, además, a las personas naturales, personas jurídicas, organizaciones sociales y comunitarias y demás actores vinculados a las actividades del sector. Asimismo, en los términos previstos por la ley, reconoce la participación de quienes desarrollan actividades relacionadas con la formación del talento humano, la investigación, la innovación, la creación, la promoción de la gastronomía, la salvaguardia del patrimonio cultural gastronómico y el turismo cultural asociado. De esta manera, se reconoce que la gastronomía trasciende la prestación de un servicio exclusivamente comercial y articula dimensiones económicas, culturales, sociales y territoriales.

Finalmente, este proyecto de ley establece exclusiones orientadas a evitar superposiciones regulatorias con actividades pertenecientes a otros sectores o sometidas a regímenes específicos. En particular, se excluyen la producción agropecuaria primaria no transformada; la elaboración industrial de alimentos y bebidas destinada principalmente a procesos de manufactura o comercialización masiva; el comercio de alimentos sin preparación para consumo inmediato; y el expendio automatizado de productos envasados que no implique procesos de preparación.

De esta manera, esta iniciativa concentra su aplicación en las actividades que, de acuerdo con los criterios definidos en la ley, integran el sector gastronómico colombiano, estableciendo un marco común que articula sus dimensiones económica, cultural y social y que busca generar condiciones regulatorias más claras, coordinadas y favorables para su desarrollo sostenible.

1.1. Inicios de la política gastronómica: de la Unesco a las cocinas tradicionales en Colombia

El reconocimiento de la alimentación y las cocinas tradicionales como expresiones del

patrimonio cultural tiene antecedentes en el ámbito internacional y nacional. Un referente fundamental es la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Unesco de 2003, que reconoció el papel de las comunidades en la creación, preservación y transmisión de las manifestaciones culturales. Colombia aprobó esta Convención mediante la Ley 1037 de 2006 y la ratificó en 2008.

En el ámbito nacional, la Ley 1185 de 2008, que modificó la Ley 397 de 1997, fortaleció el marco de protección del patrimonio cultural inmaterial y estableció instrumentos para su reconocimiento y salvaguardia, posteriormente reglamentados y compilados en el Decreto 1080 de 2015. Sobre esta base, en 2012 se formuló la Política para el conocimiento, la salvaguardia y el fomento de la alimentación y las cocinas tradicionales de Colombia, que reconoció estas expresiones como parte del patrimonio cultural y destacó su vínculo con los territorios, los saberes, las prácticas alimentarias, los sistemas productivos y el papel de las cocineras y cocineros tradicionales en su transmisión. Asimismo, identificó riesgos asociados a la pérdida de conocimientos y prácticas, y resaltó su potencial para contribuir al empleo, el turismo, las economías territoriales y la diversidad cultural.

Este proceso se complementó con la Ley 1516 de 2012, mediante la cual Colombia aprobó la Convención de la Unesco de 2005 sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, y con la Ley 2144 de 2021, que creó el Sello de Gastronomía Tradicional Colombiana como instrumento de reconocimiento, fomento y salvaguardia.

El presente proyecto recoge este proceso normativo y de política pública y propone avanzar hacia una visión integral de la gastronomía, que articule su dimensión cultural y patrimonial con sus dimensiones económica, empresarial, laboral, sanitaria, ambiental y territorial. De esta manera, busca fortalecer el desarrollo del sector sin desvincularlo de la protección y salvaguardia de las expresiones que conforman su patrimonio cultural.

1.2 La necesidad de una ley para articular las distintas dimensiones del sector gastronómico.

El ordenamiento jurídico colombiano ha reconocido progresivamente la gastronomía desde dos dimensiones estrechamente relacionadas, aunque abordadas de manera diferenciada: como expresión cultural y patrimonial, y como actividad económica, empresarial y generadora de empleo. Mientras las cocinas tradicionales han sido objeto de medidas de reconocimiento y salvaguardia, las actividades de alimentos y bebidas han sido reguladas principalmente desde ámbitos sanitario, laboral, ambiental, tributario y comercial.

El Proyecto de Ley del Sector Gastronómico Colombiano busca articular estas dimensiones en un marco integral, reconociendo la diversidad de actores, actividades y realidades que lo conforman, desde las cocinas tradicionales y los establecimientos de trayectoria hasta los nuevos emprendimientos y modelos de negocio apoyados en tecnologías y plataformas digitales.

Esta perspectiva parte de reconocer que cultura, patrimonio, actividad empresarial, trabajo, innovación, sostenibilidad, infraestructura y desarrollo territorial son dimensiones interdependientes de la gastronomía. Además de preservar y transmitir saberes, técnicas y tradiciones, el sector tiene capacidad para generar empleo, promover emprendimientos, dinamizar las economías locales y regionales, fortalecer encadenamientos productivos, impulsar la innovación y contribuir a la competitividad.

En consecuencia, la iniciativa busca generar condiciones que permitan reconocer, proteger y fortalecer el sector de la gastronomía en Colombia, al tiempo que se promueve su desarrollo económico, empresarial y laboral de manera sostenible. La articulación de estas dimensiones permite superar una aproximación fragmentada en múltiples normas y establecer una visión común que reconozca su diversidad, fortalezca sus capacidades y contribuya a su desarrollo integral.

Así mismo, la naturaleza y el alcance de las medidas previstas en la presente iniciativa determinan que su adopción deba realizarse mediante ley de la República, y no mediante decreto reglamentario u otro acto administrativo. De conformidad con el artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Congreso hacer las leyes y regular las materias sometidas a reserva legal. A su vez, el artículo 189, numeral 11, atribuye al presidente de la República la potestad reglamentaria, limitada a la cumplida ejecución de las leyes, sin que pueda emplearse para crear, modificar o derogar disposiciones que corresponden al legislador.

En este caso, el proyecto no se limita a desarrollar normas vigentes, sino que propone crear, modificar y derogar disposiciones de rango legal, particularmente en materia tributaria. Entre otras medidas, los artículos 23, 24 y 25 modifican el Estatuto Tributario contenido en el Decreto número 624 de 1989 y expedido en ejercicio de facultades extraordinarias. Al tratarse de normas con fuerza material de ley, su modificación o derogatoria corresponde al Congreso de la República.

Asimismo, las medidas tributarias previstas en el proyecto se encuentran sometidas al principio de legalidad y reserva de ley consagrado en el artículo 338 de la Constitución Política. En particular, la tarifa diferencial del impuesto sobre las ventas y los mecanismos de incentivo a la inversión gastronómica requieren fundamento legal, en cuanto inciden directamente en el régimen tributario nacional. Cuando alguna medida implique el establecimiento de una exención de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, deberá observarse además la regla especial de iniciativa gubernamental prevista en el artículo 154 de la Constitución.

En consecuencia, la iniciativa requiere trámite legislativo no solo por su incidencia en el régimen tributario, sino porque establece un marco jurídico integral para el sector gastronómico, articula disposiciones actualmente dispersas y define derechos, obligaciones, instrumentos e incentivos de aplicación general. Su adopción mediante ley permite garantizar la seguridad jurídica, coherencia normativa y estabilidad regulatoria necesarias para el desarrollo del sector.

1.3. Marco normativo y político que sustenta el proyecto de ley

El proyecto de ley se fundamenta en el marco constitucional, legal y de política pública que regula o incide en las diferentes dimensiones del sector gastronómico colombiano. Este marco sustenta tanto la competencia del Congreso de la República para expedir la ley como las medidas propuestas en materia económica, empresarial, laboral, cultural, sanitaria, ambiental y territorial.

1.3.1. Marco constitucional

La Constitución Política proporciona el fundamento para la expedición del Estatuto y establece los principios y competencias que orientan las medidas propuestas. En materia de competencia legislativa, el artículo 150 atribuye al Congreso la facultad de hacer las leyes y, en particular, de modificar el ordenamiento jurídico, establecer contribuciones fiscales y expedir leyes de intervención económica en los términos del artículo 334. Estas competencias sustentan las disposiciones institucionales, tributarias y de intervención económica previstas en el proyecto.

A su vez, el artículo 154 establece las reglas de iniciativa legislativa y reserva al legislador determinadas materias, entre ellas las relacionadas con la creación o autorización de entidades y el establecimiento de exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Por ello, las disposiciones que se encuentren comprendidas en estas materias deberán observar las reglas constitucionales de iniciativa gubernamental y, cuando corresponda, contar con la presentación o coadyuvancia del Gobierno nacional.

El artículo 158, por su parte, consagra el principio de unidad de materia. Aunque el proyecto incorpora disposiciones institucionales, tributarias, sanitarias, laborales, ambientales y culturales, todas se encuentran vinculadas con un propósito común: establecer un marco jurídico integral para el fortalecimiento, formalización, desarrollo y sostenibilidad del sector gastronómico. En consecuencia, las medidas deberán mantener una relación directa y verificable con el objeto y los principios definidos por la iniciativa.

En relación con la dimensión territorial, los artículos 287, 288 y 313 reconocen la autonomía de las entidades territoriales, establecen reglas para la distribución y coordinación de competencias y atribuyen funciones a los concejos municipales y distritales. Este marco resulta especialmente relevante para un sector cuya actividad se desarrolla en los territorios y se relaciona con materias como ordenamiento territorial, uso del espacio público, actividades económicas, turismo, cultura, sanidad y protección ambiental. Por ello, instrumentos como las Ventanillas Únicas Territoriales Gastronómicas, las disposiciones sobre uso de antejardines y las zonas de abastecimiento deberán formularse bajo criterios de coordinación, sin desconocer las competencias propias de las autoridades territoriales.

Los artículos 333 y 334 constituyen, a su vez, el fundamento constitucional de las medidas orientadas al desarrollo económico del sector. El artículo 333 reconoce la libertad económica y la iniciativa privada y establece que la empresa es base del desarrollo, mientras que el artículo 334 habilita la intervención del Estado en la economía dentro de los límites y finalidades previstos por la Constitución y la ley. En este marco se inscriben las medidas de simplificación y racionalización de trámites, reducción de cargas administrativas, promoción empresarial, productividad, innovación y competitividad.

El proyecto encuentra también fundamento en los principios y derechos consagrados en los artículos 1º, 2º, 13, 25, 29 y 83 de la Constitución, relacionados con el Estado social de derecho, la dignidad humana, la promoción de la prosperidad general, la igualdad, el trabajo, el debido proceso y la buena fe. Estos principios orientan las disposiciones dirigidas a mejorar las condiciones de desarrollo de la actividad económica, promover la formalización y fortalecer las condiciones laborales y de participación de los actores del sector.

En materia cultural, los artículos 70, 71 y 72 reconocen la cultura como fundamento de la nacionalidad, establecen el deber estatal de promover y fomentar el acceso a la cultura y disponen la protección del patrimonio cultural de la Nación. Estas disposiciones resultan particularmente relevantes para la iniciativa, en cuanto la gastronomía comprende conocimientos, prácticas, expresiones y manifestaciones vinculadas con la identidad, la diversidad cultural y las tradiciones de las comunidades y territorios.

Finalmente, el artículo 209 establece los principios que orientan la función administrativa y dispone que las autoridades deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Este mandato sustenta las medidas relacionadas con la racionalización de trámites, la simplificación de procedimientos y la coordinación entre las entidades que intervienen en la regulación, promoción y fortalecimiento del sector gastronómico.

En conjunto, estas disposiciones constitucionales permiten sustentar la expedición de un marco legal integral para el sector gastronómico, dentro de las competencias del Congreso y en armonía con las atribuciones de las demás autoridades públicas.

1.3.2. Marco legal vigente

El proyecto se articula con el marco legal que actualmente regula las distintas dimensiones

del sector gastronómico. Entre las principales disposiciones se encuentran la Ley 5ª de 1992, que establece las reglas para el trámite legislativo; el Estatuto Tributario, contenido en el Decreto número 624 de 1989, respecto de las medidas tributarias propuestas; y la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, junto con la Ley 2144 de 2021, en materia de patrimonio cultural y gastronomía tradicional.

Asimismo, la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU), adoptada por el DANE, constituye un referente técnico para delimitar las actividades comprendidas en el ámbito económico del Estatuto y facilitar su aplicación frente a la evolución de las actividades del sector.

El proyecto no pretende sustituir integralmente este marco normativo, sino articularlo, complementarlo y racionalizarlo en aquellos aspectos que requieren reglas comunes para el desarrollo del sector gastronómico. En consecuencia, las disposiciones propuestas deberán interpretarse de manera armónica con los regímenes especiales y las competencias sectoriales existentes.

1.3.3. Políticas públicas nacionales

El proyecto de ley se articula con distintas políticas públicas nacionales que han reconocido, desde diferentes perspectivas, la importancia de la alimentación, la cultura, la productividad, el talento humano y el desarrollo territorial. Entre ellas se destacan:

En primer lugar, el Documento CONPES 113 de 2007, mediante el cual se adoptó la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), orientada a garantizar el acceso a una alimentación suficiente, oportuna y adecuada. Sus ejes comprenden la disponibilidad, acceso, consumo, aprovechamiento y calidad e inocuidad de los alimentos. Para el sector gastronómico son especialmente relevantes las acciones de información, educación y comunicación relacionadas con la manipulación, preparación e inocuidad de los alimentos, aspectos que se articulan con las medidas sanitarias y de formación previstas en el proyecto.

En segundo lugar, el Documento CONPES 4090 de 2022, correspondiente a la Política Nacional de Economía Naranja, reconoce las cocinas tradicionales dentro del ámbito de las artes y el patrimonio y destaca la necesidad de fortalecer las condiciones económicas del sector cultural. Sus estrategias de formación del capital humano y acceso a servicios financieros se relacionan con las medidas del proyecto orientadas a la protección del patrimonio gastronómico, la cualificación del talento humano y el fortalecimiento empresarial.

En tercer lugar, el Documento CONPES 4129 de 2023, que establece la Política Nacional de Reindustrialización, promueve la generación de valor agregado, el fortalecimiento del tejido productivo territorial y los encadenamientos entre sectores y regiones. Asimismo, plantea acciones para fortalecer el talento humano, la adopción tecnológica, el acceso a financiamiento, la infraestructura, la productividad, la innovación y la mejora regulatoria. Dentro de este marco, reconoce la relevancia económica de las actividades de elaboración de alimentos y bebidas y su capacidad para generar efectos sobre la producción y el empleo.

En conjunto, estas políticas evidencian la necesidad de una visión articulada del sector gastronómico, que integre seguridad alimentaria, patrimonio cultural, formación, productividad, innovación, financiación, encadenamientos productivos y mejora regulatoria. El proyecto de ley recoge estas orientaciones y las articula en un marco jurídico integral para fortalecer el desarrollo económico, cultural y territorial sostenible del sector.

1.4. Proceso de socialización de la norma

Esta iniciativa se construyó a partir de un proceso de socialización y diálogo con actores representativos del sector gastronómico, conforme al principio de participación de los artículos 1º y 2º de la Constitución Política. En este marco, la Cámara del Sector Gastronómico de la ANDI aportó los siguientes insumos técnicos: una reseña histórica de la cocina colombiana y del marco jurídico de su salvaguardia, un inventario de 235 normas vigentes aplicables al sector, una matriz de 535 obligaciones de cumplimiento, un modelo que mide el costo de cumplir esas obligaciones a lo largo de la cadena de valor de un establecimiento, entre otros.

Asimismo, el proyecto fue socializado con diversos actores del sector gastronómico y de su cadena de valor, entre ellos la Asociación Colombiana de la Industria Gastronómica (Acodres), la Asociación de Bares de Colombia (Asobares), Tour Gastronómico, cocineros independientes, empresas de alimentos y restaurantes. También se presentó ante entidades públicas como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, y la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales).

Como parte de este proceso, la iniciativa también fue socializada en el Tercer Encuentro de Afiliados de la Cámara del Sector Gastronómico de la ANDI - 2026, realizado en Cartagena, donde se presentó su alcance y principales disposiciones ante representantes del sector. Los aportes recibidos han sido considerados en la estructuración de la propuesta, con el propósito de que responda a las realidades, necesidades y perspectivas de los distintos actores que integran el sector gastronómico colombiano.

II. INSTITUCIONALIDAD Y SIMPLIFICACIÓN REGULATORIA

2.1 Gobernanza, institucionalidad y medición del sector

Una buena gobernanza es fundamental para consolidar el sector gastronómico como motor de desarrollo sostenible, identidad cultural y competitividad económica. La FAO y la OCDE

destacan que la gobernanza multinivel y multiactor favorece la coordinación institucional, la asignación eficiente de recursos, la implementación efectiva de políticas públicas, la transparencia y la sostenibilidad. Asimismo, experiencias internacionales muestran que la articulación entre Estado, empresas, academia y sociedad civil fortalece la participación, la preservación cultural y la distribución de los beneficios de la actividad económica.

En contraste, estudios de RIMISP evidencian que en América Latina persisten esquemas de gobernanza fragmentados, con dificultades de coordinación entre sectores, niveles de gobierno y actores públicos, privados y comunitarios. En Colombia, esta situación se refleja en una marcada asimetría entre los operadores gastronómicos, mayoritariamente micro y pequeñas empresas, y las autoridades que ejercen funciones de inspección, vigilancia y control. La ausencia de mecanismos sectoriales de articulación y protección frente a actuaciones administrativas que puedan resultar desproporcionadas incrementa la vulnerabilidad de los operadores, afecta la confianza institucional y limita la efectividad de la gobernanza del sector.

En respuesta a este diagnóstico, el proyecto de ley propone fortalecer la gobernanza gastronómica mediante instrumentos de coordinación institucional, simplificación administrativa y protección de los derechos de los operadores, promoviendo una relación más equilibrada entre el Estado y los actores del sector.

A) Crea la Corporación Colombia Gastronómica, como instancia permanente de diálogo, concertación, fomento y gobernanza público-privada del sector en los distintos niveles territoriales.

La creación de la Corporación encuentra sustento en experiencias internacionales que evidencian la utilidad de contar con instituciones especializadas que articulen al Estado, el sector privado y otros actores para impulsar el desarrollo económico, cultural y territorial. En Dinamarca, Food Nation constituye una alianza público-privada orientada a promover el sector alimentario, generar conocimiento y posicionar al país en innovación y sostenibilidad. En el País Vasco, el Basque Culinary World Prize articula al Gobierno Vasco y al Basque Culinary Center para promover innovación, educación, sostenibilidad y desarrollo social a través de la gastronomía. Por su parte, Perú, Mucho Gusto, liderado por Promperú, ha convertido la gastronomía en un instrumento de promoción turística, desarrollo regional e internacionalización. Finalmente, las Cámaras de Oficios y Artesanías de Francia ofrecen un modelo de institucionalidad sectorial para la formación, el emprendimiento y el fortalecimiento empresarial y territorial.

En Colombia, experiencias como Proimágenes Colombia y CoCrea demuestran que las entidades mixtas pueden articular capacidades públicas y privadas, canalizar recursos y desarrollar instrumentos especializados de fomento. Estos antecedentes sustentan la creación de una instancia sectorial que contribuya a fortalecer la competitividad, la innovación, la preservación de saberes y el desarrollo económico, cultural y territorial de la gastronomía colombiana.

B) Implementa las Guías de Orientación Gastronómica (GOG). Estas guías responden a la necesidad de facilitar el conocimiento y cumplimiento de las obligaciones aplicables al sector, mediante la sistematización de normas, procedimientos y criterios actualmente dispersos entre distintas autoridades.

La propuesta toma como referencia instrumentos desarrollados por la Superintendencia de Industria y Comercio, como la Guía de Integraciones Empresariales, el Instructivo para el Ofrecimiento de Garantías y la Guía de Orientación para el Diseño de Programas de Cumplimiento, que demuestran la utilidad de estos mecanismos para orientar a los usuarios frente a obligaciones y procedimientos específicos.

A diferencia de dichos instrumentos, las GOG tendrán un alcance transversal y reunirán, por materias, las disposiciones aplicables al sector gastronómico en ámbitos sanitarios, tributarios, laborales, ambientales y territoriales. Tendrán carácter orientador y no vinculante, sin modificar las competencias de las autoridades ni derogar o interpretar obligatoriamente las normas que sistematicen. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrá expedirlas en coordinación con las autoridades competentes, contribuyendo a reducir las cargas derivadas de la dispersión de información normativa.

C) Crea la figura del Defensor del Cliente Gastronómico, de designación voluntaria por parte de los establecimientos, como instancia previa, gratuita y especializada para recibir, tramitar y resolver las peticiones, quejas y reclamos de los consumidores, sin que su designación requiera inscripción, registro ni autorización ante ninguna autoridad.

Buena parte de las controversias de consumo en el sector gastronómico son de baja cuantía y se originan en hechos puntuales -la calidad de un plato, una demora en el servicio, un error en la cuenta o en la información de la carta- que admiten una solución inmediata en el propio establecimiento. Sin embargo, el esquema vigente no ofrece una instancia sectorial que canalice estos reclamos de forma ordenada, por lo que muchos de ellos terminan como quejas ante la Superintendencia de Industria y Comercio. Ello congestiona a la autoridad con asuntos de escasa trascendencia para el interés general, retrasa la atención de los casos que sí comprometen la vida, la salud o los intereses colectivos de los consumidores, y expone a micro y pequeños establecimientos a actuaciones administrativas cuyo costo resulta desproporcionado frente al valor de lo reclamado.

La figura parte de la regla ya prevista en el numeral 5 del artículo 58 de la Ley 1480 de 2011, que exige al consumidor presentar una reclamación directa al productor o proveedor antes de acudir a la acción de protección al consumidor. El proyecto de ley fortalece esa etapa: cuando el establecimiento haya designado un Defensor y lo informe de manera visible, el reclamo ante éste hará las veces de reclamación directa y será requisito previo para acudir a la Superintendencia por los mismos hechos. Para que esta exigencia no se convierta en una barrera de acceso, se entenderá cumplida si el Defensor no responde de fondo dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la recepción del reclamo, o si el consumidor manifiesta su inconformidad con la respuesta. Además, los pronunciamientos del Defensor no son vinculantes para el consumidor, el trámite es gratuito y no limita el ejercicio de la acción de protección al consumidor ni de los demás derechos reconocidos en el Estatuto del Consumidor.

En la misma línea, el proyecto dispone que la Superintendencia se abstenga de iniciar actuación administrativa sancionatoria, o archive la que se encuentre en curso, cuando el reclamo haya sido resuelto de manera oportuna y satisfactoria ante el Defensor. Esta regla permite concentrar los recursos de la autoridad en las quejas significativas para el bienestar general del consumidor y reconoce que, una vez atendido el reclamo y reparado el perjuicio, la sanción pierde buena parte de su finalidad. Con todo, se excluyen expresamente los hechos que impliquen riesgo para la vida, la salud o la seguridad de los consumidores; los que afecten a un número plural de consumidores o intereses colectivos; y los que correspondan a una conducta reiterada del establecimiento, de manera que la potestad sancionatoria se conserva íntegra allí donde el interés público lo exige.

De esta forma, la medida incentiva el arreglo directo, ofrece al consumidor una respuesta rápida y sin costo, reduce los costos de cumplimiento de los establecimientos y contribuye a la descongestión de la Superintendencia de Industria y Comercio, que conserva la facultad de emitir instrucciones para orientar el funcionamiento de la figura.

D) Crea las Ventanillas Únicas Territoriales Gastronómicas (VUTG) para integrar, mediante un canal único, la gestión y seguimiento de los trámites requeridos para el desarrollo de actividades gastronómicas, sin modificar las competencias de las autoridades territoriales.

Actualmente, los establecimientos deben interactuar con múltiples autoridades y dependencias en materias como salud, planeación, ambiente, gestión del riesgo, bomberos, espacio público y uso del suelo, con requisitos y canales diferentes. Esta dispersión genera cargas administrativas y costos de cumplimiento que afectan especialmente a las micro, pequeñas y medianas empresas.

Las VUTG responden a los principios de coordinación, eficacia, economía y celeridad previstos en los artículos 83 y 209 de la Constitución y desarrollados por la Ley 1437 de 2011, la Ley 489 de 1998, el Decreto Ley 019 de 2012 y la Ley 2052 de 2020, que promueven la simplificación, coordinación, digitalización e interoperabilidad de la Administración.

La medida también recoge experiencias nacionales como la Ventanilla Única Empresarial, la VUCE, el SUGA, el PUFA y la Ventanilla Única de la Construcción, así como referentes internacionales como GoBusiness Licensing de Singapur, el SARE de México y Empresa na Hora de Portugal. Estos modelos muestran que la integración de trámites puede mejorar la eficiencia y facilitar la relación con los ciudadanos sin alterar las competencias de las autoridades responsables.

El plazo de implementación de hasta dos años permitirá a los municipios y distritos adecuar progresivamente sus capacidades institucionales, tecnológicas y presupuestales, respetando la autonomía territorial.

E) Crea la Cuenta Satélite de Gastronomía, con el propósito de contar con información estadística especializada, periódica y comparable que permita dimensionar la contribución económica y laboral del sector y orientar la toma de decisiones públicas.

Actualmente, la información sobre las actividades gastronómicas se encuentra distribuida entre diferentes fuentes, dificultando una visión integral de su aporte. La Cuenta Satélite permitirá articular información del Sistema de Cuentas Nacionales y otras fuentes oficiales para medir variables como producción, valor agregado, empleo, remuneraciones y consumo intermedio, así como las relaciones del sector con cadenas como turismo, alimentos, bebidas, transporte y actividades culturales.

Esta herramienta permitirá establecer líneas base, indicadores y mecanismos de seguimiento para evaluar las políticas dirigidas al sector y orientar instrumentos de formalización, formación, productividad, competitividad, innovación e inversión. Su implementación se realizará conforme a los lineamientos metodológicos del DANE, fortaleciendo la capacidad estadística del Estado y la toma de decisiones basada en evidencia.

2.2. Diagnóstico de la regulación aplicable al sector gastronómico

2.2.1. Evolución normativa: cuatro fases históricas

Con el propósito de identificar el marco regulatorio aplicable al sector gastronómico, se realizó una revisión de las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y administrativas que inciden en las actividades de la División 56 de la CIIU, en materias sanitarias, laborales, tributarias, ambientales, comerciales, urbanísticas, de protección al consumidor e inspección, vigilancia y control.

El análisis evidencia que el sector no enfrenta un vacío normativo, sino un marco amplio y disperso,

construido en distintos momentos y por múltiples autoridades, cuya aplicación concurrente genera complejidad jurídica, duplicidad de obligaciones y cargas administrativas, especialmente para las micro, pequeñas y medianas empresas. Esta evolución puede sintetizarse en cuatro fases:

- **Fase 1. Fundamentos sanitarios, laborales y municipales (1950-1995):** se establecieron las bases del régimen laboral, sanitario, tributario y ambiental aplicable a la actividad, con normas como el Código Sustantivo del Trabajo, el Código Sanitario Nacional, el régimen del ICA y el Sistema General de Seguridad Social.
- **Fase 2. Formalización y protección del consumidor (2002-2014):** se fortalecieron las obligaciones laborales y de formalización empresarial, se racionalizaron los requisitos para la apertura de establecimientos y se consolidó la protección al consumidor mediante normas como las Leyes 789 de 2002, 962 de 2005 y 1480 de 2011.
- **Fase 3. Compilación y fortalecimiento de la gestión técnica (2015-2020):** se consolidaron obligaciones en materia laboral, de seguridad y salud en el trabajo y gestión ambiental, mediante instrumentos como el Decreto número 1072 de 2015, la Resolución número 0312 de 2019 y la Resolución número 316 de 2018 sobre aceites de cocina usados.
- **Fase 4. Transformación digital, laboral y ambiental (2021-actualidad):** se incorporaron nuevas exigencias asociadas a la facturación electrónica, la tributación, la reducción de la jornada laboral, las reformas laborales, la eliminación progresiva de plásticos de un solo uso y los estándares sanitarios sobre grasas trans, entre otras.

Esta evolución demuestra que la regulación del sector gastronómico se ha acumulado y diversificado progresivamente, haciendo necesaria su articulación, racionalización y actualización mediante un marco normativo integral que facilite su cumplimiento y responda a las actuales dinámicas del sector.

2.2.2. Análisis del impacto administrativo multientidad

El análisis del marco aplicable al sector gastronómico evidencia una alta dispersión institucional y regulatoria. Un operador debe atender simultáneamente requerimientos, trámites, inspecciones y obligaciones de múltiples autoridades, destinando recursos y tiempo de gestión al cumplimiento de exigencias que, aunque responden a finalidades legítimas, se encuentran distribuidas entre diferentes entidades y sistemas. Esta situación incrementa los costos de cumplimiento y puede generar barreras para la formalización y permanencia de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Esta carga se manifiesta, principalmente, en las siguientes interacciones:

1. **Sanitaria**: el Invima y las Secretarías de Salud realizan inspección, vigilancia y control sobre las condiciones de higiene, manipulación de alimentos, saneamiento, control de plagas, capacitación y documentación sanitaria, de conformidad con el Decreto número 780 de 2016 y la Resolución número 2674 de 2013.
2. **Tributaria**: la DIAN y las Secretarías de Hacienda territoriales intervienen en el cumplimiento de obligaciones como facturación electrónica, Impuesto Nacional al Consumo, retenciones, renta e ICA, entre otras, bajo el Estatuto Tributario (Decreto número 624 de 1989) y las normas tributarias territoriales aplicables.
3. **Laboral y de seguridad social**: el Ministerio del Trabajo, la UGPP, las ARL y el SENA intervienen en materias como contratación, seguridad y salud en el trabajo, aportes al sistema de seguridad social, reporte de vacantes y obligaciones de formación y aprendizaje, conforme al Decreto número 1072 de 2015, la Ley 789 de 2002 y demás normas laborales y de seguridad social aplicables.
4. **Ambiental**: las autoridades ambientales, empresas de servicios públicos y entidades territoriales intervienen en la gestión de vertimientos, residuos, aceites de cocina usados y demás obligaciones ambientales asociadas a la operación, de acuerdo con el Decreto número 1076 de 2015, el Decreto número 1077 de 2015 y la Resolución número 316 de 2018, entre otras disposiciones.
5. **Convivencia, funcionamiento y derechos de autor**: las alcaldías, autoridades de policía y entidades de gestión colectiva intervienen en aspectos como horarios, niveles de ruido, condiciones de funcionamiento y ejecución pública de obras musicales, conforme a la Ley 1801 de 2016, la Ley 23 de 1982 y demás normas aplicables.

La multiplicidad de autoridades, canales, procedimientos y requerimientos evidencia que el principal desafío no radica únicamente en la cantidad de obligaciones, sino en su fragmentación institucional y falta de articulación. Por ello, el proyecto propone mecanismos como las Guías de Orientación Gastronómica y las Ventanillas Únicas Territoriales Gastronómicas, orientados a facilitar el cumplimiento, reducir cargas administrativas y mejorar la coordinación entre las autoridades y los operadores, sin alterar las competencias legales de cada entidad.

2.2.3. Costos Operativos por Choques de Reforma (El impacto 2023-2026):

- Reducción de Jornada: Pasar de 48 a 42 horas semanales manteniendo el salario intacto implica contratar personal de relevo

o, en su defecto, asumir un incremento exponencial en el pago de horas extras diurnas (25% de recargo) y nocturnas (75% de recargo) para cubrir los turnos operativos de almuerzos y cenas.

- Reforma Laboral de 2025/2026: El adelantamiento del horario nocturno a partir de las 7:00 p. m. (Ley 2466 de 2025) encarece automáticamente las horas de servicio de la cena con el 35% de recargo nocturno ordinario. Adicionalmente, el incremento progresivo del recargo por trabajar domingos y festivos -pasando del 75% tradicional al 100% de recargo sobre el valor ordinario- eleva drásticamente el costo de nómina de los fines de semana, que son, paradójicamente, los días de mayores ventas para el código CIIU 56.
- Costos de Adecuación de Infraestructura y Proveeduría: Inversión en obras civiles para certificar las instalaciones según el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (RETIE actualizado por la Resolución número 40304 de 2025) y el Reglamento Técnico de Instalaciones Térmicas (RETSIT – Resolución número 40773 de 2023 para sistemas de cocción y extracción). Asimismo, la sustitución forzosa de empaques plásticos tradicionales por alternativas sostenibles, biocompostables o de cartón certificado (Ley 2232 de 2022) genera un incremento inmediato en el costo de los insumos de empaque de domicilios, el cual no siempre se puede trasladar por completo al precio final del consumidor.

Conclusiones del diagnóstico jurídico y problemática regulatoria

De acuerdo con lo señalado en esta sección, se evidencia que el principal desafío de la industria gastronómica colombiana no es la ausencia de regulación, sino la existencia de un marco amplio, disperso y fragmentado, administrado por múltiples autoridades y niveles de gobierno. Esta situación exige atender simultáneamente obligaciones tributarias, laborales, sanitarias, ambientales y administrativas, generando dificultades de cumplimiento, duplicidad de requerimientos y mayores costos regulatorios, especialmente para las MiPyME.

Operar formalmente un establecimiento de la División 56 del CIIU implica asumir un costo integral de la formalidad, que comprende trámites, inspecciones, adecuaciones, sistemas de gestión, controles, reportes, obligaciones tributarias y laborales, así como gastos de asesoría y actualización normativa. Estas cargas no solo generan costos económicos, sino también cargas administrativas y costos de oportunidad, al demandar tiempo y capacidad de gestión que podrían destinarse a la innovación, productividad, generación de empleo y crecimiento empresarial.

El impacto regulatorio, además, es desigual según el tamaño y capacidad de cada empresa. Mientras las grandes empresas pueden contar con equipos especializados, las MiPyME enfrentan obligaciones similares con menores recursos financieros, técnicos y administrativos. Por ello, resulta necesario incorporar criterios de proporcionalidad, nivel de riesgo, volumen de operación y capacidad de gestión, evitando que las cargas regulatorias se conviertan en barreras para la formalización, permanencia y crecimiento empresarial.

Esta problemática debe abordarse bajo los principios de buena regulación y mejora regulatoria, promovidos por la OCDE y desarrollados en Colombia mediante la Política de Mejora Regulatoria y la metodología del Análisis de Impacto Normativo (AIN), que buscan normas necesarias, proporcionales, coherentes y eficientes, con reducción de cargas administrativas innecesarias.

En consecuencia, el problema público no consiste en regular más, sino en articular, armonizar y racionalizar el marco jurídico aplicable a la industria gastronómica. El proyecto de ley propuesto responde a esta necesidad mediante mecanismos de coordinación institucional, simplificación administrativa, racionalización de requisitos y aplicación de criterios de proporcionalidad y gestión del riesgo.

La iniciativa busca así consolidar un marco regulatorio moderno, coherente y eficiente, que facilite el cumplimiento de las obligaciones, reduzca cargas innecesarias, fortalezca la formalización empresarial y promueva la competitividad, la innovación y el desarrollo sostenible de la industria gastronómica colombiana.

III. CLASIFICACIÓN SANITARIA Y ASUNTOS AMBIENTALES

El marco sanitario colombiano parte del reconocimiento de la salud como un bien de interés público y establece obligaciones orientadas a prevenir riesgos y garantizar la inocuidad de los alimentos. En este contexto, el Decreto número 3075 de 1997, la Resolución número 2674 de 2013 y la Resolución número 719 de 2015 regulan las condiciones sanitarias de las actividades relacionadas con los alimentos y establecen criterios de clasificación según el riesgo en salud pública. Estas disposiciones son complementadas por las competencias de inspección, vigilancia y control ejercidas por el Invima y las Entidades Territoriales de Salud.

No obstante, el desarrollo de este marco evidencia una oportunidad de mejora en la aplicación de los mecanismos de inspección y vigilancia a los establecimientos gastronómicos. La clasificación de los alimentos según su riesgo constituye un instrumento para determinar requisitos sanitarios de los productos, pero no necesariamente permite establecer, por sí sola, la intensidad y periodicidad de las actuaciones de control sobre los establecimientos. Por ello, resulta necesario avanzar

hacia un enfoque de riesgo que considere, de manera integral, factores como la actividad desarrollada, los alimentos manipulados, el volumen de operación, las condiciones de funcionamiento y la capacidad operativa del establecimiento.

Esta necesidad de proporcionalidad también se extiende a las obligaciones ambientales asociadas a la actividad gastronómica, particularmente en materia de vertimientos de aguas residuales domésticas. Las características y escala de estos establecimientos hacen necesario contar con parámetros técnicos que permitan aplicar la regulación ambiental de manera diferenciada y acorde con las condiciones reales de la actividad, sin menoscabar los estándares de protección ambiental. En este sentido, el proyecto de ley prevé la evaluación y expedición de la regulación técnica aplicable a estos vertimientos, en el marco de la Resolución número 631 de 2015 o la norma que la modifique, bajo criterios de proporcionalidad ambiental y seguridad jurídica.

El reto regulatorio, por tanto, no consiste en reducir las exigencias de protección de la salud pública y del ambiente, sino en hacerlas más proporcionales, diferenciadas y eficientes, de manera que las medidas de inspección, vigilancia, control y cumplimiento respondan efectivamente a los riesgos identificados y a las características de cada establecimiento. Esto permitiría mantener los estándares de protección sanitaria y ambiental, al tiempo que se evitan cargas regulatorias desproporcionadas para los establecimientos gastronómicos, particularmente aquellos de menor escala y capacidad operativa.

3.1 Fundamento de la clasificación de establecimientos por nivel de riesgo sanitario

El proyecto propone establecer un sistema nacional de clasificación del riesgo sanitario por establecimientos gastronómicos, articulado con la normativa colombiana vigente y con criterios técnicos de valoración comparada.

De cara al desarrollo reglamentario de la presente iniciativa, la clasificación por nivel de riesgo sanitario de los establecimientos gastronómicos se concibe como marco habilitante para que el Gobierno nacional, mediante decretos y resoluciones técnicas, construya tablas y criterios de riesgo alineados tanto con el análisis de riesgos del Codex Alimentarius, evaluación, gestión y comunicación de riesgos, como con el Modelo de Inspección, Vigilancia y Control basado en Riesgos (IVC-SOA®) del Invima. En esa reglamentación, la valoración del riesgo del establecimiento podrá incorporar variables como la naturaleza del alimento, el proceso de preparación, la población atendida, el volumen de operación, el historial de cumplimiento y las condiciones de infraestructura, de manera que los requisitos de Buenas Prácticas de Manufactura, la frecuencia de inspección y la intensidad del control oficial se definan con índices de riesgo objetivos y verificables, y se concentren en los establecimientos con mayor probabilidad de generar afectaciones a la salud pública.

En consecuencia, la clasificación de riesgo sanitario por establecimiento gastronómico busca unificar criterios de actuación administrativa, estandarizar la evaluación del riesgo en todo el territorio nacional, reducir la discrecionalidad del funcionario y permitir que la vigilancia sanitaria se ejecute con criterios objetivos, verificables y compatibles con la realidad productiva del sector gastronómico.

3.2 Experiencia internacional

El presente proyecto de ley se apoya, además, en experiencias internacionales comparadas muestran que los sistemas regulatorios más eficientes en materia de inocuidad alimentaria no tratan de manera idéntica a todos los establecimientos, sino que diferencian obligaciones y controles conforme al nivel de riesgo.

El cuadro comparativo del Anexo 1 evidencia la necesidad inaplazable de modernizar el marco regulatorio del sector gastronómico en Colombia, alineándolo con los modelos más eficientes a nivel internacional. Actualmente, el sistema colombiano presenta un vacío de proporcionalidad regulatoria que impone cargas documentales y procedimentales homogéneas a realidades empresariales desiguales, afectando la competitividad de pequeños emprendimientos, como las panaderías artesanales, al exigirles los mismos requisitos que a las grandes plantas industriales.

Al contrastar la propuesta del proyecto de ley con jurisdicciones de alto estándar -tales como Singapur, España, Reino Unido, Francia, Brasil y Chile-, se demuestra que la implementación de una Ventanilla Única Gastronómica (VUG) y los modelos de clasificación sanitaria, garantizan la proporcionalidad en los requisitos técnicos exigidos e incentivan la formalización inmediata de las microempresas, manteniendo siempre la salud como bien de interés público y fortaleciendo la protección y transparencia hacia el consumidor final.

IV. FORMACIÓN Y CUALIFICACIÓN PARA EL SECTOR GASTRONÓMICO

4.1. Reconocimiento de los oficios del Sector Gastronómico

Los oficios del sector gastronómico y su cadena como lo son los de las cocineras y cocineros, los panaderos, los maestros chocolateros, los pescadores, los meseros, entre muchos otros se sostienen en saberes heredados, transmitidos por la tradición oral y aprendidos en la práctica. Gracias a ellos, los productos de los territorios se transforman en preparaciones y servicios, en estrecha conexión con la historia y la identidad de las regiones.

Quienes ejercen estos oficios enfrentan múltiples dificultades. Una de las más serias es la brecha entre lo que saben hacer y lo que pueden demostrar: sin un título expedido por una institución educativa, un conocimiento real, probado en años de trabajo, no puede acreditarse formalmente. Esta situación limita su acceso al empleo formal, a mejores condiciones

laborales y a la posibilidad de formar a nuevas generaciones.

El aprendizaje de oficios se consolida como una vía necesaria que amplía las opciones de educación, formación y aprendizaje, y que reconoce que no todas las personas tienen los mismos intereses ni aprenden de la misma manera.

Colombia ha dado pasos en esta dirección. La Ley 2184 de 2022, conocida como Ley de Oficios, cuya implementación involucra a los ministerios de las Culturas, las Artes y los Saberes; de Comercio, Industria y Turismo; del Trabajo, y de Educación Nacional, reconoce y fomenta los oficios del sector cultural y creativo. Por su parte, el Sistema Nacional de Cualificaciones, creado por el artículo 194 de la Ley 1955 de 2019 y liderado por los ministerios de Educación Nacional y del Trabajo, abrió rutas para reconocer aprendizajes adquiridos fuera de la escuela. Sin embargo, estos instrumentos aún no cuentan con rutas específicas para los saberes gastronómicos de tradición oral, ni llegan de manera efectiva a quienes los portan.

El país cuenta, además, con una oferta de educación formal en gastronomía que ha sido decisiva para la profesionalización del sector y su proyección nacional e internacional. Este proyecto de ley no pretende sustituirla, desplazarla ni restarle valor: busca que conviva con las demás vías de cualificación que el ordenamiento jurídico ya reconoce, y que [precisar aquí qué hace el articulado: p. ej., crear rutas de certificación de saberes, reconocer a los maestros de oficio como formadores, etc.].

4.2 Marco legal vigente: el Sistema Nacional de Cualificaciones

El artículo 194 de la Ley 1955 de 2019, modificado por el artículo 81 de la Ley 2294 de 2023, estableció el Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC), integrado por políticas, instrumentos, componentes y procesos orientados a promover y articular las cualificaciones de las personas. El SNC contempla tres vías de cualificación: la vía educativa, el Subsistema de Formación para el Trabajo (SFT) y el Reconocimiento de Aprendizajes Previos (RAP). Su desarrollo reglamentario comprende, principalmente, el Decreto número 1649 de 2021, que adopta y reglamenta el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) y desarrolla aspectos de la vía educativa; el Decreto número 1650 de 2021, que reglamenta el SFT y su aseguramiento de la calidad; y el Decreto número 2244 de 2023, que reglamenta el RAP y el Subsistema de Evaluación y Certificación de Competencias. Estas disposiciones se encuentran compiladas, según la materia, en los Decretos Únicos Reglamentarios números 1075 de 2015, del Sector Educación, y 1072 de 2015, del Sector Trabajo.

El SNC es resultado de un proceso de construcción de política pública que se remonta a 2004 y que ha tenido continuidad en documentos CONPES y sucesivos Planes Nacionales de Desarrollo. Su consolidación responde también a una tendencia internacional en la que organismos como la OIT, la Unesco y la OCDE han promovido los marcos nacionales de cualificaciones como instrumentos para articular la educación y la formación con las necesidades del mundo del trabajo, favorecer la movilidad de las personas y contribuir al cierre de brechas de capital humano.

El Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) es el instrumento que ordena y clasifica las cualificaciones en ocho niveles, definidos en términos de conocimientos, destrezas y actitudes aplicables en contextos de estudio, trabajo o ambos. El Sistema Nacional de Cualificación (SNC) contempla, además, un Esquema de Movilidad Educativa y Formativa, que facilita el tránsito entre las diferentes vías de cualificación y el reconocimiento de aprendizajes adquiridos en distintos contextos, permitiendo articular las trayectorias educativas y laborales.

En este marco, el Subsistema de Formación para el Trabajo (SFT), bajo la rectoría del Ministerio del Trabajo y con participación del Ministerio de Educación Nacional en materia de aseguramiento de la calidad, ofrece una ruta de cualificación estructurada y articulada con el MNC. El SFT cuenta con niveles de cualificación propios, que van desde el Certificado de Habilitación Laboral hasta el Técnico Experto, y establece requisitos asociados a la formación, las competencias y la experiencia laboral. De esta manera, la formación para el trabajo constituye una vía de cualificación reconocida dentro del SNC y articulada con las demás rutas de formación y cualificación.

4.3 Régimen aplicable a las instituciones oferentes del Subsistema de Formación para el Trabajo en oficios gastronómicos y su cadena de valor

El Subsistema de Formación para el Trabajo (SFT) cuenta con un marco regulatorio propio para la habilitación de sus instituciones oferentes y programas, en el que concurren, entre otras, las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (IETDH). Estas últimas también están sujetas a requisitos propios de su modalidad educativa, establecidos en la Ley 115 de 1994, la Ley 1064 de 2006 y sus normas reglamentarias. Esta concurrencia de regímenes plantea la necesidad de precisar las condiciones aplicables a las instituciones que desarrollan programas de formación en oficios gastronómicos y su cadena de valor bajo el SFT, para evitar la superposición de requisitos propios de la educación para el trabajo y el desarrollo humano cuando la oferta se desarrolla conforme al marco regulatorio del Subsistema de Formación para el Trabajo.

Para atender esta situación, el artículo 16 establece que las instituciones oferentes podrán desarrollar estos programas bajo el marco regulatorio propio del SFT. Cuando opten por este régimen, no les serán exigibles, respecto de dichos programas, los requisitos de la educación para el trabajo y

el desarrollo humano relativos a la licencia de funcionamiento, el Proyecto Educativo Institucional (PEI), el registro de programas y los requisitos de infraestructura previstos específicamente para esa modalidad educativa. La medida busca, así, delimitar el régimen aplicable a esta oferta formativa y evitar la duplicidad de exigencias derivada de la aplicación concurrente de marcos regulatorios diferentes.

La medida no supone la eliminación de los controles sobre la oferta formativa ni la exoneración de las obligaciones legales aplicables a la actividad. Las instituciones deberán cumplir las condiciones de habilitación y aseguramiento de la calidad correspondientes al SFT, así como las normas sanitarias, laborales, ambientales, de seguridad, urbanísticas y de uso del suelo que resulten aplicables. En este sentido, el artículo también dispone que el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Trabajo y en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, ajuste o expida, según corresponda, las disposiciones necesarias para aplicar el régimen a las particularidades de la formación en oficios gastronómicos y su cadena de valor, dentro de los veinticuatro (24) meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley. El cumplimiento de las condiciones aplicables será previo al inicio de la oferta de nuevos programas bajo este régimen.

Por su parte, para dar continuidad a la oferta existente y facilitar la transición regulatoria, el artículo permite que las instituciones que, a la entrada en vigencia de la ley, cuenten con licencias de funcionamiento y registros de programas vigentes continúen desarrollando los programas amparados por dichos actos administrativos, sin perjuicio del cumplimiento de las demás obligaciones legales aplicables.

En consecuencia, la disposición busca armonizar el régimen aplicable a la formación en oficios gastronómicos y su cadena de valor con el marco propio del SFT, delimitando las exigencias aplicables a las instituciones oferentes y evitando la superposición de requisitos propios de la educación para el trabajo y el desarrollo humano, sin menoscabar el aseguramiento de la calidad de la formación ni el cumplimiento de las demás obligaciones legales.

V. INFRAESTRUCTURAS GASTRONÓMICAS

5.1. Uso complementario de antejardines para actividades gastronómicas

El uso de antejardines y otras áreas contiguas a los establecimientos gastronómicos para actividades de servicio de alimentos y bebidas es una práctica extendida en diferentes ciudades del país. No obstante, las condiciones para su aprovechamiento varían entre territorios y, en algunos casos, las regulaciones permiten únicamente el uso de mobiliario fijo o exclusivamente de mobiliario móvil, limitando las alternativas de los establecimientos para adecuar estos espacios a sus características y a las condiciones físicas del lugar.

En este contexto, el artículo 17 del proyecto de ley busca facilitar un uso complementario y ordenado de los antejardines y demás áreas de propiedad privada que integran el espacio público, contiguas a los establecimientos gastronómicos. Para ello, contempla expresamente la posibilidad de autorizar mobiliario fijo o móvil, así como elementos desmontables de protección climática, jardinería, iluminación y otros componentes necesarios para la atención de los usuarios, de acuerdo con las características del establecimiento y las condiciones físicas del lugar.

La medida no impone una modalidad única de aprovechamiento ni establece una autorización general para todos los establecimientos. Su finalidad es ampliar las alternativas disponibles para el sector gastronómico, de manera que las autoridades territoriales puedan permitir soluciones fijas, móviles o ambas, según las condiciones urbanísticas, técnicas y territoriales aplicables en cada caso. De esta forma, se busca superar restricciones que, al admitir una sola modalidad de mobiliario, pueden limitar el aprovechamiento adecuado de estos espacios.

El uso autorizado deberá, en todo caso, ser compatible con el Plan de Ordenamiento Territorial y las normas sobre espacio público y su aprovechamiento económico, y garantizar la circulación peatonal, la accesibilidad, la seguridad de las personas y la protección de las redes e infraestructuras públicas. Asimismo, deberán observarse las disposiciones aplicables a los Bienes de Interés Cultural y a los sectores urbanos declarados como tales, incluidos los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP).

5.2. Principio de proporcionalidad en la regulación de dispositivos recreativos complementarios

Algunos establecimientos gastronómicos incorporan zonas infantiles, juegos de bajo riesgo y otros dispositivos recreativos no mecanizados como elementos complementarios de su oferta de servicios. Sin embargo, en determinados casos estos elementos pueden quedar sujetos a exigencias previstas para parques de diversiones y atracciones mecánicas, en el marco de la Ley 1225 de 2008 y sus modificaciones, generando cargas técnicas, administrativas y económicas que pueden resultar desproporcionadas frente a su naturaleza, complejidad y nivel de riesgo.

En respuesta a esta situación, el artículo 18 establece que los requisitos técnicos, operativos y administrativos aplicables a los dispositivos recreativos instalados en establecimientos gastronómicos deberán guardar correspondencia con sus características y nivel de riesgo. Asimismo, dispone que los dispositivos de bajo riesgo que sean accesorios a la actividad de servicio de alimentos y bebidas se entienden comprendidos dentro de dicha actividad, sin que su utilización implique el registro de una actividad económica adicional.

Para hacer efectiva esta diferenciación, la disposición ordena al Gobierno nacional reglamentar, dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley, un régimen diferenciado y simplificado para estos dispositivos, en el marco de la Ley 1225 de 2008 o las normas que la modifiquen o sustituyan, garantizando en todo caso la seguridad de los usuarios.

La medida no elimina los deberes de seguridad ni las funciones de inspección, vigilancia y control. Los Operadores Gastronómicos continuarán siendo responsables de la seguridad, mantenimiento y adecuada operación de los dispositivos instalados en sus establecimientos. De esta manera, se busca armonizar la protección de los usuarios con una regulación acorde con el riesgo real de estos dispositivos, evitando que elementos recreativos accesorios a la actividad gastronómica sean sometidos, por su sola presencia, a cargas propias de actividades de mayor complejidad y riesgo.

5.3. Áreas aptas para mascotas - "pet friendly"

La habilitación de espacios para el ingreso y permanencia de animales domésticos de compañía en establecimientos gastronómicos es una práctica cada vez más extendida. Sin embargo, actualmente no existe un marco específico y unificado que precise las condiciones para desarrollar esta práctica de manera compatible con las exigencias de inocuidad, seguridad alimentaria y bienestar animal aplicables al sector.

En este contexto, el artículo 19 del proyecto de ley permite a los establecimientos gastronómicos habilitar áreas para animales domésticos de compañía y de asistencia, de conformidad con las condiciones sanitarias, de inocuidad, seguridad y bienestar animal establecidas por las autoridades competentes. La medida no impone esta modalidad a los establecimientos, sino que establece un marco para su implementación y dispone que las autoridades sanitarias territoriales ejerzan sus funciones de inspección, vigilancia y control con criterios técnicos, objetivos y proporcionales, cuyos requisitos y procedimientos deberán ser publicados en la Ventanilla Única Territorial Gastronómica (VUTG).

Como garantía de la inocuidad de los alimentos, se prohíbe el ingreso de animales a las áreas de elaboración, manipulación, almacenamiento y envasado, las cuales deberán permanecer físicamente separadas de los espacios habilitados para su permanencia. Estas áreas deberán contar, además, con medidas de limpieza, desinfección y prevención de la contaminación que protejan la seguridad de los usuarios y el bienestar de los animales.

La disposición establece igualmente que el tenedor será responsable del cuidado y comportamiento del animal y de los daños que este ocasione, y permite al establecimiento establecer condiciones razonables de admisión, siempre que sean informadas de manera visible. Estas reglas se complementan con la protección especial de las personas con discapacidad acompañadas de animales de asistencia, cuyo acceso se mantiene sujeto a las normas especiales que les son aplicables.

De esta manera, la propuesta busca otorgar un marco claro a una práctica existente, conciliando la posibilidad de contar con espacios "pet friendly" con la protección de la inocuidad alimentaria, la seguridad de los usuarios y el bienestar animal, sin afectar las competencias de las autoridades sanitarias.

5.4. Habilitación temporal de espacios para el abastecimiento de establecimientos gastronómicos

Las operaciones de cargue, descargue y abastecimiento de alimentos, bebidas, materias primas e insumos son esenciales para el funcionamiento de los establecimientos gastronómicos y para garantizar la continuidad de la cadena de frío y la inocuidad de los alimentos. Sin embargo, las restricciones de movilidad, tránsito y uso del espacio público pueden dificultar estas operaciones, especialmente en zonas urbanas con alta demanda de estacionamiento y circulación.

En este contexto, el artículo 20 del proyecto de ley permite a los municipios y distritos establecer mecanismos para la disposición temporal del espacio público destinado al cargue, descargue y abastecimiento de los establecimientos gastronómicos. Asimismo, permite autorizar, bajo condiciones reguladas, la detención o estacionamiento temporal de vehículos de abastecimiento frente a estos establecimientos, cuando ello contribuya a garantizar la inocuidad de los alimentos, la continuidad de la cadena de frío y la eficiencia de las operaciones logísticas.

La medida no establece un régimen uniforme ni supone una autorización general para ocupar el espacio público. Corresponderá a cada autoridad territorial definir las condiciones aplicables de acuerdo con las características de movilidad, tránsito, seguridad vial y espacio público de su jurisdicción. Estas condiciones deberán ser publicadas en la Ventanilla Única Territorial Gastronómica (VUTG), facilitando su conocimiento y aplicación por parte de los operadores gastronómicos.

De esta manera, la disposición busca facilitar el abastecimiento oportuno y seguro de los establecimientos gastronómicos, así como posibilitar su funcionamiento, conciliando las necesidades logísticas propias de esta actividad con la movilidad, la seguridad vial y el uso ordenado del espacio público.

5.5. Lineamientos para el uso gastronómico de inmuebles declarados Bienes de Interés Cultural

El uso gastronómico de inmuebles declarados Bienes de Interés Cultural (BIC) evidencia una tensión entre la obligación de conservar los valores históricos, estéticos y simbólicos que sustentaron su declaratoria y la necesidad de garantizar que estos bienes puedan mantener usos económicos, sociales y culturales compatibles con su naturaleza. Esta

tensión se origina, en buena medida, en que las normas sanitarias, de seguridad humana y de prevención del riesgo han sido formuladas con carácter general, sin considerar necesariamente las particularidades constructivas y patrimoniales de estos inmuebles. En consecuencia, su aplicación uniforme puede exigir adecuaciones físicas incompatibles con los valores que deben conservarse. Esta situación se hace particularmente evidente cuando el funcionamiento de establecimientos gastronómicos requiere intervenciones para cumplir las condiciones sanitarias, de seguridad humana, prevención del riesgo y atención de emergencias, las cuales deben conciliarse con las restricciones propias del régimen especial de protección patrimonial.

El problema no radica en la ausencia de mecanismos jurídicos para intervenir los BIC, sino en la necesidad de articular los criterios y las actuaciones de las distintas autoridades competentes, así como de identificar y validar soluciones técnicas alternativas que permitan atender las exigencias sectoriales sin afectar los valores que justificaron la protección del inmueble. La falta de criterios articulados puede generar actuaciones fragmentadas, requerimientos sucesivos o exigencias cuya implementación resulte técnica o económicamente inviable, así como soluciones que, consideradas aisladamente, sean adecuadas para un sector, pero incompatibles con la conservación integral del bien. Estas circunstancias pueden dificultar la adecuación y habilitación de los inmuebles patrimoniales para el funcionamiento de establecimientos gastronómicos y desincentivar usos que contribuyen a su conservación, apropiación social y sostenibilidad económica.

El régimen especial de protección de los BIC, previsto en el artículo 11 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 7º de la Ley 1185 de 2008, y desarrollado por el Decreto número 1080 de 2015, modificado, entre otros, por el Decreto número 2358 de 2019, no establece una prohibición absoluta de intervención sobre estos bienes. Por el contrario, admite determinadas intervenciones, incluso en inmuebles sometidos a los niveles más estrictos de conservación, siempre que se preserven los valores que motivaron su declaratoria y se actúe de conformidad con las autorizaciones e instrumentos de protección aplicables. En este marco, la adecuación funcional de un inmueble patrimonial puede ser compatible con su conservación cuando las soluciones adoptadas respondan a criterios técnicos y respeten las condiciones particulares del bien.

Esta lógica de armonización ya está incorporada en el ordenamiento patrimonial. Las condiciones de manejo de los BIC comprenden dimensiones físico-técnicas, administrativas, socioculturales y financieras, lo que permite considerar de manera integral las necesidades de conservación y las condiciones necesarias para su uso y sostenibilidad. Asimismo, los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) pueden establecer condiciones específicas de manejo y uso de acuerdo con las características y los valores de cada inmueble o sector. Un ejemplo de ello es el PEMP de la Plaza de Mercado de Girardot (Resolución número 1743 de 2020 del Ministerio de Cultura), declarada Bien de Interés Cultural del ámbito nacional (Decreto Nacional número 1932 de 1993, artículo 1º), en el que se articulan las condiciones de conservación del inmueble con la actividad comercial y alimentaria que constituye parte de su función y de su dimensión cultural. Estos antecedentes evidencian que la protección patrimonial no supone la exclusión de usos económicos o culturales, sino su regulación de manera compatible con los valores del bien.

En este contexto, el artículo 21 propone establecer un marco específico para facilitar el uso gastronómico de los BIC, sin crear excepciones al régimen de protección patrimonial. Para ello, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, formulará lineamientos técnicos que orienten la habilitación y el funcionamiento de establecimientos gastronómicos en estos inmuebles. Estos lineamientos deberán facilitar la articulación de las exigencias sectoriales con las condiciones particulares de los bienes, de manera que las adecuaciones e intervenciones necesarias puedan evaluarse con criterios técnicos compatibles con su conservación. Su aplicación no sustituirá las autorizaciones de intervención, los PEMP ni los instrumentos de ordenamiento territorial que resulten aplicables.

Adicionalmente, la propuesta incorpora mecanismos específicos para viabilizar las adecuaciones e intervenciones requeridas para el funcionamiento de establecimientos gastronómicos en los BIC, toda vez que las exigencias sanitarias y de seguridad fueron formuladas como normas generales que no previeron la existencia de inmuebles con valores patrimoniales, por lo cual su aplicación uniforme puede conducir a intervenciones incompatibles con dichos valores. En particular, el parágrafo segundo establece la expedición conjunta de una guía de equivalencias funcionales por parte del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, el Ministerio de Salud y Protección Social y las demás entidades competentes en prevención del riesgo y atención de emergencias. Esta guía permitirá acreditar el cumplimiento de las condiciones sanitarias mediante soluciones alternativas que garanticen un nivel de protección de la salud equivalente al previsto en la normativa vigente, cuando su aplicación literal resulte incompatible con la conservación de los valores patrimoniales del inmueble, toda vez que actualmente la normativa sanitaria y de seguridad no tiene una previsión equivalente para abordar el carácter especial de los BIC.

La guía establecerá, para cada requisito sanitario y de prevención del riesgo y emergencias, el resultado que debe alcanzarse y las soluciones compatibles con el patrimonio mediante las cuales podrá acreditarse su cumplimiento. Para ello, se

privilegiarán la reversibilidad de las intervenciones, la ubicación de las áreas de preparación de alimentos en las zonas de menor valor patrimonial y, cuando sea posible, la preparación de alimentos en unidades de producción externas al inmueble. El Código Técnico de la Edificación de España, aprobado mediante el Real Decreto número 314 de 2006, constituye un referente comparado para abordar las dificultades de aplicación de las exigencias técnicas generales en edificios existentes. En particular, sus artículos 2.3 y 5.1.3 contemplan la posibilidad de adoptar soluciones alternativas cuando la aplicación de las prescripciones ordinarias resulte incompatible con las características de la intervención o con el grado de protección del inmueble, siempre que se justifique técnicamente la solución adoptada y se acredite un nivel de prestaciones equivalente o el mayor grado de adecuación efectiva posible, según corresponda.

De esta manera, no se reducen los estándares sanitarios, sino que se habilitan alternativas técnicas para cumplirlos sin comprometer la conservación del bien. La obligatoriedad de la guía para las autoridades sanitarias territoriales en el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control busca, además, propiciar una aplicación coherente de estos criterios y brindar mayor previsibilidad a los responsables de los establecimientos gastronómicos.

La problemática, sin embargo, no se limita al cumplimiento de las condiciones sanitarias. La habilitación y el funcionamiento de establecimientos gastronómicos pueden involucrar simultáneamente a autoridades de patrimonio cultural, salud, gestión del riesgo, bomberos y ordenamiento territorial, cada una con competencias y requerimientos propios. Por ello, el parágrafo tercero habilita a los distritos y municipios para conformar comités de coordinación interinstitucional, cuya función será articular las actuaciones de estas autoridades, facilitar la aplicación de los lineamientos técnicos y de la guía de equivalencias funcionales, y promover soluciones que permitan la viabilidad del uso gastronómico de los BIC. Esta coordinación deberá desarrollarse dentro de las competencias de cada entidad y con observancia de los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Cuando se trate de bienes del ámbito nacional, se prevé la participación del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes.

En conjunto, los lineamientos técnicos, la guía de equivalencias funcionales y los mecanismos de coordinación interinstitucional buscan atender las dificultades que surgen de la aplicación desarticulada de las exigencias sectoriales y facilitar la identificación de soluciones viables para la adecuación y el funcionamiento de establecimientos gastronómicos en inmuebles patrimoniales. La propuesta no flexibiliza ni desconoce el régimen especial de protección de los BIC, ni reduce los estándares de protección de la salud y la seguridad. Su propósito es armonizar estas obligaciones mediante criterios técnicos, alternativas funcionales y actuaciones coordinadas que permitan conciliar la conservación del patrimonio cultural con el desarrollo de actividades gastronómicas sostenibles.

VI. INCENTIVOS A LA INVERSIÓN

6.1. Diagnóstico económico del sector

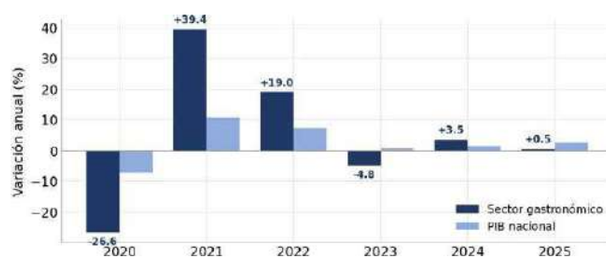
Antes de proponer un instrumento de política es necesario entender la situación que se busca corregir. Este diagnóstico parte del ciclo económico reciente del sector, examina su aporte al empleo, revela su informalidad estructural y termina mostrando el desgaste financiero que hoy enfrenta. El hilo es acumulativo: cada dato prepara el siguiente y, en conjunto, explican por qué el statu quo no es sostenible.

6.1.1. Trayectoria cíclica del sector (2019-2025)

El desempeño del sector gastronómico solo se entiende a la luz del ciclo económico general. Entre 2005 y 2019, el sector de alojamiento y servicios de comida creció a una tasa anual del 4,5%, medio punto por encima del PIB total; crecía más rápido que la economía. Esa ventaja se volvió su mayor vulnerabilidad con la pandemia.

En 2020, el PIB del sector se desplomó 26,6% –la segunda caída sectorial más profunda del país, solo superada por la construcción, y cuatro veces más severa que la contracción del PIB nacional–. El rebote de 2021 (+39,4%) y 2022 (+19,0%) fue extraordinario y superó al nacional. Sin embargo, esa fase de liderazgo se disipó: el sector volvió a contraerse 4,8% en 2023, creció apenas 3,5% en 2024 y prácticamente se estancó en 2025 (+0,5%), frente al 2,6% del PIB nacional. En tres años pasó de encabezar la recuperación a ubicarse entre los últimos del ranking sectorial.

Gráfico 1. Variación anual del PIB: sector gastronómico vs. nacional, 2020-2025 (%)

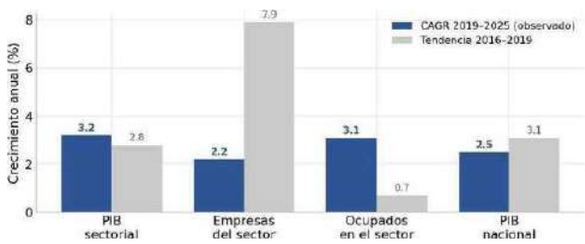


Fuente: DANE - Cuentas Nacionales, 2026. Variación nacional calculada del PIB a precios constantes.

El Indicador de Seguimiento a la Economía confirma este patrón y revela algo más: desde 2020, el sector dejó de moverse en sincronía con el ciclo general y empezó a sobre rreaccionar tanto en los auges como en las caídas. El resultado es una doble penalidad. El sector absorbió una contracción más que proporcional durante el choque y, en la recuperación, no logró un crecimiento que restituyera lo perdido (DANE, ISE, 2026). Medido en tasas compuestas, apenas supera su tendencia prepandemia en valor agregado (3,2% frente a 2,8%), y el número de empresas creció muy por debajo de su ritmo histórico, una brecha de 5,7

puntos porcentuales, mientras el empleo se expandió sobre una productividad decreciente.

Gráfico 2. Crecimiento compuesto (CAGR) 2019-2025 vs. tendencia 2016–2019, por indicador (%)



Fuente: cálculos propios con base en DANE - Cuentas Nacionales y GEIH, 2026.

6.1.2. Un gran generador de empleo, sobre todo joven y femenino

Si por el lado de la producción el sector se estancó, por el lado del empleo hizo justo lo contrario. En 2025 alcanzó 1,83 millones de ocupados (+8,5%), equivalentes al 7,6% del empleo nacional, por encima de la construcción (6,5%) y del transporte (7,4%), y cerca de la industria manufacturera (10,6%). Su peso tiene un impacto social: aporta el 9,8% del empleo joven del país y cerca del 68% de su fuerza laboral son mujeres.

Tabla 1. Participación del sector en el empleo nacional, comparada con otras ramas

Rama de actividad	Empleo total	Empleo joven	Empleo informal
Alojamiento y servicios de comida	7,6%	9,8%	10,4%
Industria manufacturera	10,6%	11,1%	8,5%
Construcción	6,5%	6,0%	8,7%
Transporte y almacenamiento	7,4%	6,8%	-
Comercio y reparación de vehículos	-	-	17,5%

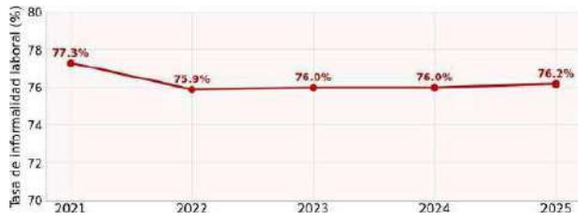
Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), 2026.

Ahora bien, que el empleo crezca 8,5% mientras el valor agregado apenas se mueve (+0,5%) es señal de una productividad laboral en descenso: más trabajadores y más negocios generan, en la práctica, casi la misma producción que el año anterior. Lo confirma el contraste entre dos participaciones: el sector pesa 7,6% en el empleo, pero solo 3,9% en el PIB. Es, por definición, una de las actividades más intensivas en trabajo, y menos en capital, de la economía colombiana, lo que la hace especialmente sensible al costo laboral y a la carga tributaria.

6.1.3. La informalidad como rasgo estructural

La informalidad es la característica más definitoria del sector, y opera en dos frentes que se refuerzan mutuamente. En el mercado laboral, la tasa de informalidad llegó al 76,2% en 2025, el segundo sector más informal de la economía real, con una afectación desproporcionada sobre las mujeres (84,1%, frente al 69,4% de los hombres).

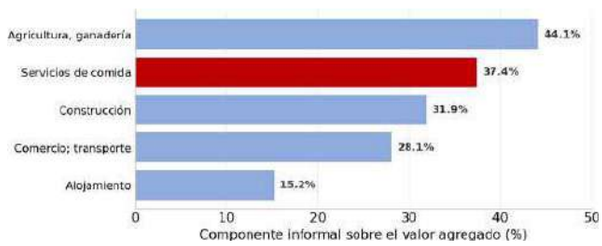
Gráfico 3. Tasa de informalidad laboral del sector, 2021-2025 (%)



Fuente: DANE - Empleo informal y seguridad social, 2026.

En la estructura productiva, la informalidad también es alta. A partir de los ingresos mixtos de la Matriz Insumo-Producto 2021 (metodología Céspedes-Rangel, 2011), los servicios de comida aparecen como el segundo sector con mayor informalidad económica del país, detrás del agro, con un componente informal cercano al 37% de su valor agregado. Y el Índice Multidimensional de Informalidad Empresarial ubica la informalidad de las unidades productivas en 90,8%. Dicho de otro modo: *apenas una de cada diez empresas del sector es formal.*

Gráfico 4. Componente informal sobre el valor agregado, por actividad económica (%)



Fuente: DANE - MIP 2021; Céspedes-Rangel (2011). Cálculos propios.

6.1.4. La paradoja: la carga tributaria más alta sobre el sector más informal

Aquí aparece la contradicción central del sistema actual. Sobre el reducido segmento formal, esa minoría que sí tributa recae la carga tributaria relativa más alta de toda la economía colombiana. Medida como la relación entre los impuestos a la producción y el Excedente Bruto de Explotación formal, el sector registra un ratio del 38,8%, muy por encima del 24,3% de la construcción, que es el sector que le sigue, y del de cualquier otra rama. En términos más concretos, los servicios de comida a la mesa pagan hasta el 8,5% de su oferta en IVA e impuestos al producto, frente a un promedio del 5,1% para el conjunto de la economía (García-Suaza et al., 2024). El sistema, en suma, castiga con más fuerza precisamente al sector que más dificultades tiene para formalizarse.

6.1.5. Un tejido empresarial que no se ha recuperado y márgenes comprimidos

El costo de la pandemia sobre el tejido empresarial formal aún no se revierte. El stock de

unidades productivas muestra hoy una brecha del -27,6% frente a la tendencia previa a la crisis: son 71.324 empresas formales menos de las que el país tendría si el sector hubiera conservado su dinámica histórica. No se trata de una caída transitoria, sino de una destrucción de tejido empresarial que no se ha compensado.

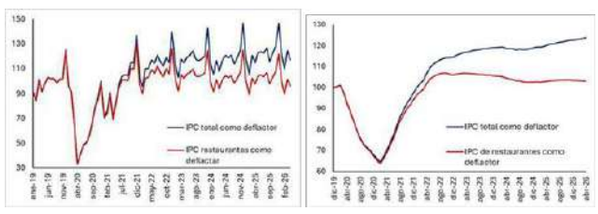
Tabla 2. Brecha entre el nivel observado (2025) y la tendencia pre-COVID proyectada

Indicador	Observado 2025	Tendencia 2025	Brecha abs.	Brecha %
PIB sectorial (miles mill. COP const.)	40.637	39.702	+935	+2,4%
Empresas (unidades)	186.725	258.049	-71.324	-27,6%
Ocupados (miles)	1.834	1.596	+238	+14,9%

Fuente: cálculos propios; tendencia estimada con el CAGR 2016-2019 proyectado desde 2019.

A la pérdida de empresas se suma un deterioro de los márgenes. La recuperación de los ingresos ha sido más nominal que real: deflactados por el IPC general, los ingresos se ubican 23,6% por encima del promedio de 2019; pero deflactados por los precios propios del sector, apenas 3,1%. En volumen, entonces, los establecimientos venden hoy casi lo mismo que antes de la pandemia. La razón es una transmisión de costos asimétrica: el precio de los alimentos, su insumo central, subió más rápido que el precio que el sector puede cobrar sin perder clientes. Esa tijera comprimió la relación entre lo que cobra y lo que le cuesta operar, que cayó de 1,00 a un mínimo de 0,83 a finales de 2022 y solo se ha recuperado hasta 0,97, todavía por debajo del nivel de 2019 (DANE, IPC por subdivisiones, 2026).

Gráfico 5. Ingresos reales del sector deflactados por el IPC total vs. el IPC del propio sector, base 100 = promedio 2019



Fuente: elaboración propia con base en DANE - Encuesta Mensual de Servicios e IPC por subdivisiones. Izquierda: serie sin ajuste estacional; derecha: promedio móvil de 12 meses. La brecha entre ambas curvas confirma que la recuperación de las ventas descansó en precios, no en mayores cantidades.

En síntesis, el sector gastronómico reúne, al mismo tiempo, cuatro rasgos que no suelen coincidir: la carga tributaria relativa más alta de la economía sobre su segmento formal (38,8%), una informalidad estructural que alcanza al 76,2% de sus trabajadores y a cerca del 40% de su valor agregado, una brecha de 71.324 empresas formales frente a su tendencia histórica, y una recuperación de ingresos más aparente que real. Esta combinación, alta informalidad, alta carga formal y baja productividad, no es coyuntural: es la evidencia empírica que justifica un marco propio para el sector.

6.2. El sector gastronómico como motor de desarrollo y jalonador del agro

El diagnóstico anterior mira al sector hacia dentro. Esta sección lo mira hacia fuera, para mostrar que su importancia trasciende sus propias fronteras: la gastronomía es uno de los principales motores de la demanda agropecuaria nacional. Fortalecerla no es solo una política sectorial; es, a la vez, una política de ingreso rural.

6.2.1. La dimensión del vínculo

El primer argumento es de escala. El sector moviliza cerca de USD 14.000 millones anuales, equivalentes al 3,9% del PIB, lo que lo convierte en uno de los mayores compradores institucionales de alimentos del país. La Matriz Insumo-Producto del DANE lo cuantifica con precisión: por cada peso de demanda final generada en el sector gastronómico se activan $1,22 de producción agropecuaria. Ese multiplicador, calculado con la clasificación Rasmussen-Hirschman, ubica a la gastronomía como un nodo impulsor de la economía, cuyas compras de insumos activan al agro por encima del promedio de los demás sectores (DANE, MIP-2021).

6.2.2. Un jalonamiento diferenciado por nueve macro sectores

Ese impulso no es uniforme. Triangulando tres fuentes independientes: la estructura de costos del operador, los volúmenes de acopio del SIPSA-DANE y los encadenamientos de la MIP, se identifican nueve macro sectores agropecuarios sobre los que la gastronomía ejerce una demanda estratégica. El bloque de proteínas animales (bovino, avícola y porcícola) concentra alrededor del 40% del costo de materia prima de los establecimientos formales; el hortofrutícola aporta cerca del 18%; los granos y cereales el 14% (con la particularidad de estar denominados en dólares); los lácteos y el huevo otro 10%, como insumos habilitadores sin los cuales categorías enteras del menú desaparecen; y la pesca y acuicultura un 7% en promedio, aunque llega al 25-30% en la alta cocina. La gastronomía, así, no jalona el agro en abstracto: lo hace sector por sector, con intensidades distintas según el tipo de establecimiento.

6.2.3. La prueba del COVID-19 y el carácter nacional del gasto

Este vínculo se evidenció durante la pandemia cuando el confinamiento de 2020 cerró los establecimientos, el consumo de pollo cayó cerca del 50% (Fenavi, 2024). El dato no necesita econometría para interpretarse: la mitad de la producción avícola nacional transitaba por el canal gastronómico, y al desaparecer el canal, desapareció la demanda. Lo mismo ocurre, en proporciones distintas, con la carne bovina, la porcina y la producción hortofrutícola que abastecen las cocinas del país.

Un rasgo adicional refuerza la relevancia de este gasto: su carácter predominantemente nacional. La dependencia importadora es prácticamente nula en avícola (más del 99% de origen nacional), en tubérculos y en plátano, y muy baja en cárnicos bovinos (98,6%) y hortofrutícola (97-98%). Con la excepción de los granos y cereales, el gasto gastronómico no se filtra hacia el exterior: circula dentro de la economía y llega, con mayor o menor intermediación, al productor colombiano. Esto convierte al sector en un instrumento de política agrícola endógena, una demanda que sí puede gestionarse desde la política pública nacional, a diferencia de la demanda de las exportaciones.

6.2.4. La paradoja y su lección de política

El vínculo es bidireccional, y hoy está tensionado. En 2024, el agro creció 8,1%, casi cinco veces el PIB nacional, mientras los operadores gastronómicos registraban caídas de ventas reales del 28%, el cierre de 6.950 establecimientos y costos operativos proyectados en el 109% de sus ingresos (UPRA, 2024; García-Suaza et al., 2025). Esta divergencia no contradice la tesis del jalonamiento; la confirma en negativo: el agro pudo crecer porque encontró demanda en otros canales, pero el debilitamiento sostenido de la gastronomía representa una pérdida de mercado difícil de compensar. La conclusión de política es directa: fortalecer la viabilidad financiera del sector gastronómico es, simultáneamente, fortalecer la economía agrícola. No son políticas que compiten por recursos, sino dos caras de una misma intervención sobre una cadena de valor única que va del campo a la mesa.

6.3. La carga tributaria del sector (CIIU 56)

Establecida la importancia económica del sector, corresponde precisar cuánto aporta al fisco y bajo qué reglas. El análisis se apoya en los Agregados Tributarios de la DIAN, tomando como referencia el año gravable 2025, desagregados por código CIIU: el Formulario 310 (Impuesto Nacional al Consumo, INC), el 300 (Impuesto sobre las Ventas, IVA) y el 110 (Impuesto de Renta de personas jurídicas). Su fundamento teórico es la curva de Laffer: la relación entre la tarifa de un impuesto y el recaudo que produce no es necesariamente lineal, porque una reducción de tarifa puede compensarse total o parcialmente, con una base gravable más amplia si esa reducción incentiva la formalización. Este principio, estimado para Colombia por Herrera Saavedra, Villar Otálora y Campo Robledo (2022), no se traslada como cifra sino como lógica: el análisis descompone el recaudo en un efecto base y un efecto tasa, calibrados con parámetros propios del sector.

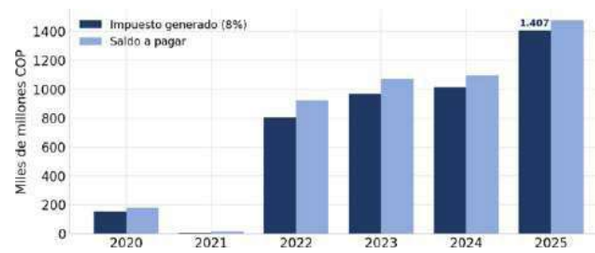
6.3.1. Tres regímenes para un mismo servicio

La arquitectura tarifaria del sector es singular y, en buena medida, la raíz del problema: un mismo servicio, ofrecer alimentos y bebidas para consumo inmediato, se grava de formas distintas según la naturaleza jurídica del establecimiento. Las franquicias cumplen con el IVA (19% general, con derecho a impuestos descontables); los restaurantes independientes se acogen al INC (8%, sin descontables); los del sector salud operan exentos; y en los grupos empresariales el régimen difiere entre la casa matriz y las subsidiarias. Esta doble arquitectura no solo complica el cumplimiento: introduce asimetrías entre competidores que ofrecen el mismo producto.

6.3.2. Impuesto Nacional al Consumo (INC)

El INC es el tributo más representativo del sector: su base gravable equivale al 54-74% de la base nacional del impuesto al 8% de servicios, lo que confirma que los restaurantes son el sujeto pasivo dominante de este tributo. Tras el desplome de 2020-2021, el impuesto se recuperó y alcanzó máximos históricos en 2025: 12.041 declarantes, una base gravable del 8% de $17,58 billones y un impuesto generado de $1,41 billones.

Gráfico 6. INC - CIIU 56: impuesto generado y saldo a pagar, 2020-2025 (miles de millones COP)



Fuente: DIAN - Agregados Tributarios INC (Formulario 310), año gravable 2025. Filtro: CIIU 5611-5630.

6.3.3. Impuesto sobre las Ventas (IVA) e Impuesto de Renta

El IVA corresponde principalmente a los establecimientos bajo franquicia (gravados a la tarifa general del 19%) y a negocios con operaciones mixtas. En 2025 declararon 6.162 contribuyentes, con ingresos brutos de $23,76 billones, un impuesto generado de $1,46 billones y, tras descontar $788.617 millones de impuestos descontables, un saldo a pagar de $631.624 millones. El impuesto de renta, por su parte, grava la utilidad neta y refleja el desempeño financiero consolidado: su saldo a pagar en 2025 fue de $57.249 millones. Un rasgo estructural persistente es que el saldo a favor supera al saldo a pagar, es decir $328.419 millones frente a $57.249 millones en 2025, señal de que las retenciones practicadas al sector exceden su impuesto a cargo y reflejo de su estructura intensiva en mano de obra.

Tabla 3. IVA y Renta - CIIU 56, saldo a pagar y variables seleccionadas, 2025 (millones COP)

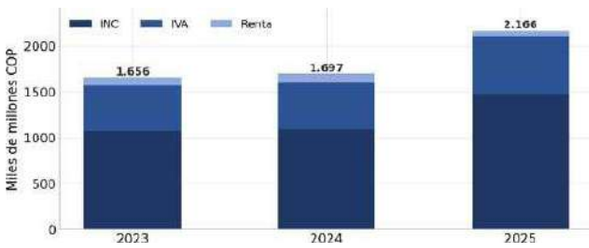
Concepto	IVA (F-300)	Renta PJ (F-110)
Declarantes activos	6.162	10.193
Ingresos brutos ($M)	23.758.727	28.131.052
Impuesto generado / neto ($M)	1.462.043	522.580
Impuestos descontables ($M)	788.617	-
Saldo a pagar ($M)	631.624	57.249
Saldo a favor ($M)	-	328.419

Fuente: DIAN - Agregados Tributarios IVA (F-300) y Renta PJ (F-110), año gravable 2025.

6.3.4. La contribución consolidada del sector

La visión integrada de los tres impuestos permite dimensionar el aporte fiscal real del sector. En 2025, medido por el saldo a pagar de cada tributo, es decir, lo que efectivamente remite a la Nación, neto de retenciones y compensaciones, el sector CIIU 56 contribuyó con $2.166.005 millones. El INC representa el 68,2% de ese total, el IVA el 29,2% y la renta el 2,6%. La tendencia es de crecimiento acelerado: el aporte pasó de $1.696.625 millones en 2024 a $2.166.005 millones en 2025 (+27,7% en un año), impulsado sobre todo por la expansión de la base y del número de declarantes del INC.

Gráfico 7. Carga tributaria consolidada CIIU 56 por impuesto, 2023-2025 (miles de millones COP)



Fuente: cálculos propios con base en DIAN - Agregados Tributarios (F-310, F-300, F-110), año gravable 2025. Saldos a pagar netos de retenciones, anticipos y compensaciones. Cifras verificadas sumando los 7 CIIU de la División 56 en los agregados crudos de la DIAN (carpeta 2025).

6.3.5. La brecha de formalización: el potencial tributario latente

Estas cifras adquieren su verdadero significado al contrastarlas con el universo real del sector. La Encuesta de Micronegocios registró 516.000 unidades en el subsector de alojamiento y servicios de comida, y el IMIE sitúa su informalidad empresarial en 90,8%. Con solo 12.041 declarantes del INC en 2025, el nivel de formalización tributaria efectivo es del 2,3% del universo total. Es decir, más de 468.000 establecimientos operan por fuera del sistema tributario: esa es la base potencial que el Estado hoy no captura. Y como el INC es el impuesto de mayor peso (68,2% de la carga del sector), una reducción de su tarifa es también la palanca con mayor impacto sobre el costo marginal de formalizarse.

6.4. La propuesta: fusión del INC y el IVA en una tarifa única del 5%

El diagnóstico deja una pregunta abierta: ¿basta con bajar un impuesto para inducir formalización? La evidencia advierte que no, y por eso el diseño de la propuesta se apoya en lo que la literatura y la experiencia han demostrado.

6.4.1. Lo que enseña la evidencia

La literatura internacional es consistente en un punto: la tarifa es, comparativamente, la palanca menos efectiva para inducir formalización frente a la reducción de los costos de entrada al registro. La reducción del IVA a los restaurantes en Francia, de 19,6% a 5,5% en 2009, una reforma de lógica muy similar a la aquí propuesta, que benefició sobre todo a los propietarios, que capturaron más del 55% del recorte, con efectos limitados sobre el empleo (Benzarti y Carloni, 2019). En Colombia, el mejor punto de referencia es la Reforma Tributaria de 2012 (Ley 1607), que redujo los aportes a la nómina en 13,5 puntos porcentuales: cuatro estudios independientes coinciden en que produjo un aumento del empleo formal del 4,3% y una reducción de la informalidad nacional del 68% al 64% en dos años (Bernal et al., 2017; Fernández y Villar, 2017; Kugler et al., 2017; Morales y Medina, 2017).

Un modelo de equilibrio general calibrado para Colombia (Granda y Hamann, 2020) va más lejos y establece una jerarquía de efectividad: eliminar los costos fijos de entrada (el registro mercantil y los trámites de constitución) es la política que más incrementa la formalización, la productividad y el recaudo simulado (hasta + 37,5%), mientras que reducir los impuestos recurrentes, por sí solo, genera cambios ligeros. La lección es clara: la tarifa ayuda, pero es la simplificación de trámites la que sostiene la formalización. El marco de política vigente con el CONPES 3956 (DNP, 2019), recoge esta idea al definir la formalización como un proceso multidimensional que exige actuar a la vez sobre la entrada, los insumos, los procesos y la tributación, con un horizonte de diez años.

6.4.2. El diseño de la reforma

Coherente con esa jerarquía, el proyecto no plantea un simple recorte del INC, sino la fusión de los dos tributos indirectos que hoy gravan de forma asimétrica al mismo sector, el INC al 8% sobre los independientes y el IVA al 19% sobre las franquicias, en un único instrumento con tarifa del 5% sobre los ingresos brutos, conservando el derecho a impuestos descontables para las franquicias como salvaguarda frente a la tributación en cascada. Así, la reforma ataca al mismo tiempo dos de las cuatro dimensiones del CONPES 3956: la tributaria, con una tarifa efectiva menor, y la de procesos, al reemplazar la doble arquitectura de los formularios 300 y 310 por un solo régimen. La simplificación no es un efecto colateral del diseño: es parte esencial de su eficacia.

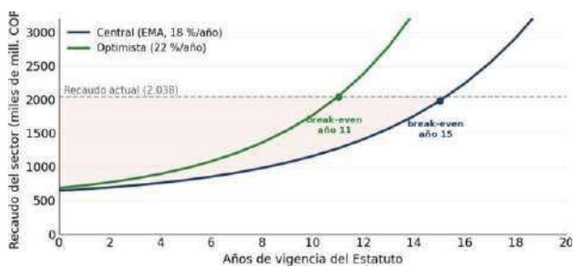
6.4.3. El impacto fiscal, en síntesis

El impacto fiscal de la reforma se estima con una metodología estática estándar de costo directo, reproducible por cualquier tercero a partir de los agregados públicos de la DIAN. El costo es la diferencia entre el recaudo actual y el que generaría la nueva tarifa del 5%. Un punto metodológico resulta decisivo: el recaudo actual de cada tributo se mide por el impuesto que la tarifa genera sobre su base gravable (para el INC, 8% × su base de servicios de 2025 ($17.582.513 M) = 1. 406. 601M), *y no por el saldo a pagar que reporta la DIAN* (1.477.132 M). La razón es que ese saldo incorpora retenciones, anticipos y sanciones, que son mecánica de liquidación y no cambian cuando se modifica la

tarifa; incluirlos sobreestima el costo de un cambio que es, en esencia, tarifario. Sobre esa base, el INC generado más el saldo a pagar del IVA de franquicias ($631.624 M), sin la renta, que la reforma no toca, el arranque del ejercicio es de $2.038.225 M y el costo directo del primer año asciende a $1.510.750 M en el escenario central de caja (rango de $1,16 a $2,05 billones), enteramente trazable a los agregados oficiales.

Conviene subrayar qué es y qué no es ese costo: no es una pérdida permanente, sino el desembolso inicial de una inversión que se recupera sola. La formalización que induce la reforma no avanza a un ritmo fijo, sino que se acelera: en los años recientes el número de establecimientos formales del sector ha venido creciendo a una media cercana al 18% anual, una tasa robusta, estimada con una media exponencial que pondera más los años recientes, y la fusión tarifaria refuerza ese impulso. Bajo ese ritmo compuesto, el recaudo del sector recupera su nivel actual hacia el año 15 en el escenario central y hacia el año 11 en el optimista, y a partir de allí genera un superávit creciente (Gráfico 8). Tres rasgos hacen del punto de equilibrio un piso conservador, no un techo de pérdidas: el costo disminuye todos los años a medida que la base formal crece; la comparación se hace contra un recaudo actual que se supone congelado, ignorando su propio crecimiento orgánico; y la reforma genera retornos en empleo, productividad y formalidad desde el primer año, que este ejercicio fiscal no contabiliza. El detalle se presenta en el Anexo 2.

Gráfico 8. Trayectoria de recuperación del recaudo del sector bajo formalización compuesta (miles de millones COP)



Fuente: cálculo propio. La línea punteada es el recaudo actual del sector; el punto de equilibrio se alcanza cuando la curva la cruza. Ritmo de formalización compuesto anclado en una media exponencial de cinco años del crecimiento de declarantes, que da más peso a los años recientes.

A lo anterior cabe añadir una consideración adicional. Cada establecimiento que se formaliza no solo empieza a tributar IVA: también paga renta sobre sus utilidades, un recaudo que hoy no existe porque esos negocios operan en la informalidad. Este aporte incremental de renta es distinto de la renta de las empresas ya formales, que se mantiene al margen del ejercicio. Incorporándolo, el horizonte de recuperación se adelanta un poco más. Se trata de un beneficio fiscal genuino de la formalización, que el Anexo cuantifica por separado (Cuadro A12) para preservar la reproducibilidad de la base del cálculo principal.

7.1. Certificado de Inversión Gastronómica (CIG)

El sector gastronómico tiene incidencia en el desarrollo económico y territorial, la generación de empleo, el turismo y la salvaguardia del patrimonio cultural. Sin embargo, persisten brechas en infraestructura de abastecimiento y transformación, cadena de frío, comercialización, formación, saneamiento y otros equipamientos que limitan el desarrollo y la competitividad del sector, particularmente en los territorios con potencial gastronómico.

Frente a estas necesidades, se propone crear el Certificado de Inversión Gastronómica (CIG) como un mecanismo para canalizar inversión privada hacia proyectos previamente aprobados que contribuyan al fortalecimiento del sector y, al mismo tiempo, atiendan objetivos de interés general. La figura busca aprovechar la capacidad de inversión del sector privado para acelerar proyectos que, por su naturaleza, pueden generar beneficios que trascienden al establecimiento o aportante individual y producir efectos de alto impacto económicos, sociales, ambientales, culturales y territoriales.

El CIG se fundamenta en la competencia del Congreso para establecer contribuciones fiscales, prevista en el artículo 150, numeral 12, de la Constitución Política, y en la facultad de intervención del Estado en la economía consagrada en el artículo 334. Asimismo, la destinación de recursos hacia proyectos de interés general debe analizarse a la luz del artículo 359 de la Constitución Política y, en particular, de la excepción prevista en su numeral 2 para las rentas nacionales destinadas a inversión social.

La finalidad de interés general se concreta en los proyectos que podrán acceder al mecanismo. Estos comprenden iniciativas relacionadas con la seguridad alimentaria y el fortalecimiento de las cadenas de abastecimiento y transformación de alimentos; el mejoramiento de condiciones sanitarias; la formación para el trabajo y la generación de oportunidades de empleo; el fortalecimiento de los encadenamientos agroalimentarios y del desarrollo rural; la economía circular y el aprovechamiento de residuos; y la promoción del turismo y la salvaguardia de las cocinas tradicionales como expresión del patrimonio cultural. Estas finalidades se relacionan con los mandatos constitucionales contenidos, entre otros, en los artículos 44, 54, 64, 65, 67 y 70 a 72 de la Constitución Política.

En este sentido, las líneas de inversión previstas en el proyecto de ley no constituyen destinos aislados, sino ámbitos en los que la actividad gastronómica puede contribuir a objetivos más amplios de desarrollo. La vivienda y el cuidado vinculan el sector con el bienestar de sus trabajadores; la economía circular, con la sostenibilidad ambiental; el desarrollo agroindustrial campesino y los

encadenamientos productivos, con la generación de valor y el desarrollo rural; la formación para el trabajo, con la cualificación y la empleabilidad; y el turismo gastronómico, con la cultura, el turismo y el desarrollo territorial. La línea de otros proyectos permite incorporar iniciativas que, de acuerdo con los criterios de viabilidad y priorización que establezca la reglamentación, contribuyan a los objetivos del Estatuto.

El diseño del mecanismo incorpora condiciones para asegurar que los recursos se destinen efectivamente a las finalidades previstas con medidas como: la aprobación mediante convocatoria pública, los conceptos de viabilidad sectorial, el seguimiento a la ejecución y administración de los recursos a través de fiducia mercantil irrevocable previstos en el artículo 26, permiten verificar la correspondencia entre los recursos canalizados y los objetivos de los proyectos aprobados.

Desde el punto de vista tributario, el CIG opera mediante un certificado que puede ser imputado al pago del impuesto sobre la renta y complementarios y del impuesto complementario de ganancias ocasionales, hasta por el cincuenta por ciento (50%) del valor de dichos impuestos liquidados. La figura no modifica las reglas de determinación del impuesto ni establece, en sí misma, una exención, exclusión, deducción, descuento, renta exenta o tarifa diferencial. Su particularidad consiste en permitir que una parte de la obligación tributaria sea atendida mediante la destinación de recursos a proyectos previamente aprobados, en las condiciones establecidas por la ley y su reglamentación.

En consecuencia, la naturaleza y los efectos fiscales del CIG deberán valorarse conforme a su diseño integral y a los resultados de su aplicación. En particular, la eventual incidencia de la medida sobre el recaudo y las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 deberá determinarse con base en la estructura y efectos fiscales concretos del mecanismo.

De esta manera, el CIG busca articular la inversión privada con objetivos de interés general, utilizando la gastronomía como un sector con capacidad para generar encadenamientos económicos y productivos y contribuir, simultáneamente, al bienestar social, la sostenibilidad ambiental, la cultura y el desarrollo de los territorios.

VIII. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL (ARTÍCULO 7º DE LA LEY 819 DE 2003)

Esta sección da cumplimiento formal al artículo 7º de la Ley 819 de 2003, que exige que todo proyecto con implicaciones fiscales identifique sus efectos sobre el ingreso o el gasto público, estime su costo, señale su fuente de financiación y explique su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Se apoya en las secciones anteriores y en el Anexo metodológico, sin repetir sus cálculos.

8.1. Efectos fiscales

El proyecto no genera nuevos gastos para la Nación ni para las entidades territoriales: no crea planta de personal, ni ordena gasto de inversión. Su naturaleza es distinta: una reducción de ingresos nacionales en el corto plazo, vía la fusión del INC y el IVA en una tarifa del 5%, con una trayectoria de recuperación a mediano plazo. Como ambos tributos son de carácter nacional, el efecto recae exclusivamente sobre la Nación, a través de la DIAN, sin impacto directo sobre las finanzas territoriales. El impuesto de renta no se altera en su tarifa ni en sus reglas, y su aporte se preserva íntegro.

8.2. Costo fiscal

Con una metodología estática estándar de costo directo: el costo del año 1 es de $1.510.750 millones en el escenario central de caja, con una cota superior contable de $1.872.477 millones. La distinción entre ambas medidas, y la neutralidad de mediano plazo que persigue la reforma, se explica en el Anexo A.2. La trayectoria de recuperación posterior se presenta como un rango de escenarios, y no como una cifra única, porque depende del ritmo de formalización, que se modela con crecimiento compuesto anclado en una media exponencial de cinco años del comportamiento observado del sector.

Tabla 4. Síntesis del costo fiscal y la trayectoria de recuperación

Elemento	Estimación
Base de arranque del modelo (INC generado + IVA saldo)	$2.038.225 M
Costo fiscal directo año 1 (central caja)	-$1.510.750 M
Costo fiscal directo año 1 (central contable)	-$1.872.477 M
Recuperación del recaudo - escenario central	Año 15
Recuperación del recaudo - escenario optimista	Año 11
Con renta incremental de la formalización	Se adelanta ~1 año
Entidad que asume el efecto	Nación - DIAN

Fuente: Anexo 2, Cuadros A2 a A12. Año gravable 2025, agregado crudo de la DIAN. Trayectoria de recuperación bajo formalización de crecimiento compuesto (ver Anexo A.5).

8.3. Fuente de financiación y compatibilidad con el MFMP

Al tratarse de una variación del ingreso y no de un gasto, no aplica una fuente de financiación de tipo presupuestal; lo que corresponde demostrar es que el costo transitorio es absorbible dentro del MFMP. Tres razones lo sustentan. Primero, la magnitud: el costo del año 1 equivale a una fracción de un dígito del recaudo tributario nacional (MFMP 2025, Ministerio de Hacienda y Crédito Público), cubrible con los márgenes ordinarios de administración del ingreso y sin comprometer las metas de balance primario ni de deuda. Segundo, la trayectoria: la recuperación hacia el año 15 en el escenario central, es medible año a año con los mismos Agregados Tributarios de la DIAN que sustentan este análisis, lo que permite un seguimiento riguroso y, ante desviaciones, ajustes tarifarios o de perímetro dentro del propio articulado. Y tercero, el ancla: el impuesto de renta del sector ($57.249 millones en 2025), que

la reforma no modifica, se mantiene como un ingreso estable durante la transición y crece a medida que se amplía la base de empresas formales.

8.4. Beneficios económicos esperados

El impacto de la reforma no se agota en el recaudo. La formalización que induce, combinada con la racionalización regulatoria del resto del Estatuto, genera retornos económicos y sociales verificables, estimados de forma independiente con su propio marco de elasticidades y fuentes. La decisión legislativa debe valorar esa trayectoria integral (recaudo, empleo, productividad y cobertura contributiva) y no únicamente el efecto sobre el recaudo del primer año.

Más empleo formal. La reforma actúa sobre el empleo por dos vías que se suman. Primera, la creación de nuevos puestos formales: con las elasticidades de la demanda de empleo formal estimadas para Colombia (entre 0,40 y 0,87; Otero Cortés et al., 2025), una reducción del 10% en el costo laboral formal generaría entre 17.400 y 37.900 empleos formales adicionales, con un valor central cercano a 28.300. Segunda, la formalización de empleo ya existente: de los cerca de 1,40 millones de ocupados informales del sector (76,2% de sus 1,83 millones de trabajadores), formalizar apenas una décima parte incorporaría unos 140.000 trabajadores al aseguramiento en salud, pensión y riesgos laborales. Cada uno de esos empleos, creado o formalizado, suma un hogar a la cobertura contributiva, el mayor avance disponible en la economía real, sin crear un solo programa nuevo de gasto. En palabras simples: la primera cifra aplica la elasticidad a una reducción del 10% en el costo laboral sobre los 435.540 empleos que hoy son formales en el sector, el 23,8% de sus 1,83 millones de ocupados, y la segunda formaliza el 10% de los cerca de 1,40 millones de trabajadores informales. Ambos porcentajes son supuestos ilustrativos y ajustables, y el cálculo se desarrolla paso a paso en el Anexo A.8.

Mayor productividad. Tomando el diferencial de productividad entre trabajo formal e informal estimado para el país (30,3%; Pulido y González, 2024), formalizar al 10% de los trabajadores informales del sector añadiría $0,87 billones al producto sectorial, más de cuatro veces el crecimiento observado en 2025, obtenido sin ampliar el empleo total ni la inversión física, solo por reasignación hacia el segmento productivo.

Jalonamiento del agro y de otros sectores. Como comprador institucional de escala, el sector arrastra a buena parte de la economía. Por cada peso de demanda gastronómica adicional se activan $1,22 de producción agropecuaria (DANE, MIP-2021), repartidos entre nueve macro sectores del campo -proteínas animales, hortofrutícola, granos y lácteos- y concentrados en insumos de origen nacional, lo que hace de la reforma una política de ingreso rural. El impulso llega también a otros eslabones: la industria alimentaria representa el 39,4% del consumo intermedio del sector y el comercio el 15,1% (DANE, MIP-2021), de modo que fortalecer al operador formal dinamiza igualmente la manufactura de alimentos y la distribución. Además, la recuperación del recaudo se concentra en las regiones Caribe y Pacífica que son las de mayor informalidad, con un efecto desconcentrador sobre el territorio.

Menores costos para el Estado. Un sector más formal reduce los costos de fiscalización, supervisión y atención social que el Estado asume con independencia de si logra recaudar, y libera capacidad institucional reasignable a otros frentes. No se cuantifica aquí por la ausencia de una metodología estándar, pero es un elemento adicional en el balance costo-beneficio de la reforma.

Un precedente colombiano: el sector de los espectáculos. Existe evidencia nacional de que un marco propio que ordena las cargas y simplifica los trámites puede transformar a un sector. La Ley 1493 de 2011 hizo precisamente eso con los espectáculos públicos. Desde entonces, las actividades artísticas, de entretenimiento y recreación pasaron de $11,0 billones en 2010 a $40,6 billones en 2025 (pesos constantes de 2015), un aumento del 269%, un crecimiento anual compuesto del 9,1%, casi tres veces el 3,2% del PIB total, que elevó su participación en la economía del 1,72% al 3,97% (DANE, 2026a). El empleo acompañó esa expansión: el área de artes y patrimonio de la Cuenta Satélite pasó de 254.505 ocupados en 2016 a 383.194 en 2025 (+50,6%), muy por encima del 13,8% de crecimiento del empleo nacional en el mismo período (DANE, 2019, 2026b, 2026c). El entretenimiento muestra lo que ocurre cuando un sector cuenta con reglas propias que ordenan sus cargas y reinvierten en su infraestructura. Esa es, precisamente, la hipótesis para la gastronomía: un sector con la demanda y capacidad de generar empleo, pero con un valor agregado estancado desde 2022, a la espera del marco que lo ordene.

ANEXO 1.

Cuadro experiencias internacionales de aplicación de categorías de riesgo en el sector gastronómico.

País / Jurisdicción	Categorías de Riesgo	Mecanismo de Habilitación y Apertura Comercial	Criterios Objetivos de Ponderación del Riesgo	Transparencia y Protección al Consumidor	Enlace Oficial / Evidencia (Validado)
Colombia (Modelo Actual)	**Categorías A, M, B**, pero aplicadas exclusivamente al riesgo del **alimento**, no al local.	Inscripción local o INVIMA, sujeta a la capacidad operativa territorial.	Aplica el riesgo del alimento (Res. 0719/2015), sin clasificar el riesgo operativo general.	No existe un esquema unificado de publicación de la calificación sanitaria para el consumidor.	**SUIN** (Res. 719): suin-juriscol.gov.co/viewDocument...

Colombia (Proyecto de Ley)	**3 categorías Operativas:** Alto Riesgo (Cat. A), Medio Riesgo (Cat. M) y Bajo Riesgo (Cat. B).	**Ventanilla Única Gastronómica (VUG);** apertura automática e inmediata para el Bajo Riesgo.	6 factores: destinación, tipo de alimento, proceso, población, modelo de operación y volumen.	Emisión de un resumen operativo por categoría, unificando criterios para transparencia.	*Proyecto de Ley en Trámite*
Francia (Min. Agricultura / DGAL)	**4 niveles de Higiene:** *Très satisfaisant* (Excelente), *Satisfaisant, À améliorer, À corriger de manière urgente.*	Registro mediante formulario único (CERFA) o autorización (Agrément CE) para procesadores mayores.	El riesgo sanitario se evalúa según operaciones reales, manipulación y origen del producto.	Portal y aplicación **Alim'confiance,** que publica los niveles de higiene en un mapa interactivo.	Transparencia: alim-confiance.gouv.fr
Singapur (SFA)	**4 categorías Operativas** (Cat 1 a 4) + **3 Niveles de Reconocimiento** (Oro, Plata, Bronce).	Sistema automatizado *GoBusiness*; emite licencia digital exprés al validar prerrequisitos.	Complejidad de procesos y manipulación de alimentos listos para consumo (RTE).	Distintivos físicos obligatorios con códigos QR en locales (Oro, Plata, Bronce).	SFA: sfa.gov.sg/food-retail/licence-permit...
España (AESAN)	**4 Niveles:** Alto, Medio, Bajo, Muy Bajo.	"Declaración Responsable" para inscripción automática en el registro alimentario.	Producto, actividad, tamaño del local y atención a población vulnerable.	Categorías de riesgo dinámicas por historial, publicadas por las comunidades autónomas.	AESAN: aesan.gob.es/ambito-cientifico...
Reino Unido (FSA)	**Escala numérica de 0 a 5.**	Registro universal digital (*Food Business Registration*); apertura inmediata sin rechazo previo.	Higiene global del modelo operativo y tipo de establecimiento.	Publicidad web y uso de etiquetas visibles de calificación en la entrada (0 a 5).	GOV.UK: gov.uk/guidance/food-business-registration
Brasil (ANVISA)	**Niveles de Riesgo I, II y III** (escalados como A, B, C).	Autodeclaración digital amparada en Ley de Libertad Económica; apertura para Riesgos I y II.	Código de actividad económica (CNAE) y puntuación objetiva por cumplimiento de ítems.	La categoría de riesgo del establecimiento es de dominio público para el consumidor.	ANVISA: gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/alimentos
Chile (SEREMI)	**3 Niveles**: Alto, Medio y Bajo (+ categoría especial para ferias).	Solicitud en línea con carga de prerrequisitos básicos; agilidad de 2 días para Bajo Riesgo.	Diferencia claramente entre locales fijos, carros de comida (*food trucks*) y ferias libres.	La categoría de riesgo determina el arancel, reduciendo el costo para actividades menores.	SEREMI: seremienlinea.minsal.cl

Bibliografía de Soporte Consolidada

Normativa y Documentos Nacionales (Colombia)

- *Decreto número 3075 de 1997. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 9ª de 1979 en lo relacionado con la fabricación, procesamiento, envase, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de alimentos para consumo humano.*
- *Resolución número 2674 de 2013. Requisitos sanitarios de los establecimientos de alimentos y Buenas Prácticas de Manufactura (BPM).*
- *Resolución número 0719 de 2015. Clasificación de los alimentos según el riesgo en salud pública.*
- *Decreto Ley 2106 de 2019 (Ley Antitrámites) y Ley 2069 de 2020 (Ley de Emprendimiento).*

Derecho Comparado, Modelos Internacionales y Búsqueda

Complementaria (Francia)

- *Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN). Evaluación de riesgos: marco técnico general.*
- *Ministerio de Salud de Chile - SEREMI. Clasificación de establecimientos y aranceles sanitarios.*
- *Singapore Food Agency (SFA). Guías y requisitos de licencia (GoBusiness).*
- *Food Standards Agency (FSA - Reino Unido). Food Business Registration.*
- ***Francia (Fuentes de actualización de red externa):** Datos institucionales del Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (Direction* Générale de *l'Alimentation - DGAL) sobre Agréments CE, uso de los formularios unificados (CERFA) e implementación de la plataforma gubernamental de transparencia ciudadana **Alim'confiance**.*

Estándares Globales (FAO/OMS - Codex Alimentarius)

- *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) & Organización Mundial de la Salud (OMS). (2019). Manual de procedimiento de la Comisión del Codex Alimentarius (27.ª ed.).*
- *Food and Agriculture Organization & World Health Organization. (2006).*
- *Food Safety Risk Analysis: A Guide for National Food Safety Authorities.*

ANEXO 2.

Metodología detallada del análisis de impacto fiscal y del recaudo por formalización.

Este anexo desarrolla, paso a paso y de forma verificable, el procedimiento que sustenta las cifras de costo fiscal (Secciones 6.4 y 6.5) y de recuperación del recaudo por formalización. Todos los insumos

provienen de los Agregados Tributarios de la DIAN 2024 (Formularios 310, 300 y 110), del DANE (Emicron, IMIE, MIP-2021) y de la literatura citada. El ejercicio se descompone en tres componentes de distinta naturaleza epistemológica, para que cada cifra sea trazable hasta su origen: (A) el efecto mecánico de la fusión tarifaria, sin supuestos de comportamiento; (B) la formalización atribuible a la tarifa, acotada por el benchmark causal colombiano; y (C) el multiplicador de la desregulación complementaria.

A.1. Parámetros del análisis

Cuadro A1. Parámetros del análisis de sensibilidad y su fuente

Parámetro	Valor	Fuente
Base gravable INC 8% servicios (7 CIIU, crudo DIAN)	$17.582.513 M	DIAN F-310 2025, hoja "Ag actividad económica"
Recaudo INC actual (saldo a pagar/ generado 8%×base)	$1.477.132 / $1.406.600 M	Cálculo con base en F-310, 2025
Ventas a tarifa general IVA 19% (franquicias)	$7.240.167 M	DIAN F-300 2025
Base que baja al 5% (excluye ~2% venta de bebida como bien)	$7.095.364 M	Cálculo con base en F-300, 2025
Recaudo IVA actual (saldo a pagar)	$631.624 M	DIAN F-300, 2025
Recaudo Renta PJ (saldo a pagar; excluido de la base)	$57.249 M	DIAN F-110, 2025
Base de arranque del modelo (INC generado + IVA saldo)	$2.038.225 M	8% × base INC + IVA saldo a pagar, 2025 (renta fuera)
Universo empresarial informal del sector	468.527 estab.	IMIE-DANE / Emicron, 2024
Base promedio por declarante formal	$1.460 M	Base INC 2025 ÷ 12.041 declarantes
Ritmo de formalización (compuesto anual)	≈ 18% anual	Media exponencial de 5 años del crecimiento de declarantes INC, ponderando años recientes
Retención de nuevos declarantes	75%	García, Gómez, Otero-Cortés y Posso (2024)
Tasa efectiva de renta sobre ingresos brutos (conservadora)	0,20%	Saldo a pagar renta ÷ ingresos brutos, 2025
Multiplicador de desregulación complementaria	1,000 – 1,375	Granda y Hamann (2020), cuadro R4.1

Nota metodológica: por qué la base de arranque no es el saldo a pagar de la DIAN. El costo fiscal se estima con una metodología estática estándar de costo directo, reproducible desde los agregados públicos de la DIAN. La regla es medir el recaudo actual de cada tributo por el impuesto que su tarifa genera sobre la base gravable, y no por el saldo a pagar. Para el INC, ello significa 8% x la base de servicios de 2025 ($17.582.513 M) = 1. 406. 601$M(impuestogenerado)$, $enlugardelsaldoapagar$(1.477.132 M), porque este último incorpora retenciones, anticipos y sanciones que son mecánica de liquidación y no varían al cambiar la tarifa. Para el IVA de franquicias se toma el saldo a pagar ($631.624 M) como piso de caja. La renta no forma parte de la base ni del costo, pues la reforma no altera su tarifa. Todas las cifras se verificaron sumando los siete códigos CIIU de la División 56 en los agregados crudos de la DIAN de 2025. Los Cuadros A2 a A11 desarrollan el ejercicio sobre esta base; el Cuadro A12 añade, por separado, el aporte de renta de la formalización.

Tratamiento del impuesto de renta. La renta de las empresas ya formales ($57.249 millones de saldo a pagar en 2025) no se ve afectada por la reforma y se mantiene al margen del ejercicio principal, tanto en la base como en el costo. Cuestión distinta es la renta que generan los establecimientos que se formalizan: un recaudo nuevo, inexistente bajo la informalidad, que se cuantifica por separado en el Cuadro A12 a la tasa efectiva conservadora observada (0,20%, saldo a pagar sobre ingresos brutos, 2025) y que no altera la reproducibilidad de la base INC+IVA del cálculo principal.

A.2. Componente A - Efecto base (mecánico)

Mide cuánto recaudaría la tarifa del 5% aplicada sobre la base gravable actual, sin que se formalice ningún establecimiento adicional. Es una operación aritmética directa, sin supuestos de comportamiento. Sobre el segmento hoy gravado con INC (base de $17.582.513 M), la nueva tarifa del 5% genera un impuesto bruto de 879. 126 M, $del\ cual\ se\ descuenta\ un\ IVA\ descontable\ equivalente\ al$ 2% $de\ las\ ventas$ (351.650 M en el escenario central), para un IVA neto nuevo de 527. 475 $M.\ Sobre\ el\ segmento$ ho$y\ gravado\ con\ IVA\ general$, $a\ reducción\ del$ 19% al 5% $sobre\ la\ base\ que\ baja$ (7.095.364 M) genera una caída del impuesto generado de 993. 351 M; $bajo\ la\ medida\ de\ caja,\ esta\ caída\ se\ limita\ al\ saldo\ a\ pagar\ actual$ (631.624 M), pues no puede convertirse en devolución agregada al Estado.

Cuadro A2. Componente A - recaudo simulado bajo la reforma (escenario central, medida de caja)

Concepto	Valor
Recaudo actual INC (impuesto generado, 8% × base)	$1.406.601 M
Recaudo actual IVA franquicias (saldo a pagar)	$631.624 M
Base de arranque (INC + IVA)	$2.038.225 M
Recaudo simulado INC → 5% neto (central)	$527.475 M
Recaudo simulado IVA franquicias (piso de caja)	$0 M
Costo fiscal directo Componente A (central caja)	-$1.510.750 M (-74,1%)

Cuadro A3. Componente A - sensibilidad por escenario de descontables y medida

Escenario	Costo caja	Costo contable
Bajo (0% descontables)	$1.159.099 M	$1.520.826 M
Central (2% descontables)	$1.510.750 M	$1.872.477 M
Alto (3% descontables)	$1.686.575 M	$2.048.302 M

Fuente: elaboración propia con base en DIAN - Agregados Tributarios INC, IVA y Renta 2025.

Las tres lecturas del costo: caja, contable y neutralidad. El costo se reporta en tres lecturas complementarias, para que ese aspecto no quede al aire. Primera, la medida de caja -la que se usa como escenario central-responde cuánto recaudo efectivo dejaría de entrar. Como con datos agregados la reducción del IVA puede arrojar un IVA neto reformado negativo, y sin microdatos por empresa no puede saberse qué parte se convertiría en devolución, compensación o arrastre, la pérdida del segmento de franquicias se limita a su saldo a pagar actual ($631.624 M) y no se supone una devolución agregada; es la lectura más prudente del impacto inmediato. Segunda, la medida contable -cota superior técnica- reconoce la caída completa del impuesto generado al pasar del 19% al 5%, aun si el agregado resultara en saldo a favor; no es el impacto de caja esperado, sino un techo del cambio tributario. Tercera, ninguna de las dos es el resultado final: la reforma está diseñada para regresar a la neutralidad fiscal, esto es, que el recaudo recuperado por la formalización compense el costo estático dentro del horizonte de aplicación. En ese sentido, el costo del primer año es una inversión con retorno medible, no una renuncia permanente de ingresos.

A.3. Componente B - Formalización atribuible a la tarifa

Estima el recaudo adicional que se generaría si una parte de los 468.527 establecimientos informales se formaliza como reacción a la nueva tarifa y comienza a declarar el 5% de IVA. Intervienen tres supuestos de comportamiento, por lo que el resultado se presenta como una matriz de escenarios:

(1) Cuántos se formalizan: un rango de 5% a 25% del universo informal; los tramos inferiores (5-10%) se anclan en el benchmark causal de la Reforma de 2012, y los superiores (15–25%) en el horizonte plurianual del CONPES 3956.

(2) Cuánto factura cada nuevo declarante: 10%, 15% o 20% de la base de un declarante formal promedio ($1.460 M), pues un negocio recién formalizado suele ser más pequeño que el promedio.

(3) Cuántos permanecen: un factor de retención del 75% -uno de cada cuatro vuelve a la informalidad antes del primer año- (García, Gómez, Otero-Cortés y Posso, 2024).

Aporte por declarante = base gravable individual × [5% × 75% (IVA neto)]. Para el supuesto central (base 15% del promedio = $219,0 M), el aporte es de $8,21 M anuales por declarante. El aporte incremental de renta de cada nuevo formal se cuantifica por separado en el Cuadro A12, para no alterar la base reproducible del cálculo principal.

Cuadro A4. Ejemplo - resolución de la celda central (15% del universo informal, base 15%)

Paso	Operación	Resultado
1. Establecimientos nuevos	15% × 468.527	70.279 estab.
2a. Tamaño de base por nuevo declarante	15% × $1.460 M	$219,0 M
2b. Base gravable nueva total	70.279 × $219,0 M	$15.393.435 M
3. Aporte Componente B (IVA, 5% × 75%)	$15.393.435 M × 3,75%	$577.254 M

Cuadro A5. Componente B - recaudo adicional anual por formalización (solo IVA), según tamaño del nuevo declarante

% universo informal	Nuevos estab.	Base 10% ($146 M)	Base 15% ($219 M)	Base 20% ($292 M)
5%	23.426	$128.279 M	$192.418 M	$256.557 M
10%	46.853	$256.557 M	$384.836 M	$513.114 M
15%	70.279	$384.836 M	$577.254 M	$769.672 M
20%	93.705	$513.114 M	$769.672 M	$1.026.229 M
25%	117.132	$641.393 M	$962.090 M	$1.282.786 M

Cada celda incorpora el factor de retención del 75% (García et al., 2024). El aporte incremental de renta se añade por separado en el Cuadro A12.

Como prueba de plausibilidad: el escenario del 15% de formalización implica 70.279 nuevos declarantes. Al ritmo compuesto central del 18% anual, esa cifra se alcanza en cerca de 12 años, y antes bajo una ejecución más intensa -un horizonte compatible con el del CONPES 3956-. A diferencia de un ritmo lineal fijo, el crecimiento compuesto refleja que la formalización se acelera con el tiempo: cada empresa que se formaliza reduce la ventaja competitiva de operar en la informalidad y facilita la entrada de la siguiente.

A.4. Componente C - Multiplicador de desregulación complementaria

Mide cuánto crecería el recaudo proyectado por los Componentes A y B si, además de la fusión tarifaria, se ejecuta la racionalización de costos de entrada, insumos y procesos que desarrolla el resto del Estatuto. El multiplicador proviene del modelo de Granda y Hamann (2020), calibrado con microdatos colombianos, que estima un aumento del recaudo tributario total del país del 37,5% (índice 1,000 a 1,375) al eliminar los costos fijos de entrada a la formalidad. Tres precisiones acotan su alcance: (i) corresponde al conjunto de la economía, no al CIIU 56; (ii) es un resultado de

modelo, no una cifra medida; y (iii) la intervención simulada –eliminar el costo de registro mercantil– es más estrecha que el conjunto de medidas del Estatuto. Por ello, el valor de 1,375 se emplea como techo ilustrativo, con escenarios intermedios de 1,225 y 1,300.

Cuadro A6. Componente C - multiplicador de desregulación complementaria

Escenario de desregulación	Multiplicador
Sin desregulación adicional	× 1,000
Parcial (60% del efecto Granda y Hamann)	× 1,225
Media (75% del efecto)	× 1,300
Plena (100% del efecto Granda y Hamann, 2020)	× 1,375

Fórmula de agregación: Recaudo con desregulación = [Componente A mecánico

+ Renta preservada + Componente B] × Multiplicador C.

A.5. Escenarios combinados y horizonte de recuperación

L se acumula sobre el recaudo mecánico del Componente A ($527.475 M caja central) y el multiplicador C se aplica sobre el subtotal; el crecimiento compuesto es más lento al inicio y se acelera con los años, de modo que el déficit se reduce a un ritmo creciente hasta cruzar el punto de equilibrio. a formalización se modela con crecimiento compuesto sobre la base de declarantes formales. La tasa no se toma de un solo año, sino de una media exponencial de cinco años del crecimiento observado de declarantes, que asigna más peso a los años recientes. El colapso y el rebote de la pandemia (2020-2022) constituyen un viaje redondo –los declarantes pasaron de 7.510 en 2020 a 7.521 en 2022, un cambio neto casi nulo–, por lo que la media queda dominada, como corresponde, por la recuperación reciente y acelerada del sector (13,5%, 17,8% y 19,8% en 2023, 2024 y 2025), que arroja una tasa central cercana al 18% anual. El aporte del Componente B (IVA)

Cuadro A7. Escenario Conservador - formalización 14% anual compuesto, base 15%, multiplicador ×1,000

Año	Declarantes acum.	Recaudo total	vs. base arranque	Estado
1	1.686	$541.322 M	-$1.496.903 M	Fuerte déficit
5	11.143	$619.000 M	-$1.419.225 M	Déficit alto
10	32.598	$795.224 M	-$1.243.001 M	Déficit alto
15	73.907	$1.134.527 M	-$903.698 M	Déficit medio
20	153.444	$1.787.827 M	-$250.398 M	Déficit leve (break-even ≈ año 21)

Cuadro A8. Escenario Central razonable - formalización 18% anual (media exponencial), base 15%, multiplicador ×1,225

Año	Declarantes acum.	Recaudo total	vs. base arranque	Estado
1	2.167	$667.965 M	-$1.370.260 M	Fuerte déficit
5	15.506	$802.175 M	-$1.236.050 M	Déficit alto
10	50.980	$1.159.106 M	-$879.119 M	Déficit medio
15	132.135	$1.975.676 M	-$62.549 M	BREAK-EVEN
20	317.799	$3.843.792 M	+$1.805.567 M	Superávit creciente

Cuadro A9. Escenario Optimista - formalización 22% anual, base 20%, multiplicador ×1,300

Año	Declarantes acum.	Recaudo total	vs. base arranque	Estado
1	2.649	$723.432 M	-$1.314.793 M	Déficit alto
5	20.502	$977.612 M	-$1.060.613 M	Déficit medio
10	75.914	$1.766.518 M	-$271.707 M	Déficit leve
11	95.264	≈ $2.042.000 M	≈ 0	BREAK-EVEN
15	225.676	$3.898.699 M	+$1.860.474 M	Superávit creciente
20	468.527	$7.356.206 M	+$5.317.981 M	Superávit creciente

Cuadro A10. Escenario Acelerado - formalización 28% anual, base 20%, multiplicador ×1,375

Año	Declarantes acum.	Recaudo total	vs. base arranque	Estado
1	3.371	$776.048 M	-$1.262.177 M	Déficit alto
5	29.332	$1.166.969 M	-$871.256 M	Déficit medio
9	91.451	≈ $2.102.000 M	≈ 0	BREAK-EVEN
10	130.114	$2.684.604 M	+$646.379 M	Superávit fuerte
15	468.527	$7.780.603 M	+$5.742.378 M	Superávit fuerte

Cuadro A11. Síntesis del horizonte de recuperación (año de BREAK-EVEN) según parámetros de ejecución

Escenario	Formalización (compuesta)	Base declarante	Multiplicador C	Año Break-even
Conservador	14% anual	15%	×1,000	21,3 años
Central razonable	18% anual (media exp.)	15%	×1,225	15,3 años
Optimista	22% anual	20%	×1,300	11,0 años
Acelerado	28% anual	20%	×1,375	8,5 años

Fuente: cálculo propio con base en el modelo dinámico descrito y los parámetros del Cuadro A1. Componente B a la tarifa de IVA (5% × 75%); todos los cálculos aplican el factor de retención del 75%.

A.6. Validación de plausibilidad e interpretación

El resultado más importante del ejercicio no es la cifra puntual de un escenario, sino la forma de la trayectoria: el costo del primer año es el máximo, y disminuye todos los años a medida que la formalización compuesta amplía la base. Bajo el ritmo central del 18% anual –estimado con una media exponencial de cinco años que pondera más los años recientes–, el recaudo del sector alcanza su nivel actual hacia el año 15 y luego genera un superávit que crece con rapidez; en el escenario optimista, el equilibrio llega hacia el año 11. Esta trayectoria es consistente con la jerarquía de efectividad de Granda y Hamann (2020) y con el horizonte plurianual del CONPES 3956: el instrumento tributario por sí solo no cierra la brecha; lo hace la ejecución conjunta de la fusión tarifaria y de la racionalización regulatoria.

Tres consideraciones muestran que ese horizonte es un piso conservador, no un pronóstico de pérdidas prolongadas. Primera, la formalización se modela con crecimiento compuesto anclado en el dato observado; si la reforma la acelera –como es de esperar al reducir la ventaja de la informalidad–, el equilibrio se adelanta. Segunda, la comparación se realiza contra un recaudo de 2025 mantenido constante, lo que ignora su propio crecimiento orgánico y, por tanto, sobrestima el tiempo de recuperación. Tercera, el ejercicio contabiliza únicamente el recaudo directo: no valora el empleo formal, la productividad ni la cobertura contributiva que la reforma genera desde el primer año, retornos que hacen que el balance social sea positivo mucho antes del Break-even fiscal.

A.7. Consideración adicional: la renta incremental de la formalización

El ejercicio de los Cuadros A2 a A11 se mantiene dentro del universo INC + IVA para que sea reproducible desde los agregados de la DIAN. Existe, sin embargo, un beneficio fiscal adicional que la reforma genera y conviene dimensionar: cada establecimiento que se formaliza empieza a pagar también impuesto de renta sobre sus utilidades. No es la renta de las empresas ya formales –que la reforma no toca y que queda fuera del ejercicio–, sino un recaudo nuevo, inexistente mientras el negocio operaba en la informalidad.

Cuantificado a la tasa efectiva conservadora observada en 2025 (0,20% del saldo a pagar sobre ingresos brutos), ese aporte añade $0,45 M anuales por declarante en el supuesto central (base 15%), y eleva el aporte total de $8,21 M a $8,66 M. Su efecto sobre el horizonte de recuperación es favorable en todos los escenarios, como muestra el Cuadro A12.

Cuadro A12. Efecto de la renta incremental de la formalización sobre el año de Break-even

Escenario	Break-even (solo IVA)	Break-even (con renta incremental)
Conservador	21,3 años	20,9 años
Central razonable	15,3 años	15,0 años
Optimista	11,0 años	10,8 años
Acelerado	8,5 años	8,4 años

Fuente: cálculo propio. Renta incremental a la tasa conservadora del 0,20%; el resto de los parámetros es idéntico al del cálculo principal (Cuadros A7 a A11).

A.8. Cómo se estiman los empleos creados y formalizados (efecto potencial)

Las cifras de empleo de la sección 6.5.1 son una estimación de lo que podría ocurrir bajo supuestos declarados –no una certeza– y se presentan de forma que cualquiera pueda reproducirlas o recalcularlas con otros parámetros. Son dos cálculos independientes.

1) **Empleos creados.** Si la reforma abarata el costo laboral formal, las empresas contratan más. La fórmula es directa:

Empleos creados = elasticidad × reducción del costo laboral × empleo formal actual.

- **Empleo formal actual:** 435.540 –el 23,8% de los 1,83 millones de ocupados que hoy sí es formal; el 76,2% restante es informal–.
- **Reducción del costo laboral:** 10% (supuesto ilustrativo).
- **Elasticidad:** 0,40 a 0,87 (evidencia causal colombiana; Otero Cortés et al., 2025).
- **Resultado:** entre 0,40 × 10% × 435.540 = 17.422 y 0,87 × 10% × 435.540 = 37.892; con una elasticidad central cercana a 0,65, el valor central es 0,65 × 10% × 435.540 ≈ 28.300 empleos.

2) **Empleos formalizados.** No son puestos nuevos, sino trabajadores que ya laboran, pero sin protección y pasan a la formalidad. La fórmula es:

Empleos formalizados = porcentaje de formalización × trabajadores informales.

- **Trabajadores informales:** 1.394.460 –el 76,2% de los 1,83 millones de ocupados–.
- **Porcentaje que se formaliza:** 10% (el mismo supuesto usado en el cálculo de productividad de la sección 6.5.1).

Resultado: 10% × 1.394.460 ≈ 140.000 trabajadores.

Dos aclaraciones. Primera, no hay doble conteo: los empleos creados son puestos nuevos y los formalizados son empleo existente que gana protección; son poblaciones distintas y por eso se suman. Segunda, los dos porcentajes (10% de reducción del costo laboral y 10% de formalización) son supuestos de escenario, no resultados del modelo: si se juzgan optimistas o conservadores, basta cambiar el porcentaje y el resultado se ajusta de forma proporcional. Por ejemplo, con una reducción del costo laboral del 5% en lugar del 10%,

los empleos creados en el escenario central pasarían de ≈28.300 a ≈14.150.

Referencias académicas y técnicas (formato APA)

- AESAN (España). Evaluación de riesgos: marco técnico general para la seguridad alimentaria.
- Asociación Hortifrutícola de Colombia [Asohofrucol] / Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Encuesta Nacional Agropecuaria [MADR-EVA]. (2023). Producción hortofrutícola nacional.
- Becerra, Ó., y Morales, L. F. (2025). Labor demand responses to payroll taxes in an economy with wage rigidity: Evidence from Colombia (Borradores de Economía). Banco de la República de Colombia.
- Benzarti, Y., y Carloni, D. (2019). Who really benefits from consumption tax cuts? Evidence from a large VAT reform in France. American Economic Journal: Economic Policy, 11(1), 38–63. https://doi.org/10.1257/pol.20170504
- Bernal, R., Eslava, M., Meléndez, M., y Pinzón, Á. (2017). Switching from payroll taxes to corporate income taxes: Firms employment and wages after the 2012 Colombian tax reform. Economía Journal, 18, 41–74.
- Codex Alimentarius. Principios de trabajo para el análisis de riesgos para la aplicación en el marco del Codex Alimentarius. FAO/OMS, 2003.
- Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio [Confecámaras]. (2026). Registro mercantil: Stock de empresas activas por actividad económica. Recuperado el 2 de junio de 2026.
- Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Artículos 150 y 154.
- Decreto número 1072 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo (SG-SST). Presidencia de la República.
- Decreto número 1077 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Presidencia de la República.
- Decreto número 1553 de 2024. Modificación reglamentaria sectorial.

Presidencia de la República.

- Decreto número 1879 de 2008. Reglamentación sanitaria de establecimientos gastronómicos. Presidencia de la República.
- Decreto número 2663 de 1950. Código Sustantivo del Trabajo. Presidencia de la República.
- Decreto número 3075 de 1997. "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 9ª de 1979 en lo relacionado con la fabricación, procesamiento, envase, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de alimentos para consumo humano".
- Decreto número 572 de 2025. [Referencia normativa citada en el análisis sectorial]. Presidencia de la República.
- Decreto número 624 de 1989. Estatuto Tributario. Presidencia de la República.
- Decreto número 780 de 2016. Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social. Presidencia de la República.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2025). Sistema Único de Información de Trámites (SUIT) (versión 3) [Base de datos]. https://www.funcionpublica.gov.co/web/suit
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2021).

Matriz insumo-producto 2021.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2022). Clasificación Industrial Internacional Uniforme, Revisión 4 Adaptada para Colombia (CIIU Rev. 4 A. C.).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2024).

Índice Multidimensional de Informalidad Empresarial (IMIE).

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2024).

Encuesta de Micronegocios (Emicron).

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2024a).

Índice multidimensional de informalidad empresarial (IMIE).

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2026). Cuentas Nacionales. Valores en miles de millones de pesos constantes, base 2015.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2026). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) - Mercado Laboral. Ocupados por sector económico, serie anual. Recuperado el 2 de junio de 2026.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2026). Empleo informal y seguridad social. Proporción de ocupados informales por sector y categoría de sexo, octubre-diciembre de cada año. Recuperado el 2 de junio de 2026.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2026).

Indicador de Seguimiento a la Economía (ISE).

- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2019). Documento CONPES 3956:

Política de formalización empresarial. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/395 6.pdf

- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2021). Guía metodológica para la elaboración del Análisis de Impacto Normativo (AIN).
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2024). Agregados tributarios: Impuesto Nacional al Consumo (Formulario 310), por actividad económica CIIU, 2019-2024.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2024). Agregados tributarios: Impuesto sobre las Ventas (Formulario 300), por actividad económica CIIU, 2019-2024.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2024). Agregados tributarios: Impuesto de Renta Personas Jurídicas (Formulario 110), por actividad económica CIIU, 2019-2024.
- Fajnzylber, P., Maloney, W., y Montes-Rojas, G. (2011). Does formality improve micro-firm performance? Evidence from the Brazilian SIMPLES program. Journal of Development Economics, 94(2), 262–276. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2010.01.009
- Federación Colombiana de Ganaderos [Fedegán] / DANE, Encuesta de Sacrificio de Ganado [ESAG]. (2024). Estadísticas de sacrificio de ganado bovino.
- Federación Nacional de Avicultores de Colombia [Fenavi]. (2024).

Estadísticas de producción avícola.

- Fernández, C., y Villar, L. (2017). The impact of lowering the payroll tax on informality in Colombia. Economía Journal, 18(1), 125–155. https://doi.org/10.31389/eco.53
- Food and Agriculture Organization & World Health Organization. Food Safety Risk Analysis: A Guide for National Food Safety Authorities. FAO/WHO, 2006.
- Galiani, S., Meléndez, M., y Navajas Ahumada, C. (2017). On the effect of the costs of operating formally: New experimental evidence. Labour Economics, 45, 143-157. https://doi.org/10.1016/j.labeco.2016.11.011
- García, G. A., Gómez, L., Otero-Cortés, A., y Posso, C. (2024). Live or let die: Formality, firm survival, and credit access in Colombia [Manuscrito no publicado].
- García-Suaza, A. F., Jaramillo, F., Villarreal, J. S., Quimbaya, J. S., y Caiza Guamán, P. (2024). Desempeño económico comparativo del sector de los restaurantes, 2019-2024. ANDI.
- García-Suaza, A. F., Jaramillo, F., Villarreal, J. S., Quimbaya, J. S., y Caiza Guamán, P. (2025). Desempeño económico comparativo del sector de los restaurantes, 2019-marzo 2025. ANDI.
- García-Suaza, A. F., Jaramillo, F., y Salazar, M. (2023). Política tributaria, informalidad, y rigideces en los salarios reales (Borradores de Economía). Banco de la República de Colombia.
- Granda, C., y Hamann, F. (2020). On the aggregate implications of removing barriers to formality. Federal Reserve Bank of St. Louis Review, 102(2), 203–220. https://doi.org/10.20955/r.102.203-20
- Granda, C., y Morales, J. E. (2024). Tax reforms and the labor market in an emerging market economy [Manuscrito no publicado].
- Herrera Saavedra, J. P., Villar Otálora, J. C., y Campo Robledo, J. (2022). Tributación en Colombia: Aproximación teórica y empírica de la curva de Laffer. *Revista de Economía Institucional*, 24(47), 117–143. https://doi.org/10.18601/01245996.v24n47.05
- INVIMA. Acta de inspección sanitaria con enfoque de riesgo para establecimientos de preparación de alimentos.
- Junta de Andalucía (España). Instrucción 3/2022. Procedimiento de clasificación de riesgos de establecimientos alimentarios.
- Junta de Extremadura (España). Documento de orientación para la clasificación de establecimientos alimentarios.
- Kugler, A. D., Kugler, M. D., y Herrera-Prada, L. O. (2017). Do payroll tax breaks stimulate formality? Evidence from Colombia's reform. Economía, 18(1), 3-40. https://doi.org/10.31389/eco.50
- Ley 100 de 1993. Sistema de Seguridad Social Integral. Congreso de la República.
- Ley 14 de 1983 y Decreto Ley 1333 de 1986. Estatuto de Rentas Municipales / Código de Régimen Municipal.
- Ley 1429 de 2010. Ley de Formalización y Generación de Empleo (Ley de Primer Empleo). Congreso de la República.
- Ley 1480 de 2011. Estatuto del Consumidor. Congreso de la República.
- Ley 1607 de 2012. Reforma Tributaria. Congreso de la República.
- Ley 1801 de 2016. Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Congreso de la República.
- Ley 1816 de 2016. Régimen de licores. Congreso de la República.
- Ley 2101 de 2021. Jornada laboral de 42 horas. Congreso de la República.
- Ley 2155 de 2021. Ley de Inversión Social (creación del Programa de Apoyo al Empleo

Formal (PAEF), segunda versión). Congreso de la República.

- Ley 2225 de 2022. [Referencia normativa citada en el análisis sectorial]. Congreso de la República.
- Ley 2232 de 2022. Reducción gradual de plásticos de un solo uso.

Congreso de la República.

- Ley 2277 de 2022. Reforma Tributaria. Congreso de la República.
- Ley 2381 de 2024. [Referencia normativa citada en el análisis sectorial]. Congreso de la República.
- Ley 2466 de 2025. [Referencia normativa citada en el análisis sectorial]. Congreso de la República.
- Ley 789 de 2002. Reforma laboral y protección social. Congreso de la República.
- Ley 9ª de 1979. Código Sanitario Nacional. Congreso de la República.
- Ley 962 de 2005. Racionalización de trámites. Congreso de la República.
- Ley 99 de 1993. Sistema Nacional Ambiental. Congreso de la República.
- Ministerio de Salud de Chile - SEREMI de Salud. Clasificación de establecimientos alimentarios según el riesgo y aranceles sanitarios.
- Morales, L., y Medina, C. (2017). Assessing the effect of payroll taxes on formal employment: The case of the 2012 tax reform in Colombia. Economía, 18(1), 75-124.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) & Organización Mundial de la Salud (OMS). Manual de procedimiento de la Comisión del Codex Alimentarius. 27.ª ed. FAO/OMS, 2019.
- Otero Cortés, A. (coord.), Acosta, K., Arango, L. E., Aristizábal, D., Ávila, Ó., Becerra, Ó., Fernández, C., Flórez, L. A., Galvis, L. A., Grajales, Á., Granda, C., Hamann, F., Jaramillo, J., Medina, C., Morales, J., Morales, A., Morales, L., Ospina, J. J., Posso, C., Pulido, J. D., Ramos, M., y Sarasti, A. (2025). Nueva evidencia sobre la informalidad laboral y empresarial en Colombia. Ensayos sobre Política Económica (ESPE), 108. Banco de la República de Colombia. https://doi.org/10.32468/espe108
- PorkColombia. (2024). Estadísticas de producción porcina.
- PROCER Cataluña. Clasificación de establecimientos alimentarios según el riesgo.
- Pulido, J. D., y González, S. (2024). The aggregate productivity cost of labor informality in Colombia [Manuscrito no publicado].
- Referencias complementarias (FSMA y trazabilidad - si las mencionas en el texto)

Resolución número 0312 de 2019. Estándares mínimos del SG-SST. Ministerio del Trabajo.

- Resolución número 2674 de 2013. "Por la cual se reglamenta el artículo 126 del Decreto Ley 019 de 2012 y se dictan otras disposiciones en materia de buenas prácticas de manufactura y requisitos sanitarios de los establecimientos de alimentos".
- Resolución número 2674 de 2013. Requisitos sanitarios de fabricación y expendio de alimentos. Ministerio de Salud y Protección Social.
- Resolución número 316 de 2018 y Resolución número 2066 de 2024. Régimen Simple de Tributación. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN].
- Resolución número 40304 de 2025. Actualización del Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas [RETIE]. Ministerio de Minas y Energía.
- Resolución número 40773 de 2023. Reglamento Técnico de Instalaciones Térmicas [RETSIT]. Ministerio de Minas y Energía.
- Resolución número 719 de 2015. "Por la cual se establece la clasificación de los alimentos según el riesgo en salud pública y se dictan disposiciones relacionadas con su notificación, permiso o registro sanitario".
- Samaniego de la Parra, B., Fernández Bujanda, L., y Kugler, A. (2024). Increasing the cost of informal employment: Evidence from Mexico. American Economic Journal: Applied Economics, 16(1), 377–411. https://doi.org/10.1257/app.20200763
- Singapore Food Agency (SFA). Guías y requisitos de licencia para establecimientos de venta de alimentos (GoBusiness / SFA, categorías de riesgo y niveles de reconocimiento).
- U.S. Food and Drug Administration (FDA). Documentos y guías sobre trazabilidad y alimentos de mayor riesgo en el marco de la "Nueva era de inocuidad alimentaria más inteligente".
- U.S. Food and Drug Administration (FDA). Reglamento de controles preventivos para alimentos de consumo humano (FSMA - Preventive Controls for Human Food).
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria [UPRA]. (2024). Producción agrícola orientada al consumo humano.
- Veria Consultores. (2026). Análisis normativo del sector gastronómico.

- Congreso de Colombia. (2011). Ley 1493 de 2011. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i= 45246
- DANE. (2019, 20 de septiembre). Boletín técnico: Cuenta satélite de cultura y economía naranja 2017 y 2018 provisional. https://www.dane.gov.co
- DANE. (2023, 21 de julio). Boletín técnico: CSECC 2021 provisional-2022 preliminar. https://www.dane.gov.co
- DANE. (2025, 30 de julio). Boletín técnico: CSECC 2022-2024 preliminar. https://www.dane.gov.co
- DANE. (2026a). PIB trimestral, enfoque de la producción, II trimestre 2026 [anexo estadístico].
- DANE. (2026b). Gran Encuesta Integrada de Hogares, julio 2026 [anexo estadístico].
- DANE. (2026c, 30 de julio). Boletín técnico: CSECC 2023 definitivo-2025 preliminar. https://www.dane.gov.co
- DANE. (s.f.). Índice de Precios al Consumidor, variaciones anuales 2017-2024. https://www.dane.gov.co
- La Opinión. (2026). Apuestas en línea impulsan el entretenimiento y ya pesan casi el 5% del PIB colombiano. https://laopinion.co/economia/apuestas-en-linea-impulsan-el-entreteni miento-y-ya-pesan-casi-el-5-del-pib-colombiano
- La República. (2019, 18 de enero). Ley de Espectáculos Públicos ha generado un recaudo de $115.000 millones. https://www.larepublica.co/ocio/ley-de-espectaculos-publicos-ha-gener ado-un-recaudo-de-115-000-millones-2817164
- La República. (2026, 17 de febrero). Conciertos y eventos masivos fueron los que jalonaron la economía en 2025. https://es-us.noticias.yahoo.com/conciertos-eventos-masivos-jalonaron-econom%C3%ADa-163455243.html
- Ministerio de Cultura. (s.f.). Anuario estadístico Ley de Espectáculos Públicos de las Artes Escénicas. https://pulep.mincultura.gov.co
- Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes. (2024, 20 de noviembre). Gracias al recaudo de la contribución parafiscal cultural, el Ministerio entregó más de $78 mil millones. https://www.mincultura.gov.co
- Valora Analitik. (2025, 5 de julio). Conciertos y artes dejaron millonario récord en recaudo a junio de 2025 en Colombia. https://www.valoraanalitik.com/conciertos-y-artes-millonario-recaudo-colombia/

Cordialmente,

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Senador
Partido Centro Democrático

ANDRES EDUARDO FORERO MOLINA
Senador
Partido Centro Democrático

DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES
Representante a la Cámara

ENRIQUE CABRALES B
Senador de la República
Partido Centro Democrático

Partido Centro Democrático

ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Centro Democrático

JESÚS SALIM LORDUY MARTÍNEZ
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Partido Centro Democrático

SIMÓN MOLINA GÓMEZ
Representante a la Cámara por Antioquia
Movimiento Creemos

MAURICIO ANDRES TORO ORJUELA
Representante a la Cámara por Bogotá
Alianza Verde

JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ
Representante a la Camara
Antioquia

HÉCTOR OLIMPO ESPINOSA OLIVER
Senador de la República
Partido Liberal Colombiano

* * *

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de Octubre del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo
No. 454 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: HS. Christian Garces

SECRETARIO GENERAL