

NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Senadora de la República

Bogotá D.C., 22 de julio de 2026

Señores
SECRETARÍA GENERAL
Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley *"Por medio de la cual se establece la Ley Gastronómica, se crean mecanismos de fomento, formalización y alivio de costos para el sector gastronómico y se dictan otras disposiciones"*.

Respetados señores:

En nuestra calidad de Congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, respetuosamente nos permitimos radicar el Proyecto de Ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Atentamente,

Los firmantes del proyecto de ley.

NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Senadora de la República

PROYECTO DE LEY ____ DE 2026 CÁMARA

“Por medio de la cual se establece la Ley Gastronómica, se crean mecanismos de fomento, formalización y alivio de costos para el sector gastronómico y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer el marco normativo para el fomento, formalización y fortalecimiento del sector gastronómico, orientado a reducir las barreras económicas y administrativas para su formalización y sostenibilidad, mediante la implementación de incentivos tributarios, la simplificación de trámites administrativos para la operación sectorial y la creación de la Subcuenta del Fomento Gastronómico en el Fondo Nacional de Turismo (FONTUR).

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. La presente ley será aplicable a todas las personas naturales o jurídicas que desarrollen, de manera habitual u ocasional, actividades de preparación, transformación y/o expendio de alimentos y bebidas, para consumo inmediato en el lugar, para llevar o a domicilio, independientemente de su tamaño, forma de organización o nivel de ingresos, incluyendo, entre otros, restaurantes, cafeterías, bares, cocinas tradicionales, emprendimientos de tipo gastronómico y demás negocios afines.

Parágrafo. Se excluyen del ámbito de aplicación de esta ley las actividades de fabricación industrial de alimentos procesados, enlatados o congelados para su reventa, así como el comercio al por menor de alimentos en establecimientos que no realicen transformación o preparación propia para consumo.

Artículo 3°. Reconocimiento estratégico. Declárese el sector gastronómico como una actividad económica, cultural y turística de interés nacional y carácter estratégico para el desarrollo productivo del país, en razón de su impacto en la generación de empleo, el desarrollo del turismo, la preservación de la cultura y el fortalecimiento del desarrollo económico y territorial del país. El Gobierno nacional, en armonía con las políticas de reindustrialización y de turismo, priorizará la formulación de programas orientados a su fomento, formalización y fortalecimiento empresarial, con especial énfasis en la economía popular y las cocinas tradicionales.

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

Artículo 4°. Agréguese un párrafo al artículo 21 de la Ley 1558 de 2012, el cual quedará así:

Parágrafo 2. Créase dentro del Fondo Nacional de Turismo (FONTUR) la Subcuenta de Fomento Gastronómico, como una unidad de registro contable y financiero, destinada exclusivamente al fortalecimiento, formalización, promoción y competitividad del sector gastronómico y de la economía popular asociada a este. Esta subcuenta se integrará por:

1. Los recursos provenientes de la contribución parafiscal para la promoción del turismo recaudados de los sujetos pasivos cuya actividad principal sea la gastronomía, bares y negocios similares, de acuerdo con la clasificación de actividades económicas que para el efecto determine el Gobierno nacional.
2. Los recursos que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las disponibilidades fiscales y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, logrando progresivamente una transferencia anual equivalente al uno por ciento (1%) de los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación asignados al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para programas de fomento agrícola, agroindustrial y de seguridad alimentaria.
3. Aportes voluntarios de las entidades territoriales, de acuerdo con sus competencias y capacidades presupuestales.
4. Los aportes provenientes de organismos de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales y entidades privadas, nacionales o extranjeras, con destino específico al sector gastronómico.
5. Los rendimientos financieros que generen los recursos de esta subcuenta.

En todo caso, la Subcuenta de Fomento Gastronómico operará como un instrumento complementario y supeditado a la Estrategia Nacional de Promoción Turística. Su gestión estará liderada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación técnica con FONTUR y Procolombia, garantizando la unidad de mensaje de la marca país y evitando la fragmentación de recursos o la generación de narrativas promocionales paralelas.

Artículo 5°. Destinación de los recursos de la Subcuenta de Fomento Gastronómico. Los recursos de la Subcuenta de Fomento Gastronómico se orientarán prioritariamente a la financiación y cofinanciación de programas y proyectos orientados a:

1. Programas de formalización empresarial y laboral de los establecimientos gastronómicos.
2. Mecanismos de acceso a crédito, microcrédito y financiamiento, con tasas preferenciales y condiciones diferenciales para el sector gastronómico.
3. Programas de capacitación, formación, certificación y cualificación laboral.

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

4. Proyectos de innovación, digitalización, eficiencia energética y sostenibilidad ambiental en los establecimientos gastronómicos.
5. Fortalecimiento, promoción y protección de cocinas tradicionales, regionales y saberes gastronómicos, con enfoque territorial y cultural.
6. Proyectos de encadenamiento productivo entre el sector gastronómico y los productores rurales, apoyando la demanda de productos agrícolas, agroindustriales y de seguridad alimentaria, en coordinación con programas públicos de fomento agrícola.
7. Capitalización de líneas de garantía y fondeo a través del Fondo Nacional de Garantías (FNG) y Bancóldex.
8. Apoyo a gremios y asociaciones de la actividad gastronómica en la formulación y estructuración técnica de proyectos para incrementar su participación en la ejecución de recursos del sector
9. Financiamiento la adecuación física y técnica de establecimientos para el cumplimiento de estándares sanitarios, de seguridad humana y eficiencia energética

Parágrafo 1. Los recursos de la Subcuenta de Fomento Gastronómico no podrán ser destinados en su totalidad a un único objeto de gasto. Asimismo, la asignación de recursos para la ejecución de programas propios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo no podrá exceder, en ningún caso, el 20% del presupuesto anual disponible de dicha Subcuenta.

Artículo 7°. Integración a la Ventanilla Única Empresarial (VUE). El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, garantizará la integración de la totalidad de los trámites nacionales y territoriales requeridos para la operación del sector gastronómico en la plataforma de la Ventanilla Única Empresarial - VUE -.

Las entidades territoriales deberán garantizar la interoperabilidad técnica y normativa entre la VUE y los sistemas de información de su propiedad donde se adelanten trámites territoriales, de forma que se permita realizar de manera integrada, ágil y electrónica los trámites necesarios para la formalización, funcionamiento y operación de los establecimientos gastronómicos en un solo nodo digital.

Parágrafo. El Ministerio de las TIC brindará apoyo técnico y financiero, sujeto a disponibilidad presupuestal, a los municipios de categorías 4, 5 y 6 para el cierre de brechas tecnológicas que permitan el cumplimiento de la interoperabilidad ordenada en este artículo

Artículo 8°. Trámites integrados en la Ventanilla Única Empresarial. La VUE integrará de manera obligatoria y bajo estándares de interoperabilidad los siguientes trámites y requisitos:

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

1. Inscripción y renovación de la matrícula mercantil ante la Cámara de Comercio competente.
2. Expedición y actualización del Registro Único Tributario (RUT) y obligaciones tributarias territoriales.
3. Registro, concepto y autorización sanitaria, conforme a la normatividad vigente.
4. Concepto y certificación de uso del suelo, expedido por la autoridad municipal o distrital competente.
5. Permisos, conceptos y certificaciones de seguridad humana y prevención contra incendios, incluidos los expedidos por los cuerpos de bomberos.
6. Verificación del comprobante de pago por derechos de autor y conexos, conforme a la normativa de propiedad intelectual vigente.
7. Licencias, permisos y demás autorizaciones territoriales requeridas para el funcionamiento de los establecimientos gastronómicos.

Parágrafo. Los entes territoriales dispondrán de un término de doce (12) meses para garantizar la digitalización y compatibilidad técnica de sus bases de datos con el nodo central de la ventanilla única, con el apoyo constante del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, así como las Cámaras de Comercio.

Artículo 9°. Incentivos al nivel territorial para la formalización. Autorízase a los concejos municipales y distritales para establecer, por un término no mayor a tres (3) años, los siguientes incentivos en favor de los establecimientos gastronómicos que culminen procesos de formalización a través de la VUE:

1. Reducción de hasta el cincuenta por ciento (50%) en tasas, derechos y tarifas administrativas de carácter territorial, durante el primer año de formalización, conforme a la reglamentación que expidan las entidades competentes.
2. Exención o descuento total o parcial en el pago de derechos de inscripción y renovación inicial ante autoridades territoriales, en los términos que estas definan.
3. Acceso preferencial a programas de acompañamiento técnico, legal y empresarial, ofrecidos por el Gobierno nacional, las entidades territoriales o en articulación con la Subcuenta de Fomento Gastronómico.
4. Deducción del ciento veinte por ciento (120%) de las expensas necesarias de formalización empresarial en la determinación de su Impuesto sobre la Renta y Complementarios, de conformidad con lo previsto en el artículo 107 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 1. En la fijación de las tasas por servicios administrativos y sanitarios para el sector gastronómico, las autoridades territoriales aplicarán un método de costeo diferencial basado en la capacidad operativa del establecimiento. El sistema de beneficio consistirá en el subsidio del costo

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

fijo de inspección por parte del ente territorial, de modo que el micronegocio solo sufrague el costo variable de la visita técnica durante sus primeros dos años de formalización.

Parágrafo 2. El incumplimiento de cualquiera de los procesos de formalización extinguirá de pleno derecho el incentivo, obligando al contribuyente al pago del cien por ciento (100%) de la tarifa tributaria vigente, sin perjuicio de las sanciones legales.

Para asegurar la sostenibilidad operativa, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo garantizará el acceso preferencial y prioritario de estos establecimientos a sus programas de asistencia técnica, fortalecimiento financiero y transformación digital, mediante cupos reservados en las convocatorias de iNNpulsa y FONTUR.

Artículo 10°. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 512-9 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Parágrafo transitorio 1. La tarifa del Impuesto Nacional al Consumo para los servicios de expendio de comidas y bebidas será del cuatro por ciento (4%) para los contribuyentes que se inscriban en el VUE y demuestren ante la DIAN, en el año inmediatamente anterior, un incremento del 20% en su nómina formalizada y el 100% de cumplimiento en facturación electrónica. Esta tarifa aplicará por un término de cinco (5) años. El Gobierno nacional reglamentará el procedimiento de validación de estos indicadores, pero en ningún caso podrá modificar las tarifas aquí establecidas

Este tratamiento tributario aplicará exclusivamente para la prestación de servicios de expendio de comidas y bebidas cuyo precio de venta por unidad o servicio no supere las tres (3) Unidades de Valor Tributario (UVT).

El Gobierno nacional reglamentará los mecanismos de control, seguimiento y validación para este beneficio, garantizando la trazabilidad de las operaciones mediante el sistema de facturación electrónica de venta o documento equivalente electrónico. De igual forma, en un plazo de seis (6) meses, definirá la metodología de línea base para estos indicadores, utilizando la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), así como los reportes de Facturación Electrónica y recaudo de la DIAN.

Parágrafo transitorio 2. En ningún caso la implementación de la reducción del Impuesto Nacional al Consumo podrá comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas, por lo cual la reducción estará condicionada a la compensación parcial o total del recaudo mediante el aumento de la base gravable y el cumplimiento tributario.

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

Parágrafo transitorio 3. El Gobierno nacional presentará en el primer trimestre de cada anualidad un informe de evaluación integral del impacto del presente artículo ante el Congreso de la República, señalando, entre otros, sus efectos en la formalidad, recaudo y fomento del sector gastronómico.

Artículo 11°. Adiciónese el artículo 468-4 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 468-4. Servicios gravados con la tarifa del diez por ciento (10%). A partir del 1o de enero de 2027, los siguientes servicios quedan gravados con la tarifa del diez por ciento (10%):

1. Las actividades de preparación, transformación y/o expendio de alimentos y bebidas, para consumo inmediato en el lugar, para llevar o a domicilio, independientemente de su tamaño, forma de organización o nivel de ingresos, incluyendo, entre otros, restaurantes, cafeterías, bares, cocinas tradicionales, emprendimientos de tipo gastronómico y demás negocios afines

Artículo 12°. Acompañamiento pedagógico en la formalización de micronegocios. El ejercicio de la actividad gastronómica requiere el cumplimiento integral de los requisitos de formalización previstos en normatividad vigente. Para los micronegocios y establecimientos de la economía popular que inicien su proceso de formalización a través de la VUE, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las entidades territoriales implementarán Planes de Cumplimiento Progresivo.

Parágrafo. Durante los primeros doce (12) meses de inscripción en la VUE, las autoridades de inspección, vigilancia y control territorial priorizarán la asistencia técnica y la corrección pedagógica, conforme a un cronograma de formalización laboral y empresarial debidamente verificado por el ente territorial. El incumplimiento injustificado de las metas de formalización establecidas en dicho plan activará la aplicación inmediata de las medidas correccionales y sancionatorias previstas en la Ley 1801 de 2016 y demás normas concordantes.

Artículo 13°. Certificación de Estrella Gastronómica. Créase la Certificación de Estrella Gastronómica como un reconocimiento de calidad, formalización, buenas prácticas y excelencia en la prestación del servicio en los establecimientos del sector gastronómico en Colombia.

Esta certificación estará a cargo de FONTUR, en articulación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, así como el Ministerio de Salud y Protección Social. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo definirá los criterios técnicos del Sello de Gastronomía Responsable, facultándolos a incorporar criterios de sostenibilidad y formalidad asociados a este sello, siempre que sean objetivos y medibles.

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

Los criterios para la asignación de la Certificación de Estrella Gastronómica deberán ser definidos de manera conjunta entre las entidades mencionadas e incluirán, entre otros, aspectos relacionados con:

- a. Cumplimiento de condiciones sanitarias y de inocuidad alimentaria.
- b. Niveles de formalización empresarial y laboral.
- c. Calidad en el servicio y atención al cliente.
- d. Uso de productos locales y encadenamientos productivos.
- e. Sostenibilidad ambiental y eficiencia en el uso de recursos.
- f. Preservación y promoción de la identidad gastronómica regional.

La certificación podrá otorgarse por niveles o categorías, de acuerdo con el grado de cumplimiento de los criterios establecidos, y su obtención generará beneficios en términos de visibilidad, promoción y acceso preferencial a programas de apoyo del Estado.

Parágrafo. Los establecimientos que cuenten con esta certificación vigente obtendrán un puntaje adicional o criterio de desempate en los procesos de contratación pública de servicios de alimentación, catering y el Programa de Alimentación Escolar (PAE), conforme a la reglamentación que para el efecto expida la Agencia Nacional de Contratación Pública.

Artículo 14°. Modificación y armonización normativa en materia de control de emisiones sonoras para el sector gastronómico. Adiciónese un parágrafo nuevo y un parágrafo transitorio al artículo 33 del Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana y modifíquese su aplicación para el sector gastronómico, así como armonícese su interpretación con lo dispuesto en la Ley 2450 de 2025, en los siguientes términos:

Parágrafo. Para los establecimientos de comercio cuyas actividades sean de preparación, transformación y expendio de alimentos y bebidas, para consumo inmediato en el lugar, para llevar o a domicilio, independientemente de su tamaño, forma de organización o nivel de ingresos, incluyendo, entre otros, restaurantes, restaurantes con entretenimiento extendido, cafeterías, cocinas tradicionales y emprendimientos de tipo gastronómico, que operen conforme al uso del suelo autorizado, aplicará:

1. La imposición de medidas correctivas relacionadas con la emisión de ruido no podrá fundamentarse exclusivamente en la percepción subjetiva de la autoridad de policía, de terceros o de quejas ciudadanas, cuando se trate de actividades propias del funcionamiento del establecimiento.

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

2. Será obligatoria la verificación mediante medición técnica, empleando equipos debidamente calibrados y conforme a los protocolos, indicadores o descriptores acústicos definidos por la normativa ambiental y sanitaria vigente.
3. Las autoridades de policía deberán actuar de manera coordinada con las autoridades ambientales y de salud, conforme a los principios de concurrencia, complementariedad y rigor técnico establecidos en la Ley 2450 de 2025.
4. Solo procederán medidas correctivas inmediatas sin medición técnica previa cuando exista perturbación grave, evidente y manifiesta de la convivencia, debidamente soportada mediante medios probatorios distintos a la mera percepción auditiva.

Parágrafo transitorio. El Gobierno Nacional, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará los protocolos específicos de medición, control y mitigación de emisiones sonoras para el sector gastronómico, en armonía con lo dispuesto en la Ley 2450 de 2025.

Artículo 15°. Régimen especial de vinculación laboral flexible por turnos para el sector gastronómico. En desarrollo de lo previsto en el artículo 34 de la Ley 2466 de 2025, las microempresas del sector gastronómico podrán efectuar pagos a la seguridad social a tiempo parcial, sin que ello implique desnaturalización del vínculo laboral ni desconocimiento de derechos laborales. La jornada laboral deberá respetar:

1. El salario mínimo legal proporcional al tiempo efectivamente trabajado.
2. El reconocimiento proporcional de prestaciones sociales, vacaciones y demás derechos laborales.
3. La afiliación y cotización al Sistema de Seguridad Social Integral conforme al ingreso real percibido y al tiempo laborado.
4. La protección en riesgos laborales desde el inicio de la prestación del servicio.

Parágrafo 1. Los pagos de seguridad social a tiempo parcial de que trata el presente artículo no podrán utilizarse para evadir obligaciones laborales ni sustituir relaciones laborales permanentes que correspondan a jornadas completas y continuas.

Parágrafo 2. El Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, diseñará lineamientos especiales para facilitar la formalización laboral de pequeños establecimientos y micronegocios gastronómicos inscritos en el VUE, los cuales accederán a los incentivos del Programa de Empleo Nocturno - PEN -.

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

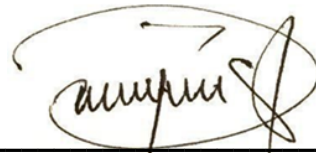
Senadora de la República

Artículo 16°. Reglamentación. A excepción de los aspectos reglados de manera específica en la presente ley, el Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

Artículo 17°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

NORMA HURTADO SÁNCHEZ
SENADORA DE LA REPÚBLICA



CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Senadora de la República

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Senadora de la República

PROYECTO DE LEY _____ DE 2026 CÁMARA

“Por medio de la cual se establece la Ley Gastronómica, se crean mecanismos de fomento, formalización y alivio de costos para el sector gastronómico y se dictan otras disposiciones”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El sector gastronómico en Colombia constituye uno de los pilares fundamentales de la economía nacional, al generar empleo intensivo, dinamizar el turismo, fortalecer la identidad cultural y promover el emprendimiento, especialmente en micro, pequeñas y medianas empresas.

Sin embargo, este sector enfrenta actualmente múltiples dificultades estructurales, entre las cuales se destacan la alta carga tributaria, los elevados costos de operación, la complejidad de los trámites de formalización, el alto costo de los servicios públicos, y la falta de instrumentos específicos de financiación y fomento. Estas condiciones han generado altos niveles de informalidad, baja sostenibilidad empresarial y una elevada mortalidad de establecimientos gastronómicos.

En particular, la coexistencia del impuesto nacional al consumo con el impuesto sobre las ventas (IVA), la dispersión normativa en los trámites exigidos por las entidades territoriales y la ausencia de incentivos reales para la formalización, han constituido barreras significativas para el desarrollo del sector.

El presente Proyecto de Ley se edifica sobre la premisa de que la formalización empresarial no puede ser un acto de coacción fiscal, sino el resultado natural de un ecosistema de incentivos eficientes. Al conciliar las advertencias de sostenibilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la realidad del tejido empresarial reportada por Confecámaras (donde el 99% de los actores son microempresas), esta iniciativa redefine la relación entre el Estado y la Economía Popular. No se busca erosionar la recaudación, sino expandir la base gravable mediante una ingeniería tributaria que reconozca el IVA de los insumos como un crédito descontable frente al Impuesto Nacional al Consumo (INC), dinamizando la formalización desde el campo hasta la mesa.

Por ello, el presente Proyecto de Ley propone la creación de un marco normativo integral denominado Ley Gastronómica, orientado a reducir costos, incentivar la formalización, fortalecer la competitividad, facilitar el acceso a financiación, promover el empleo formal y reconocer la gastronomía como actividad estratégica de interés económico, cultural y turístico para el país. De esta forma, los aspectos más relevantes que motivan este proyecto se desglosan así:

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

1. Alta informalidad en el empleo nacional

La informalidad laboral constituye uno de los principales retos estructurales del mercado de trabajo colombiano y afecta de manera directa a los sectores intensivos en mano de obra, entre ellos la gastronomía. De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la tasa de informalidad laboral a nivel nacional se ubicó en 55,4 %, lo que implica que más de la mitad de los trabajadores en Colombia carecen de protección social, estabilidad laboral y acceso efectivo al sistema de seguridad social, situación que limita el recaudo fiscal, debilita el empleo digno y reduce la productividad económica (Forbes, 2025).

Este fenómeno se agrava de manera significativa en el sector gastronómico, donde la informalidad supera ampliamente el promedio nacional. Según una investigación económica elaborada por el Banco de Bogotá con base en cifras del DANE, la tasa de informalidad en este sector alcanza aproximadamente el 75 %, posicionándolo como una de las actividades económicas con mayor precariedad laboral del país, junto con el sector de alojamiento (Banco de Bogotá, 2025).

Adicionalmente, la informalidad no solo se concentra en pequeños emprendimientos, sino que continúa creciendo de forma acelerada. De acuerdo con un análisis del tanque de pensamiento ANIF, elaborado con base en datos oficiales del DANE, la venta de comidas preparadas en puestos, casetas y servicios de alimentos fue la actividad que más empleo informal generó en Colombia durante 2025, incorporando 77.191 nuevos trabajadores informales en dicho subsector. Este crecimiento sostenido evidencia que la informalidad en la gastronomía no es un fenómeno marginal, sino estructural, alimentado por altos costos de formalización, cargas tributarias desproporcionadas y barreras administrativas excesivas.

En este contexto, la persistencia de altos niveles de informalidad en el sector gastronómico demuestra que los actuales esquemas regulatorios y tributarios no resultan funcionales ni atractivos para la formalización. Por el contrario, generan incentivos perversos que empujan a miles de emprendedores y trabajadores a operar al margen de la legalidad. En consecuencia, se hace imperativa la adopción de un marco normativo que obligue progresivamente a la formalización, pero que, de manera simultánea, reduzca los costos, simplifique los trámites y ofrezca incentivos económicos reales, permitiendo que la formalidad sea una opción viable, sostenible y competitiva para los actores del sector gastronómico.

2. Carga tributaria que enfrentan los establecimientos gastronómicos en Colombia

La competitividad y sostenibilidad del sector gastronómico en Colombia han sido históricamente erosionadas por la volatilidad normativa y el diseño de alivios transitorios que carecen de visión estructural a largo plazo. El ejemplo más crítico e inmediato de esta inestabilidad se evidenció con el

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

retorno a la tarifa plena del 8% del Impuesto Nacional al Consumo (INC) tras la expiración de las exenciones de la época de post-pandemia.

Los establecimientos gastronómicos formales en Colombia soportan una compleja y significativa carga tributaria, que impacta directamente su rentabilidad, competitividad y su capacidad de formalizarse. Dichos tributos forman un conjunto de obligaciones que deben asumir simultáneamente tanto los propietarios como los consumidores de estos servicios.

- A. Impuesto Nacional al Consumo: Los servicios de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, heladerías, autoservicios y similares están gravados con un impuesto nacional al consumo del 8 %, establecido en el artículo 512 del Estatuto Tributario, que recae sobre el precio total de la prestación del servicio y debe ser incluido en la factura al consumidor final. Este impuesto no es descontable contra el IVA pagado en la adquisición de insumos, lo que representa un costo adicional para los establecimientos.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) ha admitido explícitamente en sus traslados técnicos que la cartera no cuenta con estudios, análisis ni evaluaciones de impacto que permitan establecer si el restablecimiento de la tarifa del 8% operó como un incentivo directo para el desplazamiento de los establecimientos hacia la informalidad. Esta ausencia de datos confirma que el Ejecutivo ha legislado a ciegas en materia impositiva sectorial, ignorando que los micronegocios, al carecer de margen de maniobra financiero, sacrifican su formalidad legal para contraer sus precios de cara al consumidor final y evitar la quiebra inmediata.

- B. Impuesto sobre las Ventas (IVA): El IVA general en Colombia es del 19 %, el cual grava múltiples bienes y servicios, y que los establecimientos deben recaudar y declarar en las ventas de bienes y servicios sujetos a este impuesto, lo que genera un doble impacto fiscal en algunos casos cuando coexisten distintos regímenes tributarios.
- C. Impuesto de Renta: Las personas jurídicas y naturales responsables que operan establecimientos gastronómicos están sujetas al impuesto de renta, con tarifas que pueden llegar hasta el 35 % sobre las utilidades netas, lo cual representa una carga significativa sobre los resultados económicos de las empresas, especialmente en sectores de márgenes reducidos como la gastronomía.
- D. Tributos territoriales (ICA y tasas locales): Las empresas deben cumplir con el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) y sus sobretasas, que son establecidos por los municipios y varían según la localidad y la actividad económica, lo que incrementa los costos tributarios para los establecimientos y puede representar un porcentaje adicional sobre los ingresos

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

brutos.

- E. Cargas parafiscales y laborales: La formalización conlleva aportes a seguridad social, incluyendo salud, pensión y riesgos laborales, así como contribuciones parafiscales a entidades como el SENA, ICBF y cajas de compensación familiar, encareciendo la nómina y los costos de contratación formal de trabajadores.

También existe la carga de la Contribución Parafiscal para la Promoción, Sostenibilidad y Competitividad del Turismo es un gravamen con carácter de obligatorio creado por el artículo 40 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 34 de la Ley 2068 de 2020 con destino a la promoción, sostenibilidad y competitividad del turismo y cuyos ingresos son destinados en beneficio del mismo sector. La tarifa para los bares y restaurantes de la Contribución Parafiscal es del 1.5 por mil sobre los ingresos operacionales.

- F. Costos administrativos y regulatorios: A lo anterior se suman derechos de matrícula y renovación de Cámara de Comercio, derechos de autor, tasas por permisos sanitarios, certificaciones de bomberos, uso de suelo y otros trámites que, si bien no son tributos en sentido estricto, representan costos obligatorios de operación que inciden en la carga económica total de los establecimientos.

Frente a este panorama, la existencia simultánea de diferentes tributos y cargas económicas correlacionadas incrementa de manera significativa los costos de operación de los establecimientos gastronómicos, lo que se traduce en precios más altos para los consumidores y menores márgenes para los empresarios. Esta carga tributaria compuesta actúa como una barrera estructural a la formalización, limitando la competitividad del sector frente a la informalidad y reduciendo su capacidad de generar empleo formal sostenible de manera amplia y duradera.

3. Importancia económica y generación de empleo

El sector gastronómico no es únicamente un eslabón comercial; representa el mayor colchón de amortiguación social y generación de empleo para las poblaciones más vulnerables de la pirámide socioeconómica colombiana. Según los datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y el DANE, la rama de Alojamiento y Servicios de Comida sustenta el mínimo vital de 1.834.000 personas. De este universo, este sector es un pilar fundamental de equidad de género y relevo generacional, al emplear de manera directa a 1.153.000 mujeres (que representan el 68,5% de la fuerza laboral del sector) y a 483.000 jóvenes de entre 15 y 28 años.

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

No obstante, este elevado potencial de generación de empleo contrasta de manera preocupante con la alta prevalencia de informalidad laboral que caracteriza al sector, así como con la ausencia de incentivos efectivos que promuevan la formalización empresarial y la estabilidad laboral. En la práctica, la combinación de altos costos de operación, cargas tributarias desproporcionadas y trámites administrativos complejos limita la capacidad de los establecimientos gastronómicos para ofrecer empleo formal y sostenible, afectando tanto a los trabajadores como a la viabilidad económica de los negocios.

En consecuencia, resulta indispensable la adopción de un marco normativo que reconozca la importancia del sector gastronómico como motor de empleo juvenil y que, de manera simultánea, establezca incentivos claros, progresivos y accesibles para la formalización, garantizando condiciones que permitan transformar la generación de empleo en trabajo digno, productivo y socialmente protegido.

Sin embargo, detrás de esta notable capacidad de generación de empleo se esconde una realidad de profunda precariedad estructural, respaldada por los datos de la encuesta EMICRON:

- **Desprotección social absoluta:** El 94% de los propietarios de micro negocios gastronómicos no realiza aportes a salud ni a pensión, lo que anticipa una crisis pensional y de salud pública en el mediano plazo. Asimismo, solo el 12% de los trabajadores remunerados del sector cuenta con el pago completo de sus prestaciones de ley.
- **Asfixia financiera y exclusión crediticia:** El 67,1% de los establecimientos gastronómicos se financia exclusivamente mediante ahorros personales, préstamos familiares o esquemas informales de usura ("gota a gota"). El acceso al sistema financiero formal es marginal, situándose en un precario 7,7%. Esto anula toda posibilidad de modernización tecnológica o ampliación de la capacidad instalada.
- **Mortalidad empresarial crítica:** La tasa de supervivencia de los micro negocios gastronómicos al término de su primer año es de apenas el 62,2%. Esto significa que el 37,8% de los emprendimientos gastronómicos quiebran antes de cumplir los 12 meses de operación, destruyendo capital privado y arrastrando a las familias de vuelta a la vulnerabilidad económica.

El principal factor que explica esta mortalidad empresarial y la propensión a la informalidad es la asimetría del IVA. Mientras que el coeficiente técnico del sector—que mide la capacidad de generar valor agregado—ha sufrido un descenso continuo, pasando del 62,9% en 2023 al 61,3% en 2024, el IVA pagado por los insumos, equipos y servicios opera como un costo oculto no deducible de la tarifa del INC.

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

El restaurador formal debe absorber el 19% del IVA de sus bienes de capital y materias primas procesadas sin poder cruzarlo, lo que estrecha de manera artificial sus márgenes de utilidad. En contraste, el actor informal opera por fuera de este radar, adquiriendo insumos en la informalidad y omitiendo el INC, lo que genera una competencia desleal destructiva que castiga al empresario que cumple la ley.

4. Necesidad de intervención normativa

Dado el impacto social, cultural y económico del sector gastronómico y los retos estructurales identificados, como la elevada informalidad laboral, la competencia desigual por la ausencia de incentivos, y la falta de mecanismos simplificados para formalizar negocios, es imperativo la adopción de un marco legal que promueva la creación de empleo formal, la reducción de cargas innecesarias y la facilitación de la formalización empresarial.

La presente iniciativa, Ley Gastronómica, busca establecer mecanismos de fomento, incentivos tributarios, acceso a financiación, reducción de costos operativos y administrativos, la creación de ventanilla única digital para trámites, y la promoción de empleo formal para impulsar la competitividad y productividad del sector en todo el territorio nacional.

5. Impacto cultural, patrimonial y de identidad nacional

La gastronomía constituye un elemento esencial de la identidad cultural de Colombia y un patrimonio vivo que refleja la diversidad regional, étnica y social del país. A través de sus cocinas tradicionales, saberes ancestrales y prácticas culinarias transmitidas de generación en generación, la gastronomía fortalece el tejido social, la cohesión comunitaria y el sentido de pertenencia territorial.

Pese a esta riqueza, en Colombia no existe una ley marco gastronómica que reconozca de manera integral a la gastronomía como un sector cultural, económico y turístico estratégico. La falta de un marco normativo específico ha limitado la articulación efectiva entre la gastronomía, el turismo y las políticas culturales, reduciendo el apoyo institucional a las cocinas tradicionales, a los emprendimientos locales y a los portadores de saberes culinarios.

Esta ausencia de reconocimiento estructural ha generado impactos negativos como la pérdida progresiva de identidad culinaria en algunas regiones, el bajo aprovechamiento del potencial turístico asociado a la gastronomía y una limitada promoción internacional de la cocina colombiana como activo cultural y económico. Asimismo, los altos costos regulatorios y la informalidad amenazan la sostenibilidad de pequeños establecimientos y cocinas tradicionales que operan con márgenes reducidos y cumplen un rol fundamental en la preservación cultural.

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

Si bien existen instrumentos de financiación del turismo como el FONTUR, cuya inversión anual oscila entre \$200.000 y \$400.000 millones de pesos, la gastronomía no cuenta actualmente con una línea estructural específica de financiamiento, lo que limita su desarrollo como activo turístico estratégico.

En consecuencia, se hace necesaria la adopción de una política pública integral que reconozca la gastronomía como sector estratégico, promueve su formalización en condiciones favorables, fortalezca las cocinas tradicionales y articule de manera efectiva la gastronomía con el turismo y la cultura, permitiendo su protección, fomento y proyección nacional e internacional como patrimonio cultural y motor de desarrollo económico.

6. Desarrollo económico territorial y cierre de brechas regionales

El sector gastronómico desempeña un papel estratégico en el desarrollo económico local y regional, especialmente en municipios intermedios, zonas rurales y territorios con limitada presencia de grandes industrias. Los negocios gastronómicos generan encadenamientos productivos con sectores como la agricultura, la pesca, el transporte, el comercio y el turismo, contribuyendo a dinamizar economías locales y a generar ingresos en regiones históricamente rezagadas.

Sin embargo, las disparidades en la carga regulatoria, la falta de estandarización de trámites entre entidades territoriales y la ausencia de mecanismos unificados de formalización han profundizado las brechas regionales y desincentivando la inversión formal en muchas zonas del país. En este contexto, resulta necesario establecer herramientas normativas que promuevan un desarrollo gastronómico equilibrado, con reglas claras y homogéneas que faciliten la formalización y la operación empresarial en todo el territorio nacional.

De acuerdo con las Cuentas Nacionales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el sector de alojamiento y servicios de comida representa entre el 3,5 % y el 4 % del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. Sin embargo, esta clasificación agrupa dos actividades económicas distintas: el alojamiento y los servicios de comida. (DANE, 2024)

Con base en la estructura del sector, la participación del subsector de servicios de comida (gastronomía) se estima entre el 65 % y el 75 % del valor agregado total, mientras que el alojamiento representa entre el 25 % y el 35 % restante.

En consecuencia, se estima que el sector gastronómico por sí solo genera un valor agregado aproximado entre \$40 y \$57 billones de pesos anuales, lo que lo consolida como una de las actividades económicas más relevantes del país en términos de generación de valor, empleo y encadenamientos productivos.

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

La gastronomía constituye un eslabón fundamental dentro de los encadenamientos productivos del país, al articular la demanda de productos provenientes de la agricultura, la ganadería y la pesca con el consumo final. De acuerdo con enfoques de desarrollo productivo promovidos por la FAO, los sectores de servicios alimentarios cumplen un rol estratégico en la dinamización de economías rurales.

En este sentido, cada establecimiento gastronómico actúa como un demandante permanente de insumos agropecuarios, lo que convierte al sector en un aliado natural del desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria.

7. Competencia desleal y afectación al recaudo fiscal

La alta informalidad en el sector gastronómico genera escenarios de competencia desleal entre establecimientos formales e informales, donde estos últimos operan sin cumplir obligaciones tributarias, laborales ni regulatorias, lo que distorsiona el mercado y penaliza a quienes cumplen la ley. Esta situación no solo afecta la sostenibilidad de los negocios formales, sino que también impacta negativamente el recaudo fiscal y la capacidad del Estado para financiar políticas sociales y servicios públicos.

La evidencia demuestra que la informalidad no se reduce únicamente mediante controles o sanciones, sino a través de esquemas que combinen exigencias claras con incentivos efectivos y reducción de costos. Por ello, una intervención normativa integral en el sector gastronómico permitiría ampliar la base de contribuyentes, mejorar el recaudo a mediano plazo y fortalecer la equidad tributaria sin afectar la viabilidad de los negocios.

Por tanto, la formalización del sector gastronómico no debe entenderse como una renuncia al recaudo fiscal, sino como una estrategia de sostenibilidad económica y tributaria de largo plazo. La experiencia demuestra que esquemas tributarios simplificados, progresivos y sectoriales permiten aumentar el número de contribuyentes, reducir la evasión y fortalecer el cumplimiento voluntario.

De acuerdo con los resultados preliminares del Censo Económico Nacional Urbano 2024, realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, se identifican aproximadamente 228.775 unidades productivas asociadas al código CIIU 56, correspondiente a actividades de servicios de comida.

Este censo constituye la operación estadística más amplia y representativa del tejido empresarial del país, basada en un barrido territorial que permite identificar unidades económicas tanto formales como informales a partir de su existencia física y operación en el territorio.

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

En este sentido, las cifras del censo no corresponden exclusivamente a registros administrativos formales, sino a unidades productivas efectivamente observadas en campo, lo que proporciona una aproximación más cercana a la dimensión real del sector gastronómico en Colombia.

No obstante, el sector presenta altos niveles de informalidad laboral. Con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, la informalidad en las actividades de servicios de comida se aproxima al 75 %, lo que indica que una proporción significativa de trabajadores del sector opera por fuera de los esquemas formales.

Si bien la informalidad laboral no equivale directamente al número de establecimientos informales, este indicador permite inferir la existencia de un amplio universo de unidades productivas con distintos niveles de formalización.

Bajo supuestos conservadores utilizados en análisis sectoriales, se plantea una estimación tentativa según la cual el sector gastronómico en Colombia podría estar conformado por un rango aproximado entre 600.000 y 700.000 unidades productivas, incluyendo establecimientos con diferentes niveles de formalidad.

En este sentido, la Ley Gastronómica propone un enfoque que equilibra la reducción inicial de cargas con la ampliación de la base formal, generando beneficios tanto para el sector privado como para el Estado, mediante un mayor recaudo sostenible, empleo formal y dinamización económica.

8. Necesidad de modernización administrativa y digitalización de trámites

La dispersión de trámites, la multiplicidad de entidades competentes y la falta de interoperabilidad entre sistemas administrativos constituyen una barrera significativa para la formalización de los establecimientos gastronómicos. Actualmente, los emprendedores deben realizar procesos independientes ante cámaras de comercio, autoridades tributarias, sanitarias, ambientales y municipales, lo que incrementa los costos, los tiempos y la incertidumbre jurídica.

La creación de una Ventanilla Única Digital de Formalización Gastronómica, de carácter obligatorio para las entidades territoriales, permitiría simplificar los trámites, reducir costos administrativos y garantizar mayor transparencia y eficiencia en la relación entre el Estado y los empresarios del sector. La modernización administrativa se presenta así como un elemento clave para facilitar la formalización y mejorar el clima de negocios.

9. Presión inflacionaria en alimentos e insumos y su impacto en la sostenibilidad del sector gastronómico

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en diciembre de 2025 el Índice de Precios al Consumidor (IPC) registró una variación anual de 5,10%, reflejando presiones persistentes sobre el costo de vida de los hogares y sobre sectores intensivos en insumos básicos, como el gastronómico.

Dentro de este comportamiento, la división Restaurantes y hoteles presentó una variación anual de 7,91%, ubicándose significativamente por encima del promedio nacional, lo que evidencia un aumento sostenido en los precios del consumo fuera del hogar. Este resultado está estrechamente relacionado con el encarecimiento de insumos fundamentales para la actividad gastronómica, entre ellos los alimentos y bebidas no alcohólicas, que registraron una variación anual de 5,07% y aportaron 0,95 puntos porcentuales a la inflación total, así como con el incremento en los costos de alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles, cuya contribución anual fue de 1,48 puntos porcentuales, siendo la más alta entre todas las divisiones del IPC.

A nivel de subclases, se destacan aumentos relevantes en comidas en establecimientos de servicio a la mesa y autoservicio (7,99%), comidas preparadas fuera del hogar para consumo inmediato (7,88%), carne de res y derivados (9,55%) y suministro de agua (6,95%), insumos y servicios directamente asociados a la operación de restaurantes y establecimientos gastronómicos. Esta estructura de costos limita la capacidad de los negocios para absorber los incrementos sin trasladarlos al consumidor final, lo que se traduce en mayores precios de los menús y en una reducción del acceso de los hogares al consumo fuera del hogar.

En consecuencia, la inflación no solo impacta la sostenibilidad económica de los establecimientos gastronómicos, especialmente los pequeños y medianos, sino que también afecta directamente el poder adquisitivo de las personas que recurren a estos servicios, reforzando la necesidad de medidas públicas orientadas a aliviar los costos operativos y contener el traslado de presiones inflacionarias al consumidor.

10. Impacto del Impuesto Nacional al Consumo en el sector gastronómico

El impuesto nacional al consumo constituye una de las principales cargas fiscales que afectan al sector gastronómico en Colombia. De acuerdo con información de la DIAN, el recaudo total de este impuesto ha oscilado entre los \$4 y \$5 billones de pesos anuales, según los informes de recaudo tributario nacional.

Este impuesto no se limita al sector gastronómico, sino que incluye otras actividades como telefonía móvil, vehículos y expendio de bebidas alcohólicas, de conformidad con lo establecido en los artículos 512-1 y siguientes del Estatuto Tributario colombiano.

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

Si bien no existe una desagregación oficial del recaudo del impuesto nacional al consumo por sectores económicos, estimaciones técnicas basadas en la estructura del impuesto y en la participación del gasto en restaurantes dentro del consumo de los hogares, reportada por el DANE, permiten inferir que el sector gastronómico representa aproximadamente entre el 20 % y el 30 % del recaudo total.

En consecuencia, se estima que los establecimientos gastronómicos aportan entre \$800.000 millones y \$1,5 billones de pesos anuales por concepto de impuesto nacional al consumo. Estos cálculos se basan en información oficial de la DIAN y en estimaciones sectoriales.

11. El Impuesto de Industria y Comercio (ICA) constituye una de las principales fuentes de ingresos para las entidades territoriales en Colombia, especialmente en las grandes ciudades.

De acuerdo con la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá, el recaudo por concepto de ICA en Bogotá supera los \$6 billones de pesos anuales, según los informes oficiales de recaudo tributario.

Por su parte, en ciudades como Medellín y Cali, el recaudo por este concepto oscila entre \$1 y \$3 billones de pesos, de acuerdo con los reportes de ejecución presupuestal publicados por la Alcaldía de Medellín y la Alcaldía de Cali.

Dentro de este contexto, el sector gastronómico hace parte de las actividades comerciales y de servicios gravadas con ICA. Si bien no existe una desagregación oficial del recaudo por subsector, estimaciones basadas en la estructura sectorial reportada por el DANE, permiten inferir que la gastronomía representa aproximadamente entre el 5 % y el 10 % del recaudo asociado a dichas actividades.

En este escenario, la implementación de incentivos temporales a la formalización podría generar una reducción inicial del recaudo territorial estimada entre el 0,5 % y el 2 % del total. Esta estimación se fundamenta en supuestos de transición hacia la formalidad y en lineamientos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en particular el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

12. Antecedentes normativos y legales

El diseño normativo de este Proyecto de Ley se ha estructurado para resistir el examen de constitucionalidad ante la Corte Constitucional, fundamentándose en los principios de la Función Social de la Empresa (Art. 333 C.P.) y la Finalidad Social del Estado (Arts. 365 a 370 C.P.).

Para comprender la dispersión regulatoria que este proyecto pretende unificar y armonizar, es necesario evaluar el bloque normativo preexistente:

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

- **Ley 300 de 1996 (Ley General de Turismo):** Si bien dotó al país de un marco de promoción turística y facultó al Fondo Nacional de Turismo (FONTUR) para ejecutar proyectos de competitividad, su enfoque ha privilegiado históricamente la infraestructura hotelera y la promoción de destinos de gran escala. Ha dejado a la gastronomía local—que constituye el principal dinamizador del gasto turístico diario—en una posición marginal, capturando apenas el **1% de los recursos** gestionados por los gremios tradicionales ante dicho fondo.
- **Leyes 142 y 143 de 1994 (Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios):** Estas leyes instituyeron una rigidez regulatoria que impide la focalización de estímulos sectoriales. Al delegar la fijación tarifaria de manera exclusiva en las comisiones de regulación (CREG y CRA), han bloqueado los esfuerzos de los entes territoriales para otorgar alivios en energía y gas a los micronegocios en procesos de formalización, un vacío que el Ministerio de Minas y Energía reconoce al no poseer estudios sobre tarifas diferenciales vinculadas al empleo formal.
- **Decreto 210 de 2003 y Decreto 2785 de 2006:** Instrumentos que delimitan las competencias del MinCIT en el desarrollo empresarial. Si bien le otorgan la rectoría sobre el tejido productivo, han carecido de dientes presupuestales y normativos para forzar una articulación con las secretarías de salud y de planeación municipales, perpetuando el "cuello de botella" de los trámites locales.
- **Decreto 1074 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio):** Regula el Subsistema Nacional de la Calidad (SICAL). Este decreto provee el andamiaje jurídico para la normalización y certificación, pero no ha sido articulado con la contratación pública ni con incentivos tributarios tangibles, convirtiendo las certificaciones de calidad en un costo inalcanzable para el 99% de las microempresas del sector.

La lección que dejan estos antecedentes es contundente: los "parches" normativos y las exenciones temporales no corrigen las fallas estructurales. El sector requiere una transición definitiva hacia un modelo donde la carga impositiva y regulatoria no actúe como un castigo al crecimiento, sino como un canal de formalización que reduzca los costos de transacción y eleve la productividad.

13. Impacto fiscal y sostenibilidad de la medida

Las medidas propuestas en la presente ley podrían generar una reducción fiscal inicial derivada de incentivos a la formalización y ajustes en la carga tributaria. Sin embargo, esta reducción es de carácter transitorio y marginal frente al potencial de crecimiento del recaudo en el mediano plazo.

La evidencia económica y los lineamientos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Marco Fiscal de Mediano Plazo indican que la ampliación de la base de contribuyentes, la reducción de la informalidad y el fortalecimiento del cumplimiento tributario generan incrementos sostenibles en el recaudo.

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

La reducción o eliminación progresiva del Impuesto Nacional al Consumo aplicable al sector gastronómico implica una disminución inicial del recaudo directo estimada en aproximadamente \$1,1 billones de pesos anuales, correspondiente a la participación del sector dentro de dicho tributo.

No obstante, desde el punto de vista económico y fiscal, esta medida genera efectos compensatorios derivados del aumento en el nivel de actividad económica, la formalización empresarial y la ampliación de la base tributaria. Bajo supuestos técnicos conservadores, se estima que la reducción de este impuesto puede generar un incremento cercano al 7 % en el volumen de ventas del sector gastronómico, lo que representa aproximadamente \$2,8 billones de pesos adicionales en actividad económica.

Este crecimiento se traduce en mayores ingresos tributarios por diferentes vías. En primer lugar, el incremento en las ventas gravadas generaría aproximadamente \$319.000 millones adicionales por concepto de Impuesto sobre las Ventas (IVA). En segundo lugar, el aumento en la actividad económica implicaría cerca de \$22.000 millones adicionales en recaudo por Impuesto de Industria y Comercio (ICA) a nivel territorial. En tercer lugar, el mayor nivel de utilidades empresariales generaría aproximadamente \$98.000 millones adicionales en impuesto sobre la renta.

Adicionalmente, uno de los efectos más relevantes corresponde a la reducción de la informalidad y la evasión fiscal. Considerando la alta tasa de informalidad del sector, estimada en alrededor del 75 %, se proyecta que la implementación de incentivos a la formalización permitiría incorporar al sistema formal al menos un 5 % adicional del mercado, equivalente a cerca de \$2 billones de pesos en actividad económica actualmente no registrada. Este proceso podría generar aproximadamente \$200.000 millones adicionales en recaudo tributario.

En conjunto, estos efectos permitirían recuperar aproximadamente \$639.000 millones de pesos, compensando una parte significativa de la reducción inicial del recaudo. En consecuencia, el costo fiscal neto de la medida se estima en aproximadamente \$460.000 millones de pesos en el corto plazo, cifra que resulta marginal frente al tamaño de la economía y que tiende a reducirse en el mediano plazo debido a la ampliación sostenida de la base tributaria.

En este sentido, la presente medida no constituye una pérdida estructural de ingresos fiscales, sino una estrategia de transición hacia un sistema tributario más eficiente, con mayor formalización, mayor cumplimiento y un recaudo más sostenible en el tiempo.

La estructura tributaria aplicable al sector gastronómico en Colombia ha demostrado generar distorsiones económicas que afectan tanto la formalización empresarial como la eficiencia del recaudo fiscal en el mediano plazo. En particular, el Impuesto Nacional al Consumo (INC), con una tarifa del 8% sobre el valor total del consumo, constituye un gravamen no descontable que se

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

traslada directamente al precio final, encareciendo la demanda, reduciendo el volumen de consumo y afectando la competitividad del sector frente a la informalidad.

Desde el punto de vista económico, este tipo de impuesto genera un efecto contractivo sobre sectores con alta elasticidad-precio de la demanda, como lo es el gastronómico, donde las decisiones de consumo son altamente sensibles a variaciones en el precio final. En este contexto, la evidencia empírica reciente en Colombia permite analizar los efectos de la reducción de este impuesto sobre el crecimiento sectorial y el comportamiento del recaudo.

En efecto, mediante el artículo 47 de la Ley 2068 de 2020, el Gobierno nacional estableció una reducción transitoria de la tarifa del Impuesto Nacional al Consumo al 0% para los servicios de expendio de comidas y bebidas durante el año 2021, como medida de reactivación económica tras la pandemia. Esta disposición fue interpretada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como un incentivo tributario orientado a estimular la actividad económica del sector.

Los resultados observados posteriormente evidencian un impacto positivo significativo. De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, la economía colombiana registró un crecimiento del 10,6% en 2021, el más alto en la historia reciente. Dentro de este desempeño, el agregado de actividades de comercio, transporte, alojamiento y servicios de comida creció un 20,9%, posicionándose como uno de los principales motores de la recuperación económica (DANE, 2022).

Este comportamiento permite inferir que la reducción del INC contribuyó a disminuir el precio efectivo al consumidor, estimular la demanda de servicios gastronómicos, aumentar el volumen de ventas formales y dinamizar encadenamientos productivos asociados, como el sector agrícola, el comercio y el transporte.

A partir de esta evidencia, es posible analizar el efecto fiscal de una eventual eliminación o integración del INC bajo un enfoque de equilibrio entre tarifa y base gravable. Si bien la eliminación del impuesto implica una reducción directa en el recaudo asociado a este rubro, también genera un incremento en la actividad económica que amplía la base sobre la cual se aplican otros tributos más eficientes.

En particular, la reducción del precio final derivada de la eliminación del INC puede oscilar entre un 6% y un 8%, lo que, considerando la elasticidad de la demanda del consumo fuera del hogar, podría traducirse en un crecimiento del sector gastronómico estimado entre el 8% y el 15% en el corto plazo. Este incremento en el volumen de ventas tiene efectos directos sobre el recaudo de otros impuestos.

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

En primer lugar, el Impuesto sobre las Ventas (IVA), al ser un tributo descontable basado en el valor agregado, se beneficia directamente del aumento en las transacciones formales. Bajo escenarios conservadores, un crecimiento del sector entre \$4,5 y \$10,5 billones en ventas adicionales podría generar entre \$0,7 y \$1,5 billones en recaudo adicional por IVA, lo que se aproxima al rango estimado de recaudo del INC en el sector gastronómico.

En segundo lugar, el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), al gravar los ingresos brutos, también presenta un incremento proporcional al aumento en las ventas, generando mayores ingresos para las entidades territoriales.

En tercer lugar, el aumento en el volumen de ventas y la mejora en los márgenes operativos —derivada de la eliminación de un impuesto no descontable— impactan positivamente el impuesto de renta, incrementando la base gravable sobre utilidades empresariales.

Adicionalmente, uno de los efectos más relevantes es la reducción de la evasión y la ampliación de la base tributaria. La disminución de la carga efectiva y la simplificación del sistema tributario generan incentivos reales para la formalización, permitiendo la incorporación progresiva de unidades productivas que actualmente operan por fuera del sistema. Este efecto estructural fortalece el recaudo en el mediano y largo plazo, al aumentar el número de contribuyentes efectivos.

En este sentido, la eliminación o integración del INC dentro de un esquema basado en IVA permite transitar hacia un modelo tributario más eficiente, en el cual el recaudo no depende de altas tarifas aplicadas sobre una base reducida, sino de una base amplia, dinámica y formalizada.

Adicionalmente, el carácter no descontable del INC lo convierte en un impuesto económicamente ineficiente, en contraste con el IVA, que permite el cruce de impuestos a lo largo de la cadena productiva, evitando la acumulación de cargas y mejorando la neutralidad del sistema tributario.

En consecuencia, la experiencia reciente evidencia que la reducción de este tipo de gravámenes no necesariamente implica una pérdida fiscal estructural, sino que puede constituir una estrategia de reactivación económica que fortalece el recaudo agregado, al dinamizar la actividad productiva, estimular el consumo, mejorar la formalización y reducir la evasión.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha planteado tres objeciones técnicas sustantivas que este texto asume y resuelve mediante técnica legislativa:

13. Flexibilización laboral y formalización progresiva en el sector gastronómico

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

El sector gastronómico constituye una de las actividades económicas con mayor intensidad en mano de obra en Colombia y se caracteriza por operar bajo dinámicas productivas variables, asociadas a horarios de alta demanda, temporadas turísticas, jornadas nocturnas, fines de semana y fluctuaciones permanentes en el flujo de consumidores. Esta realidad operacional difiere sustancialmente de otros sectores económicos estructurados bajo esquemas tradicionales de jornada continua y contratación uniforme.

En la práctica, una parte significativa de los establecimientos gastronómicos, especialmente micro, pequeños y medianos negocios, requieren esquemas de contratación flexibles que les permitan ajustar la prestación del servicio a las necesidades reales de operación. Sin embargo, el marco laboral colombiano continúa estructurado principalmente sobre modelos de contratación diseñados para actividades de jornada completa y continua, lo que genera dificultades económicas y administrativas para sectores cuya naturaleza depende de turnos parciales, horarios rotativos y demandas variables.

Si bien la legislación laboral colombiana contempla algunas modalidades de contratación a tiempo parcial, persisten barreras estructurales relacionadas con los costos de formalización, la rigidez en los esquemas de cotización a seguridad social y las cargas asociadas a la contratación formal, especialmente para pequeños establecimientos gastronómicos. En consecuencia, miles de negocios terminan recurriendo a esquemas de informalidad laboral como mecanismo de supervivencia económica.

Esta problemática adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que, de acuerdo con estimaciones basadas en cifras del DANE y análisis sectoriales, la informalidad laboral en las actividades de servicios de comida supera el 70 %, posicionando al sector gastronómico entre las actividades económicas con mayores niveles de precariedad laboral en el país. Esta situación afecta principalmente a jóvenes, mujeres, estudiantes y trabajadores de ingresos medios y bajos, quienes representan una proporción significativa de la fuerza laboral del sector.

En este contexto, la creación de un régimen especial de vinculación laboral flexible para el sector gastronómico busca compatibilizar la protección de los derechos laborales con la realidad económica y operativa de la industria. La finalidad de esta medida no consiste en reducir garantías laborales ni en precarizar el empleo, sino en facilitar mecanismos legales y viables de formalización que permitan incorporar progresivamente a miles de trabajadores al sistema de seguridad social y al empleo formal.

La posibilidad de implementar esquemas de contratación por turnos, jornadas parciales, franjas horarias y cotización proporcional al tiempo efectivamente laborado permitiría reducir incentivos a la

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

informalidad, mejorar la sostenibilidad de los establecimientos y ampliar la cobertura de protección social en un sector históricamente excluido de mecanismos flexibles de formalización.

Esta medida se encuentra alineada con las tendencias internacionales promovidas por organismos como la Organización Internacional del Trabajo, las cuales reconocen la necesidad de implementar modelos de formalización progresiva, esquemas laborales flexibles y mecanismos de protección social adaptados a sectores económicos con alta variabilidad operativa, estacionalidad y dinámicas de contratación por turnos, como ocurre en la industria gastronómica. En este sentido, la OIT ha señalado que las políticas de transición hacia la formalidad deben considerar las particularidades productivas y las condiciones reales de funcionamiento de las micro y pequeñas unidades económicas, promoviendo mecanismos regulatorios que faciliten la generación de empleo formal sin desconocer las características propias de cada actividad económica (Organización Internacional del Trabajo, 2015).

Desde una perspectiva económica, la flexibilización regulada de los esquemas de contratación podría contribuir a:

- Incrementar el empleo formal en el sector gastronómico.
- Reducir costos de informalidad y evasión.
- Ampliar la base de cotizantes al sistema de seguridad social.
- Facilitar la contratación de jóvenes y trabajadores con disponibilidad parcial.
- Mejorar la competitividad y sostenibilidad financiera de pequeños establecimientos.
- Reducir barreras de entrada para nuevos emprendimientos gastronómicos.

En consecuencia, la adopción de un régimen especial de contratación flexible y cotización proporcional para el sector gastronómico se presenta como una herramienta de política pública orientada a promover empleo digno, formalización progresiva y sostenibilidad empresarial, reconociendo las particularidades económicas y operativas de una de las industrias más relevantes para el empleo, el turismo y el desarrollo económico territorial en Colombia.

14. Conflictos de interés

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el art. 291 de la Ley 5 de 1992, en que se dispone el incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación de proyectos de ley, de acuerdo al artículo 286, se plantea lo siguiente:

Con esta iniciativa legislativa no podrían verse beneficiados en forma particular, actual y/o directa, en los términos de los literales a) y c) respectivamente del citado art. 286 de la Ley 5 de 1992, los propios

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

congresistas y/o su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Sin perjuicio de lo anterior, en todo caso los congresistas podrán cualesquiera otras razones que consideren como causales de impedimento.

¿A QUIÉN BENEFICIA EL PROYECTO DE LEY?

Tipo de beneficiario	Ejemplo o Grupo específico	Beneficio
Beneficiarios directos		
Establecimientos gastronómicos	Restaurantes, cafeterías, bares, cocinas tradicionales, emprendimientos familiares, negocios de comida	Reducción de costos, alivios tributarios, acceso a crédito, formalización viable
Trabajadores del sector	Meseros, cocineros, auxiliares, domiciliarios, personal administrativo	Mayor empleo formal, acceso a seguridad social, estabilidad laboral
Emprendedores informales	Personas que hoy operan sin registro por barreras económicas	Formalización progresiva sin castigo inicial
Cocinas tradicionales y portadores culturales	Cocineras tradicionales, cocinas regionales, gastronomía étnica	Reconocimiento, apoyo financiero y protección cultural
Beneficiarios indirectos		

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

Consumidores	Público en general	Menores presiones inflacionarias, mejor calidad sanitaria y estabilidad de precios
Sector agrícola y proveedores	Productores y proveedores de insumos	Mayor demanda formal, encadenamientos productivos estables
Entidades de orden Nacional y territorial	Estado, alcaldías, gobernaciones	Ampliación de la base de contribuyentes formales, menor informalidad, mayor ordenamiento económico local

PROS TOTALES DEL PROYECTO DE LEY

Beneficio clave	Descripción
Reduce la informalidad sin destruir empleo	Cambia un enfoque sancionatorio por uno pedagógico e incentivos reales. Hace viable la formalización donde hoy no lo es.
Alivia la carga tributaria sin eliminar el recaudo	No elimina impuestos de forma abrupta. Propone compensación, cruce y progresividad, ampliando la base formal.
Contiene el traslado de la inflación al consumidor	Al reducir costos estructurales, se limita el aumento de precios en restaurantes. Protege el consumo fuera del hogar, clave para la clase media y trabajadora.
Fortalece el empleo juvenil	Sector con alta absorción de jóvenes. Formalización = empleo digno + cotización + estabilidad.
Reconoce la gastronomía como sector estratégico	Económico, cultural, turístico y territorial. Hoy no existe una ley marco gastronómica en Colombia.

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Senadora de la República

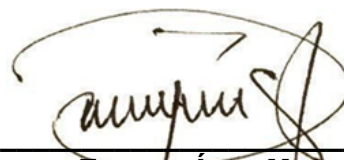
Moderniza el Estado	La Ventanilla Única Digital reduce corrupción, tiempos y costos. Mejora la relación Estado–empresario.
---------------------	--

- Banco de Bogotá, Investigaciones Económicas. (2025, 12 de mayo). Colombia: Mercado laboral [Informe PDF]. Banco de Bogotá. <https://pbit.bancodebogota.com/Informes/AnalisisPDF.aspx?PDF=3750>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2026, 8 de enero). Boletín técnico: Índice de Precios al Consumidor (IPC) – Diciembre 2025. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/IPC/dic2025/bol-IPC-dic2025.pdf>
- Economista Colombia. (2025). Industria nocturna y gastronomía rompen récord en empleabilidad juvenil. <https://economistacolombia.com/economia/industria-nocturna-y-gastronomia-rompen-record-en-empleabilidad-juvenil/>
- Forbes Colombia. (2025, 31 de diciembre). Récord de empleo convive con una informalidad del 55,4 %: DANE. Forbes. <https://forbes.co/2025/12/31/economia-y-finanzas/record-de-empleo-convive-con-una-informalidad-del-554-dane>
- López, J. I. (2025, 25 de noviembre). El rompecabezas de la informalidad: dinámica reciente del mercado laboral, noviembre de 2025 [Informe]. ANIF – Centro de Estudios Económicos de Colombia. <https://www.anif.com.co/wp-content/uploads/2025/11/1-anif.pdf>
- Zapata Quinchía, A. (2025, 8 de abril). Informalidad laboral crece en Colombia: 4 de cada 5 nuevos empleos están fuera del sector formal. El Colombiano. <https://www.elcolombiano.com/negocios/informalidad-laboral-colombia-cuantos-empleos-est-an-fuera-del-sector-formal-HD27061402>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2024). Producto interno bruto (PIB) – Cuentas nacionales.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2024). *Encuesta anual de servicios*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020). *Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU Rev. 4 A.C.)*.
- Organización Internacional del Trabajo. (2015). *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204)*. Oficina Internacional del Trabajo.

De los honorables congresistas,

NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Senadora de la República

NORMA HURTADO SÁNCHEZ
SENADORA DE LA REPÚBLICA



CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Senadora de la República

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

NOMBRE:
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA