



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

1.1

UJ – 2070/13

Bogotá D.C.

Honorable Representante
JAIRO ORTEGA SAMBONI
Presidente de Comisión Sexta de Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA
Ciudad.

REF: Proyecto de Ley No. 042 de 2013 Cámara *“por medio de la cual se establecen medidas para fortalecer y formalizar el sector artesanal, se crea el Fondo de Promoción Artesanal y se dictan otras disposiciones”*.

Honorable Presidente,

De manera atenta me permito exponer los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente someter a su consideración respecto del proyecto de Ley No. 042 de 2013 Cámara *“por medio de la cual se establecen medidas para fortalecer y formalizar el sector artesanal, se crea el Fondo de Promoción Artesanal y se dictan otras disposiciones”*, en los siguientes términos:

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

“(…) establecer el régimen jurídico para la promoción, protección y fortalecimiento de la actividad artesanal colombiana. Establece medidas para incentivar la formalización y el desarrollo del sector artesanal por medio de la integración al desarrollo económico del país, de manera que se convierta en un sector productivo descentralizado y generador de empleo sostenible, con facilidades de acceso al financiamiento público y privado mediante la creación del Fondo de Promoción Artesanal. Reconoce al artesano como constructor de identidad y tradiciones culturales, estimulando la asociatividad del sector que permita la recuperación y fortalecimiento de las manifestaciones y valores culturales, históricos y la entidad nacional

*(...)*¹

2. COMENTARIOS DE TIPO PRESUPUESTAL

Sobre el particular, resulta procedente hacer algunas precisiones con respecto a algunos de los artículos del proyecto que a continuación se enuncian:

2.1. Con respecto al artículo 9°:

“Artículo 9°. Registro Único Nacional Artesanal (RUNA). Créase el Registro Único Nacional Artesanal como instrumento que permite recopilar y administrar la información de todos los actores que participan en la actividad artesanal ya sean personas naturales o jurídicas, con el propósito de mantener información

¹ Gaceta del Congreso No. 760 de 2013.



actualizada del sector. El Registro Único Nacional Artesanal se constituye en un mecanismo que facilita el diseño y la aplicación de Políticas, así como la ejecución y focalización de programas de fomento, estímulo y desarrollo para la actividad artesanal.

La inscripción en el RUNA será un servicio público gratuito a cargo del Estado. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por medio de Artesanías de Colombia, S.A., administrará el Registro Único Nacional Artesanal, para lo cual contará con una destinación presupuestal que le permita realizar dicha función en todo el territorio nacional. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Parágrafo. El Registro Único Nacional Artesanal no es obligatorio y en ningún momento pretende obstruir el libre ejercicio de la actividad artesanal como actividad económica o expresión creativa y cultural, se constituye en un mecanismo que promueve la asociatividad e incentiva la formalización del sector”.

El contenido de la disposición, represente para la Nación recursos adicionales del orden de los \$1,820 millones de pesos a precios de 2013, para la creación del RUNA. Para determinar el valor de dicho registro, se tomó como referencia los costos incurridos por el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, para la creación del registro de información de subsidios de vivienda, como se indica a continuación.

Cuadro 1. Costos Implementación Registro de Información FONVIVIENDA Subsidios de Vivienda.
(Valores en pesos)

CONCEPTO	VALOR 2013
Interventoría	132.826.918
Administración y capacitación agenda de conectividad	263.012.705
Migración	242.103.745
Consultoría	66.028.294
Inversiones	1.116.208.314
TOTAL	1.820.179.977

Fuente: FONVIVIENDA

Los gastos anuales estimados para el funcionamiento del RUNA, son de \$ 9,563.0 millones de pesos, a precios de 2013, si se toma como referencia, el impacto generado para el funcionamiento de Registro Único de Víctimas (CONPES 3712 de 2011).

2.2. Con respecto al artículo 15°:

“Artículo 15. Fondo de Promoción Artesanal. Con el propósito de fomentar la promoción, protección y el mejoramiento de la productividad y competitividad artesanal, créase el Fondo de Promoción Artesanal (FPA) como una cuenta especial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cuyos recursos están constituidos por:

1. Los que se le asignen anualmente en el presupuesto nacional.



2. Los derivados de los rendimientos financieros y operativos del Fondo de Promoción Artesanal.
3. El producto de la venta o liquidación de sus inversiones.
4. Las donaciones, transferencias y aportes en dinero que reciba.
5. Los aportes de cooperación internacional.

Parágrafo 1°. La entidad administradora del Fondo de Promoción Artesanal (FPA) podrá constituir patrimonios autónomos, previa autorización de la Junta Nacional de Artesanías de que trata el artículo 11° de la presente ley.

Parágrafo 2°. La partida del Presupuesto Nacional asignada anualmente para el Fondo de Promoción Artesanal (FPA) no afectará los topes fiscales establecidos en las normas presupuestales y se consideran una adición al presupuesto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Parágrafo 3°. De conformidad con el artículo 267 de la Constitución Política, la Contraloría General de la República ejercerá control fiscal sobre los recursos del Fondo de Promoción Artesanal".

Este artículo crea el Fondo de Promoción Artesanal, como una cuenta especial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cuyos recursos están constituidos, entre otros, "por los que se asignen anualmente en el presupuesto nacional".(numeral 1.); sobre el particular, es importante indicar que el art. 7° de la Ley 819 de 2003, exige que en todo proyecto de ley, que ordene gastos, deberá indicar la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos, sin que en el proyecto de ley se evidencie el mismo.

En este sentido, con el ánimo de no generar presiones de gasto adicionales al Presupuesto General de la Nación (PGN), sería recomendable ajustar la redacción del articulado, armonizándolo con lo dispuesto en el artículo 39° y 47° del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), los cuales indican:

"Artículo 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

Los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento sólo pueden ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del ministro del ramo, en forma conjunta (Ley 179 de 1994, art. 18)".

"Artículo 47. Corresponde al gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este Presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que pretendan incluir en el proyecto de Presupuesto. (Ley 38 de 1989, at. 27, Ley 179 1994, art. 20)".

La Corte Constitucional en sentencia C-157 de 1998, afirmó:

"La aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria, pero no suficiente para poder llevarlo a cabo. En efecto, según el artículo 345 de la CP., no puede hacerse erogación alguna con cargo al Tesoro que no se halle incluida en la ley de presupuesto. Igualmente, corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 CP.)".



De otra parte, se sugiere suprimir el parágrafo 2 del mismo artículo, toda vez que esto es materia que sólo podrá ser dictada o reformada por iniciativa del Gobierno Nacional.

Frente a la competencia para priorizar el gasto mediante la preparación y elaboración del proyecto de ley de presupuesto, y frente a la inclusión de partidas en la ley de apropiaciones, la Constitución Política de 1991, estableció:

"Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el Artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del Artículo 150. (...)²

(...)

Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura. (...)

Artículo 347. El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados". (...)

De la misma manera, el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996)³, indicó:

"Artículo 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del presupuesto general de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el plan nacional de inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del Artículo 21 de la Ley 60 de 1993". (...)

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica de Presupuesto, los gastos autorizados por leyes preexistentes, serán incorporados al Presupuesto General de la Nación de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades que fije el Gobierno Nacional, al momento de elaborar el proyecto de ley de presupuesto, de tal modo, que no puede obligarse a éste último a incluir partidas en el Presupuesto General de la Nación.

Así las cosas, el Congreso de la República solo puede autorizar la inclusión de partidas en el proyecto de ley de presupuesto.⁴

La Corte Constitucional⁵, sostuvo lo siguiente:

² Constitución Política. Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

³ "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto".

⁴ Ley 1478 de 2011.



"corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el Artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.

Lo anterior porque, al decir del Artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el presupuesto de rentas y ley apropiaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Con arreglo a estas competencias, el Artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto –Decreto 111 de 1996-, preceptúa que "Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del presupuesto general de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del Artículo 21 de la Ley 60 de 1993" (subrayas y negrillas propias).

Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal que:

"respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los Artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello"⁶ y que "la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevar a cabo, (...) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (Artículo 346 C.P.)"⁷ (Subraya y negrilla fuera de texto).

2.3. Con respecto al artículo 22°:

"Artículo 22. Sistema de Información para la Artesanía (Siart). Fortalezcase el Sistema de Información para la Artesanía como herramienta para la gestión del conocimiento que permite producir, difundir y acceder a la información relevante de la actividad artesanal. El Siart continuará siendo administrado por Artesanías de Colombia, S.A".

El proyecto de ley hace mención al fortalecimiento del SIART, sin embargo, no explica cuáles serían las mejoras y/o los cambios necesarios, por lo que la cuantificación de los costos dependerá del grado de complejidad del proyecto

⁵ Corte Constitucional. sentencia C-1250 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-197 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-157 de 1998. M.P. Antonio Barrera Carbonell, Hernando Herrera Vergara.



de fortalecimiento. Cabe mencionar, que Artesanías de Colombia para el año 2013 tiene apropiado \$610 millones para la sistematización y fortalecimiento de la información comunicación y tecnología para el sector artesanal del país.

2.4. Con respecto a los artículos 25º y 26º:

“Artículo 25. Protección de los derechos intelectuales del artesano. El Estado promoverá la protección de la creatividad de las comunidades artesanales a través de las diferentes herramientas que establece la normativa relacionada con la propiedad intelectual, en lo referente a oficios y técnicas artesanales.

Parágrafo. Las comunidades artesanales tendrán acompañamiento en la protección e implementación en el uso de sus creaciones intelectuales, además del apoyo en temas de promoción y comercialización por parte de los entes territoriales y entidades públicas encargadas de la materia.

Artículo 26. Patrimonio cultural inmaterial en las artesanías. El Estado, a través del Ministerio de Cultura y en coordinación con Artesanías de Colombia, S.A., implementará una política para proteger y salvaguardar el patrimonio inmaterial implícito en los diferentes oficios y técnicas artesanales tradicionales de Colombia. El Gobierno Nacional reglamentará la materia sujeto a la normatividad vigente en el ámbito del patrimonio cultural de la nación”.

En la actualidad, el Ministerio de Cultura tiene apropiaciones para programas de recuperación y preservación del patrimonio cultural de la Nación, por lo que este Ministerio no tendría objeciones de carácter presupuestal, siempre y cuando las erogaciones que demande su aprobación se atiendan con los recursos destinados actualmente, conforme a las políticas y planes vigentes del Ministerio de Cultura, y el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) del sector.

2.5. Con respecto a los artículos 28º y 29º:

“Artículo 28. Acciones para la capacitación y formación integral de los artesanos. Artesanías de Colombia, S.A., y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) deberán gestionar, estructurar y ofrecer programas de formación, fortalecimiento técnico y cualificación especializada que propenda a estimular la productividad, la innovación y la competitividad del sector artesanal, considerando los lineamientos que establezca para tal fin el Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social) de que trata el artículo 21 de la presente ley.

Artículo 29. Innovación tecnológica en la artesanía. Artesanías de Colombia, S.A., en colaboración con entidades vinculadas a la academia y el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, promoverán el mejoramiento, cualificación e innovación tecnológica propios de la cadena de valor de la actividad artesanal, propendiendo al respeto a los valores socioculturales y la sostenibilidad ambiental”.

En la presente vigencia fiscal, existen apropiaciones por \$850 millones y \$1,4 billones de pesos, para Artesanías de Colombia y el Sena, investigación básica aplicada, estudios y capacitación técnica no profesional, respectivamente. Por lo tanto, este Ministerio no tendría objeciones de tipo presupuestal, siempre y cuando la formación de artesanos y la innovación tecnológica se atienda con las apropiaciones mencionadas, sin que ello represente impacto fiscal adicional.

A continuación se detalla en el cuadro 2, el resumen del costo fiscal adicional:



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Continuación

Página 7 de 7

Cuadro 2. Resumen Costos proyecto de Ley

ARTICULO	FUENTE DE GASTO	Valor 2013
9	RUNA	1.820.179.977
9	Sistema de Información (Funcionamiento)	9.563.491.080
TOTAL COSTO ANTEPROYECTO DE LEY		11.383.671.057

En suma, las disposiciones contenidas en éste proyecto de ley generan un costo fiscal adicional para la Nación del orden de **\$11.3 mil millones anuales y de \$113.8 mil millones en los próximos diez (10) años⁸**, recursos que no se encuentran contemplados en las apropiaciones vigentes de Artesanías de Colombia, ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector, por lo cual la presente iniciativa afectaría la sostenibilidad fiscal de la Nación.

De acuerdo con lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones durante el trámite legislativo, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordial saludo,

MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA

Ministro de Hacienda y Crédito Público

JCPA/FMF/JFEP
DGPPN

Con Copia a:

H.R. Hernán Penagos Giraldo – Autor.

H.R. Libardo Antonio Taborda Castro – Autor.

H.R. Luis Guillermo Barrera Gutiérrez - Ponente

Dr. Fernel Enrique Díaz Quintero, Secretario General de Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente

⁸ Los costos del proyecto de ley corresponden a valores corrientes del 2013, y los valores proyectados a diez (10) años están en valor presente del año en curso. Sin embargo estas cifras pueden incrementarse en la medida que se generen nuevos costos en su implementación.

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

