

Bogotá D.C., 29 de junio de 2022

Doctor
RODRIGO ARTURO ROJAS LARA
Presidente Comisión Sexta
Cámara de Representantes Congreso de la República
comision.sexta@camara.gov.co

Asunto: Observaciones al Proyecto de Ley 324 de 2021 Cámara «por medio del cual se dictan normas encaminadas al reconocimiento, preservación, protección, salvaguardia, desarrollo y promoción de los artesanos y actividad artesanal en Colombia y se dictan otras disposiciones».

Honorable Representante,

De manera atenta, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, remite para su conocimiento las observaciones realizadas al Proyecto de Ley nº324 de 2021 Cámara «Por medio del cual se dictan normas encaminadas al reconocimiento, preservación, protección, salvaguardia, desarrollo y promoción de los artesanos y actividad artesanal en Colombia y se dictan otras disposiciones».

Por lo anterior, se anexa al presente el documento denominado "Concepto promoción de la actividad artesanal en Colombia", en once (11) folios.

Atentamente,



Alexandra Maria Ronceria Serje
Jefe de Oficina (e)
OFICINA ASESORA JURÍDICA

Folios: 1
Anexos:
Nombre anexos: Concepto promoción de la actividad artesanal en Colombia.pdf

Elaboró: Diana Paola Perdomo Alvarado
Revisó: Esteban Loaiza Echeverry
Aprobó: Alexandra Maria Ronceria Serje

Copia externa:
Cámara de Representantes Congreso de la República - secretaria.general@camara.gov.co

Bogotá D.C

Doctor

RODRIGO ARTURO ROJAS LARA

Presidente Comisión Sexta

Cámara de Representantes Congreso de la República

comision.sexta@camara.gov.co

secretaria.general@camara.gov.co

Carrera 7 N° 8 - 68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá D.C.

Ref. Observaciones al Proyecto de Ley 324 de 2021 Cámara *«por medio del cual se dictan normas encaminadas al reconocimiento, preservación, protección, salvaguardia, desarrollo y promoción de los artesanos y actividad artesanal en Colombia y se dictan otras disposiciones»*.

Respetado Doctor,

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a continuación expone las observaciones realizadas al texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley 324 de 2021 Cámara *«por medio del cual se dictan normas encaminadas al reconocimiento, preservación, protección, salvaguardia, desarrollo y promoción de los artesanos y actividad artesanal en Colombia y se dictan otras disposiciones»*.

1. Propuesta normativa

Conforme a la exposición de motivos, esta propuesta normativa incluye a todos los sectores de la cadena de valor artesanal, es decir, proveedores de materias primas, artesanos, productores, comercializadores, entidades públicas y privadas que se relacionan con el sector artesanal, teniendo como objetivo¹ establecer un régimen jurídico que reconozca, proteja, fortalezca, visibilice y promocióne al sector artesanal colombiano, con especial énfasis en el artesano productor como actor del Patrimonio Cultural Inmaterial y la salvaguardia de los conocimientos y técnicas que le son propias del sector.

En el artículo 2 de la iniciativa, se determina el ámbito de aplicación a todos los actores de la cadena de valor del sector artesanal en Colombia, tales como proveedores de materias primas, artesanos proveedores, comercializadores, entidades públicas y privadas que se relacionan con el sector artesanal.

¹Artículo 1 del Proyecto de Ley 324 de 2021 Cámara *«por medio del cual se dictan normas encaminadas al reconocimiento, preservación, protección, salvaguardia, desarrollo y promoción de los artesanos y actividad artesanal en Colombia y se dictan otras disposiciones»*.
Prosperidad Social

El artículo 3, establece como finalidad del proyecto de Ley, reconocer al sector artesanal como sector económico, social y cultural relevante que debe generar ingresos y bienestar para los artesanos, crear condiciones favorables para la preservación, transmisión y salvaguardia del patrimonio cultural ligado a los oficios y técnicas artesanales y, promover un desarrollo sostenible de la actividad artesanal salvaguardando las riquezas ambientales del país.

Por su parte, el artículo 4 del Proyecto de Ley, establece las definiciones de artesanía, artesano y maestro artesano.

El artículo 5, propone los principios orientadores para la interpretación y aplicación de esta ley cuando sea sancionada como lo son, el de identidad cultural, salvaguardia, asociatividad, sostenibilidad, coordinación y concertación, enfoque diferencial, corresponsabilidad territorial y comercio justo, además de los establecidos en la Constitución Política.

En el artículo 6° de la iniciativa legislativa denominado Institucionalidad, indica que Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de Artesanías de Colombia y el Ministerio de Cultura, con el apoyo del Consejo Nacional para el Desarrollo de la Actividad Artesanal, promoverán estrategias orientadas a fomentar el desarrollo, la promoción, la salvaguardia, la transmisión de saberes, la comercialización, el turismo cultural artesanal y la divulgación del valor cultural, social y ambiental de las artesanías.

El artículo 7 de la propuesta, crea el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Actividad Artesanal como órgano consultivo y asesor del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Artesanías de Colombia y Ministerio de Cultura en materia artesanal, el cual estará integrado por:

- Nueve (9) artesanos productores.
- El Ministerio de Agricultura.
- El Ministro de Comercio, Industria y Turismo.
- El Ministro de Cultura.
- Gerente General de Artesanías de Colombia.
- El Director del SENA.
- El Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
- El Director de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias.
- Un representante de la academia.
- Un representante de la Federación Colombiana de Municipios.
- Un representante de la Federación Nacional de Departamentos.

El artículo 8 consagra las funciones del Consejo Nacional para el Desarrollo de la Actividad Artesanal, relacionadas con la participación y evaluación de la política pública del sector artesanal, el fomento de las acciones de desarrollo, promoción, comercialización y divulgación del sector artesanal, elaboración de propuestas para el Plan Nacional de Desarrollo de cada vigencia, así como el fomento y protección de la actividad artesanal, entre otras.

El artículo 9 de la propuesta normativa, determina que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de Artesanías de Colombia, el Ministerio de Cultura y el Consejo Nacional

para el Desarrollo de la Actividad Artesanal tendrá la tarea de formular y actualizar la política pública del sector artesanal, atendiendo los criterios de enfoque diferencial y territorial.

El artículo 10 dispuso el Sistema de Información Artesanal como una herramienta para la gestión del conocimiento que permite promocionar el sector artesanal colombiano a nivel nacional e internacional, así como orientar, producir y difundir información relevante para el mismo, el cual será de acceso público y su administración y ejecución estará a cargo de Artesanías de Colombia.

El artículo 11 de la propuesta normativa crea el Catálogo Nacional de Oficios y Técnicas Artesanales Colombianas a cargo de Artesanías de Colombia, en coordinación con el Ministerio de Cultura y previo concepto del Consejo Nacional para el Desarrollo de la Actividad Artesanal.

En el artículo 12, crea el Registro Único de los Artesanos a cargo de Artesanías de Colombia.

El artículo 13 busca implementar y fortalecer los instrumentos técnicos que permitan contar con información confiable para formular políticas públicas sectoriales a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Artesanías de Colombia y el Ministerio de Cultura, en coordinación con el DANE.

Por su parte, el artículo 14 de la iniciativa legislativa señala la creación del Observatorio para la Actividad Artesanal el cual tiene por objetivo apoyar y desarrollar procesos investigativos sobre la actividad artesanal de manera constante, promoviendo la conformación de una red de trabajo interinstitucional, interdisciplinaria y participativa.

El artículo 16 trata sobre la implementación del enfoque diferencial, para la atención especial de artesanos víctimas o vulnerables que devengan su sustento de la actividad artesanal.

Finalmente, es preciso indicar que la propuesta normativa contiene 34 artículos que establecen un régimen jurídico que protege, fortalece y promociona el sector artesanal colombiano y permite reconocerlo como un sector económico que genera ingresos y bienestar para los artesanos, razón por la cual una vez sea sancionada esta norma derogaría conforme último artículo las disposiciones contrarias, en particular las de la Ley 36 de 1984.

2. Consideraciones a la propuesta normativa

2.1. Marco normativo de la Actividad Artesanal en Colombia

Los artículos 1, 7, 71 y 72 de la Constitución Política, reconocen el pluralismo de la nación, protegen la diversidad étnica y cultural y amparan el fomento de la cultura y la investigación sobre las manifestaciones culturales del país.

Por su parte, la Ley 36 de 1984² reglamentada por el Decreto 258 de 1987³, establece categorías de artesanos, las artesanías, las organizaciones gremiales de artesanos y el

² "Por la cual se reglamenta la profesión de artesano y se dictan otras disposiciones"

³ Por el cual se reglamenta la Ley 36 de 1984 y se organiza el Registro de Artesanos y de Organizaciones Gremiales de Artesanos y se dictan otras disposiciones

registro nacional de artesanos, así mismo creó la Junta Nacional de Artesanías, entre otros.

La Ley 1037 de 2006⁴, por medio de la cual se aprueba la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, considera la importancia que reviste el patrimonio cultural inmaterial de la diversidad cultural, reconoce las comunidades, en especial las indígenas, los grupos y en algunos casos los individuos que desempeñan un importante papel en la producción, la salvaguardia, el mantenimiento y la recreación del patrimonio cultural inmaterial, contribuyendo con ello a enriquecer la diversidad cultural y la creatividad humana; así como la cooperación y asistencia internacional.

También hacen parte de este marco normativo, la Declaración Universal de la Unesco sobre la Diversidad Cultural⁵, la Declaración de Estambul del año 2002 denominada "El patrimonio cultural inmaterial, espejo de la diversidad⁶", el Convenio 169 de la OIT⁷, los cuales; constituyen acuerdos que buscan proteger y amparar a los artesanos que producen y desarrollan ese tipo de patrimonio, e igualmente, fortalecer y fomentar dichas actividades.

Finalmente con la expedición de la Ley 2184 de 2022⁸ se buscó establecer "(...) *el régimen jurídico para el fortalecimiento y la sostenibilidad de los oficios artísticos y culturales mediante su identificación, su valoración y fomento; a través de los procesos de transmisión, formación, educación e impulso a los saberes y oficios culturales asociados a las artes, a las industrias creativas y culturales y al patrimonio cultural, desarrollados por los agentes y las organizaciones representativas de los mismos en Colombia, como fuente de desarrollo social, cultural y económico con enfoque territorial y en coordinación con los sectores productivos (...)*"

En los artículos 9 y 10 de la precitada ley, se dispuso la creación del Consejo Nacional para el Desarrollo de la Actividad Artesanal y sus funciones a saber:

"(...) Artículo 9°. Consejo Nacional para el Desarrollo de la Actividad Artesanal. Créase el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Actividad Artesanal como órgano consultivo y asesor de Artesanías de Colombia en materia artesanal, el cual estará integrado por:

- a) Nueve (9) artesanos productores.
- b) El Ministro de Cultura.
- c) El Ministro de Comercio, Industria y Turismo.
- d) El Gerente General de Artesanías de Colombia
- e) El Ministro de Agricultura.
- f) El Director del Sena.
- g) El Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.**
- h) El Director de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias.
- i) Un representante de la academia.
- j) Un representante de la Federación Colombiana de Municipios.
- k) Un representante de la Federación Nacional de Departamentos.

⁴ "Por medio de la cual se aprueba la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, aprobada por la Conferencia General de la Unesco en su XXXII reunión, celebrada en París y clausurada el diecisiete (17) de octubre de dos mil tres (2003), y hecha y firmada en París el tres (3) de noviembre de dos mil tres (2003)"

⁵ <https://es.unesco.org/about-us/legal-affairs/declaracion-universal-unesco-diversidad-cultural>

⁶ https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_70/pdfs/31.pdf

⁷ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf pág. 49, 51 y 79

⁸ Por medio de la cual se dictan normas encaminadas a fomentar, promover la sostenibilidad, la valoración y la transmisión de los saberes de los oficios artísticos, de las industrias creativas y culturales, artesanales y del patrimonio cultural en Colombia y se dictan otras disposiciones.



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

Parágrafo 1°. El Consejo Nacional para el Desarrollo de la Actividad Artesanal será presidido por Artesanías de Colombia, quien asumirá además la secretaria técnica.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, reglamentará, en un plazo no mayor a 12 meses después de entrar en vigencia esta ley, los mecanismos para la elección de los delegados de los literales a) e i). Para la elección de los artesanos, se garantizará una composición representativa de la diversidad cultural del país. El periodo de estos integrantes será de dos (2) años con posibilidad de reelección por un periodo consecutivo.

Parágrafo 3°. La participación en este Consejo de los funcionarios indicados en los numerales b) al h) solo podrá delegarse en el nivel directivo de la entidad u organismo correspondiente.

Parágrafo 4°. El Consejo Nacional para el Desarrollo de la Actividad Artesanal se reunirá como mínimo en dos sesiones al año. Las sesiones, además de presenciales y virtuales, podrán también ser mixtas.

Parágrafo 5°. La constitución y el funcionamiento del Consejo Nacional para el Desarrollo de la Actividad Artesanal no implicarán asignaciones presupuestales adicionales del orden nacional ni territorial.

Artículo 10°. Funciones del Consejo Nacional para el Desarrollo de la Actividad Artesanal.

1. Participar en la construcción de la política pública del sector artesanal.

2. Recomendar y proponer acciones para el desarrollo, promoción, comercialización y divulgación del sector artesanal, así como de protección y difusión de su valor cultural, social y ambiental.

3. Promover la articulación de las políticas y acciones en torno al sector artesanal entre los miembros del Consejo.

4. Identificar y proponer ante las instancias competentes expresiones, tradiciones y manifestaciones artesanales para postular a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito nacional y de la Humanidad.

5. Proponer estrategias de descentralización y de articulación de la inversión pública para el sector en los niveles de gobierno local, departamental y nacional.

6. Divulgar y fomentar los diferentes instrumentos que incentivan y fortalecen las áreas de desarrollo cultural y creativo para el aprovechamiento del sector artesanal.

7. Proponer mecanismos para el fortalecimiento institucional y financiero de Artesanías de Colombia y de las demás entidades que brinden oferta de servicios para los artesanos.

8. Darse su propio reglamento.

9. Rendir cuenta y socializar periódicamente con la ciudadanía los avances y resultados de la implementación de la de la política pública del sector artesanal.

10. Apoyar y asesorar a las entidades territoriales en la implementación de la política pública del sector artesanal (...)" (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Teniendo en cuenta lo anterior, y dado que ya existe una norma que dispuso la creación del **Consejo Nacional para el Desarrollo de la Actividad Artesanal**, no habría lugar a crear una instancia con las mismas funciones, tal como lo pretenden los artículos 7 y 8 de la propuesta normativa que hoy se estudia.

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410

Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594

www.prosperidadsocial.gov.co

En caso de insistir en mantener dichos artículos en el texto y ante un eventual trámite legislativo que implique sanción presidencial, la nueva norma podría adolecer de vicios de validez, tal como lo dispone el artículo 3 de la Ley 153 de 1887⁹ reglamentada parcialmente por el Decreto 1083 de 2015 que establece:

"(...) Estimase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, ó por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, ó por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia á que la anterior disposición se refería. (...)"

2.2. Naturaleza jurídica y funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

El artículo 1º del Decreto 2467 de 2005 estableció la fusión del establecimiento público "Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI" al establecimiento público "Red de Solidaridad Social", el cual fue denominado "Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social".

La Agencia Presidencial para a Acción Social y Ia Cooperación Internacional, Acción Social, era un establecimiento público, del orden nacional, dotado de personería jurídica, con autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de Ia República, cuyo objetivo era coordinar, administrar y ejecutar los programas de acción social dirigidos a Ia población pobre y vulnerable y los proyectos de desarrollo, coordinando y promoviendo Ia cooperación nacional e internacional, técnica y financiera no reembolsable quo reciba y otorgue el país.

El inciso 2 del artículo 170 de la Ley 1448 de 2011, ordenó la transformación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en un departamento administrativo, el cual se encargaría de fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de las violaciones a las que se refiere el artículo 3 de la citada ley, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica.

De conformidad con el artículo 1º del Decreto 4155 de 2011¹⁰, la nueva entidad fue denominada Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, organismo principal de la administración pública del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

El artículo 2º, ibídem, fijó el objeto del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social: *"...formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada, la reintegración social y económica, la atención y reparación a víctimas de la violenciaa las que se refiere el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011,*

⁹ "Que adiciona y reforma los Códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887"

¹⁰Derogado Artículo por el artículo 47 del Decreto 2559 de 2015.



las cuales desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos competentes...”.

El artículo 1° del Decreto 2559 de 2015, estableció la fusión de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (Anspe) y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT) en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social, el cual continuó con la misma denominación y como organismo principal de la Administración Pública del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

El Decreto 2094 de 2016, modificó la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y suprimió de su estructura la Dirección de Gestión Territorial, la cual contaba con autonomía administrativa y financiera, cuyas funciones fueron asumidas por la Agencia de Renovación del Territorio.

El artículo 3° del Decreto 2094 de 2016, determinó que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, el cual desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes.

El artículo 5° del Decreto Legislativo 812 de 2020 reglamentado por el Decreto 1690 de 2020 y Decreto 696 del 2021, establece que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social será la entidad encargada de la administración y operación de los programas de transferencias monetarias del Gobierno Nacional, entregando la ejecución de los programas de Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor y la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA, otorgados a la población de pobreza y extrema pobreza.

2.3 Competencia administrativa

El artículo 209° de la Constitución Política señaló que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Además, las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

El artículo 5° de la Ley 489 de 1998, fijó como modalidad de la acción administrativa, la competencia administrativa, la cual consiste en que los organismos y entidades administrativas deben ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo.

El artículo 58 de la Ley 489 de 1998, precisó que los ministerios y los departamentos

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410

Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594

www.prosperidadsocial.gov.co

administrativos tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen.

El artículo 59 *ibídem*, dispuso como funciones de los ministerios y los departamentos administrativos, entre otras, cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados, y promover, de conformidad con los principios constitucionales, la participación de entidades y personas privadas en la prestación de servicios y actividades relacionados con su ámbito de competencia.

En ese orden, la propuesta de incluir nuevamente al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Actividad Artesanal no está acorde con la competencia administrativa de la entidad de conformidad con la Ley 489 de 1998, el artículo 3° del Decreto 2094 de 2016 y el artículo 5 del Decreto Legislativo 812 de 2020.

2.4 Creación y/o modificación de funciones deben contar con el aval del Gobierno nacional.

El proyecto de ley plantea algunas funciones nuevas en cabeza de Prosperidad Social, que se desprenden de su calidad de miembro del Consejo Nacional para el Desarrollo de la Actividad Artesanal, como por ejemplo, conceptuar sobre la creación y actualización del Catálogo Nacional de Oficios y Técnicas Artesanales Colombianas; promover y hacer seguimiento a la implementación y actualización periódica del Registro Único de los Artesanos, evaluar y, conceptuar sobre las propuestas de los oficios y pueblos artesanales asociados a procesos productivos y a técnicas artesanales tradicionales y que sean postulados para su inscripción y reconocimiento por parte del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, entre otras.

Funciones las cuales impactan la organización de la Entidad, lo que por mandato legal y constitucional requiere de iniciativa legislativa u obtener el aval gubernamental, ya que la facultad conferida en el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución Política al Congreso de la República¹¹, no puede ser ejercida de manera autónoma, por lo que es necesario que el gobierno nacional participe en el proceso legislativo de conformidad con el artículo 154 superior, debido a que en esta materia tiene exclusividad en la iniciativa legislativa¹², como se explica a continuación:

El Congreso de la República por medio de una ley puede determinar la estructura de la administración nacional señalando sus objetivos y estructura orgánica (Art. 150 numeral 7 Constitución Política¹³); pero dicha actividad legislativa sólo puede ejercerse siempre y cuando

¹¹ «7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta».

¹² Sentencia C-840 de 2003, se indicó que «la iniciativa legislativa es la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para que concurran a la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República con el fin de que éste les imparta el trámite constitucional y reglamentario correspondiente»

¹³ «(...) Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:(...) 7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta»

ésta sea iniciativa del gobierno nacional (Art. 154 de la Constitución Política¹⁴), tal y como lo estableció la Corte Constitucional en la *Sentencia C-031-17, en la que reiteró que «...el ejercicio de la potestad de configuración normativa, se encuentra sujeto a la cláusula constitucional dispuesta en el inciso 1 del artículo 154 del Texto Superior(...), en el que se establece que es necesario contar con participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la administración nacional, en razón a que la iniciativa para su adopción pertenece de forma exclusiva o privativa al Gobierno Nacional...»*

De ahí que esa Corporación señaló «... las leyes a que se refiere el numeral 7º del artículo 150 de la Constitución que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno se encuentran viciadas de inconstitucionalidad y pueden, en consecuencia, ser retiradas del ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional bien mediante la acción de inexecuibilidad ejercida dentro del año siguiente a la publicación del Acto – ya que se trata de un vicio de forma –, o bien cuando como en el presente caso al ejercer el control previo de constitucionalidad por virtud de las objeciones presidenciales se llegue a determinar el incumplimiento de la exigencia contenida en el artículo 154 Superior¹⁵ ...».

En sentencia C-889 de 2006 la Corte Constitucional indicó: «La Corte ha declarado la inexecuibilidad de disposiciones en virtud de las cuales el Congreso, sin contar con la iniciativa del Gobierno o su aval en el trámite legislativo, (i) ha creado entidades del orden nacional, (ii) **ha modificado la naturaleza de una entidad previamente creada:** (iii) **ha atribuido a un Ministerio nuevas funciones públicas ajenas al ámbito normal de sus funciones;** (iv) ha trasladado una entidad del sector central al descentralizado o viceversa; (v) ha dotado de autonomía a una entidad vinculada o adscrita a algún ministerio o ha modificado su adscripción o vinculación; o (vi) ha ordenado la desaparición de una entidad de la administración central. Para la Corte, tales disposiciones modifican la estructura de la administración central y su constitucionalidad depende de que haya habido la iniciativa o el aval gubernamental»¹⁶. (negrilla fuera del texto)

Sin embargo, este vicio puede ser subsanado si durante el trámite legislativo se evidencia que el Proyecto de ley cuenta con el aval del Gobierno nacional, que conforme con lo establecido por la Corte Constitucional en su reiterada Jurisprudencia, dicho aval debe cumplir con los siguientes requisitos:

«... (i) el consentimiento debe probarse dentro del trámite legislativo; (ii) no es necesario que se presente por escrito o mediante fórmulas sacramentales, y el apoyo del Gobierno a la norma durante el debate parlamentario, sin que conste su oposición, permite inferir el aval ejecutivo; (iii) se tiene que manifestar antes de la aprobación del Proyecto de Ley en las plenarias (...). (...) Para que el aval – así entendido – satisfaga la exigencia del artículo 154 inciso 2 de la Carta, es

mixta (...)"

¹⁴ "(...) 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; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de estas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (...)"

¹⁵ Corte Constitucional Sent C-121/03 M. P. Clara Inés Vargas Hernández

¹⁶ Corte Constitucional, Sent. C-889 de 2006, M. P. Manuel Cepeda Espinosa.

necesario además que lo extienda el 'Gobierno'. El 'Gobierno', según el artículo 115 de la Constitución, lo constituyen en principio "el presidente y el ministro o director de departamento correspondientes, en cada negocio particular..."»¹⁷

Por consiguiente, los proyectos de ley que se estén tramitando en el Congreso de la República relacionados con los asuntos que exigen iniciativa exclusiva gubernamental según lo consagrado en el artículo 154 de la Constitución Nacional, también pueden contar con la coadyuvancia o aval del Gobierno nacional¹⁸.

Así las cosas, el Proyecto de Ley No. 324 de 2021 Cámara, no es iniciativa del Gobierno ni tampoco cuenta con su aval, situación que configura un vicio de inconstitucionalidad al desconocer de manera directa el artículo 154 de la Constitución Política y la jurisprudencia en mención.

3. Concepto favorable del Ministerio de Hacienda.

Resulta importante precisar que la disponibilidad de los recursos del Estado debe contar con la vocación de sostenibilidad fiscal, por lo que corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinar y avalar el impacto fiscal que generaría este proyecto de ley de conformidad con el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.¹⁹

En este sentido, la iniciativa legislativa no puede desconocer la disponibilidad de los recursos con los que cuenta el aparato estatal, pues la finalidad es que tenga una vocación de sostenibilidad fiscal, motivo por el cual, le corresponde al Ministerio de Hacienda determinar el impacto fiscal que generaría el proyecto de ley en los términos descritos.

El artículo 7° de la Ley 819 de 200320, establece la obligación de enunciar los costos fiscales en cuanto a los proyectos de ley que se intenten aprobar.

A pesar que en el presente caso, la exposición de motivos señala que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo ordenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación; lo cierto es que resulta fundamental que los gastos fiscales que puedan generar la iniciativa cuenten con el pronunciamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifestando su aval o no al proyecto de ley en comento.

4. Conclusión.

La iniciativa legislativa tiene como objetivo establecer un régimen jurídico que reconozca, proteja, fortalezca, visibilice y promocióne al sector artesanal colombiano, con especial

¹⁷ Sentencia C-866 de 2014. MP: MARIA VICTORIA CALLE CORREA.

¹⁸ Sentencia C-121 de 2003. MP: CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

¹⁹ "La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

²⁰ "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"



énfasis en el artesano productor como actor del Patrimonio Cultural Inmaterial y la salvaguardia de los conocimientos y técnicas que le son propias del sector; sin embargo se sugiere que los artículos 7 y 8 del proyecto de ley no continúen su trámite, teniendo en cuenta que la Ley 2184 de 2022 a través de los artículos 9 y 10 creó y asignó funciones al **Consejo Nacional para el Desarrollo de la Actividad Artesanal** similares a la propuesta legislativa, lo cual iría en contravía del proceso de simplificación de instancias de articulación en la gestión pública del Estado al duplicar esfuerzos en instancias con funciones semejantes.

Así mismo, se solicita tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política, por cuanto la propuesta de incluir nuevamente al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Actividad Artesanal no está acorde con la competencia administrativa de la entidad de conformidad con la Ley 489 de 1998, el artículo 3º del Decreto 2094 de 2016 y el artículo 5 del Decreto Legislativo 812 de 2020

Finalmente, se sugiere que la iniciativa legislativa debe adecuarse en cumplimiento de los artículos 154, 189 numeral 16 y 334 de la Constitución Política, en aras de continuar con su trámite legislativo en el Congreso de la República.