



NUMERAL :  
ANALISIS JURIDICO EMPRESA  
ASUNTO : ARTESANIAS DE COLOMBIA S.A.  
I. 974  
FECHA : Octubre de 1974.

## SEGUNDA PARTE DEL ESTUDIO JURIDICO DESTINADO A LA EMPRESA

### ARTESANIAS DE COLOMBIA, S. A.

La segunda parte del estudio versa sobre el punto 2 de la carta del Gerente de la Empresa de 8 de Febrero de 1971 que está formulado en éstos términos : " Las entidades a que debe estar adscrita (I. C. S. S. , Fondo Nacional de Ahorro, Caja Nacional de Previsión, etc.) y las funciones que debía tener la Contraloría General de la República en cuanto a las partidas presupuestales de que goza la empresa según el contrato de fideicomiso y la ley 4a. de 1970 ( Presupuesto Nacional de Rentas y Gastos de 1971) "

La primera parte del estudio arrojó unas conclusiones que vale la pena recordar para encauzar el análisis de los nuevos puntos; dichas conclusiones son las siguientes : Artesanías de Colombia es una sociedad de economía mixta de carácter indirecto; los aportes estatales no alcanzan el 90% del capital de la empresa; sus servidores tienen el régimen de empleados particulares sujetos a las prescripciones del Código Sustantivo del Trabajo.

Con base en tales presupuestos debemos examinar el aspecto relacionado con la afiliación de sus trabajadores al Instituto Colombiano de Seguros Sociales, a la Caja Nacional de Previsión y al Fondo Nacional de Ahorro, Más adelante, en un aparte (B), veremos lo concerniente a la intervención fiscal.

A) - Entidades de seguridad social a que deben estar afiliados los trabajadores de Artesanías de Colombia.

Se pregunta, en primer término, esa afiliación debe hacerse en el Instituto Colombiano de Seguros Sociales o en la Caja Nacional de Previsión. La decisión sobre este punto debe estar guiada por estas consideraciones : en sus orígenes la Caja Nacional de Previsión debía atender segu-

ridad social de empleados y obreros de la Nación, tomada ésta como persona jurídica, no de los servidores de entidades nacionales si se comprende dentro de esta expresión los trabajadores de los organismos nacidos de la Nación, como son justamente las entidades descentralizadas directas; por ello en el decreto 1600 de 1945 se deja como facultativa la afiliación de empleados de los Institutos descentralizados. Las normas posteriores a este decreto, como son el 2812 de 1945 y el 1923 de 1963, tampoco se refieren a las entidades descentralizadas indirectas, vacío que es fácilmente comprensible si se tiene en cuenta que éste es un fenómeno jurídico oculto que sacó a flote la reforma administrativa del año 28; de modo que si se encuentran disposiciones sobre entidades descentralizadas directas no ocurre otro tanto respecto de las de segundo grado. Desde otro ángulo, una mayor cercanía a las empresas privadas, corolario de su organización y de sus actividades, en que va apareciendo cada vez más borrosa la presencia del poder del Estado, ha conducido a tratarles en términos de derecho privado y en cuanto a sus relaciones con sus servidores como sometidas al derecho laboral y particularmente al código de la materia, como es el caso de la sociedad Artesanías de Colombia. Las circunstancias anotadas llevan a considerar a las empresas como patronos de sus trabajadores, en el sentido laboral del término, y, por lo tanto, obligadas a afiliarse al Instituto Colombiano de Seguros Sociales en seguimiento de los mandatos de la ley 90 de 1946 según la cual éste organismo se ocupa de la seguridad social de trabajadores afiliados por contrato de trabajo y de aquellas personas jurídicas que designa el artículo 3o. y a las cuales corresponde indudablemente Artesanías de Colombia. Además en este mismo sentido se pronuncia con fuerza legal el artículo 1o. del decreto

extraordinario número 433 de 1971 reorgánico del Instituto Colombiano de Seguros Sociales.

En segundo lugar debe responderse sobre la afiliación de Artesanías de Colombia, S.A., al Fondo Nacional de Ahorro creado por el decreto extraordinario 3118 de 1968. Según el artículo 3o. de este estatuto "deberán liquidarse y entregarse al Fondo Nacional de Ahorro, conforme a las disposiciones del presente decreto, las cesantías de empleados públicos y trabajadores oficiales de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional". Por su parte el artículo 59 del mismo decreto contempla como voluntaria la afiliación al Fondo de las sociedades de economía mixta.

Con base en estos dos preceptos habida cuenta de que Artesanías de Colombia S.A., es una sociedad de economía mixta y de que sus servidores no tienen la calidad jurídica de empleados públicos o trabajadores oficiales, se puede concluir que la empresa no está obligada a afiliarse al Fondo Nacional de Ahorro aunque puede hacerlo voluntariamente.

B) Funciones de la Contraloría General de la República en relación con el contrato de fideicomiso y de aquellas partidas mencionadas en la ley de presupuesto (4a. de 1970).

1o. Por el contrato de fideicomiso celebrada el 14 de Mayo de 1970 Artesanías de Colombia, S.A., toma a su cargo la administración fiduciaria de los fondos que se apropien en el presupuesto nacional y que están destinados a los objetivos de promoción y fomento artesanal allí señalados.

En la cláusula 4a. se estipula que sin perjuicio de los estados e informes que deba hacer conocer sobre su gestión administrativa -en cualquier época- a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Desarrollo Económico, el fideicomisario se obliga a rendir cuentas mensuales de comprobación a la revisoría fiscal de la empresa para su estudio y fenecimiento en primera instancia.

El contrato en cuestión es consecuencia de lo ordenado en el artículo 40 del decreto extraordinario 2974 de 1968 en cuanto prevé la realización de programas de desarrollo artesanal a través de la empresa Artesanías de Colombia, S.A., Las sumas que se entreguen para tal efecto no constituyen aporte en el sentido específico de contribución o cuota de capital, porque no son dadas a ese título y buscando un cambio en la composición o estructura de capital, sino en cumplimiento de un contrato de administración fiduciaria sin repercusión en cuanto a la naturaleza jurídica de la entidad administradora como bien lo indica el artículo 9o. del decreto extraordinario 1050 de 1968. Sería un error, por tanto considerarlas como aporte de capital para cualquier efecto jurídico derivado de este factor.

Corresponden, entonces, dichas sumas, a la previsión del artículo 3o. de la ley 151 de 1959 que se expresa así : " Las personas naturales o jurídicas pueden tener, por mandato de la ley o en virtud de arreglos contractuales, la administración o la explotación de cualesquiera bienes o rentas de la Nación, así como el recaudo y manejo de rentas pertenecientes al erario, pero corresponde a la Contraloría General de la República ejercer el control del manejo de tales bienes o rentas ". En este evento, según lo establece el parágrafo 2o. del mismo artículo, debe estipularse en los contratos, so pena de nulidad, que el contra-

tista que administre bienes o recaude rentas queda sujeto a la reglamentación de control fiscal que dicte la Contraloría.

La Corte Suprema de Justicia, al pronunciarse en sentencia de 14 de Octubre de 1970 sobre la constitucionalidad de normas legales que atribuían a la Superintendencia Bancaria la verificación de que los dineros provenientes del impuesto al café se invirtieran en los objetivos indicados en esas leyes y en los contratos celebrados con ese propósito con el Gobierno Nacional, tuvo oportunidad de manifestar que esa circunstancia de manejo de dineros públicos no le quitaba su naturaleza de organismo privado. Pero separándose del concepto del Procurador General de la Nación según el cual aunque los fondos que recibe la Federación del Gobierno tienen origen mediato en un impuesto ingresan a su patrimonio como contraprestación contractual del Estado a los servicios que aquella cumple en defensa de la industria cafetera, perdiendo su naturaleza oficial desde que los recibe como pago de servicios, la Corte expuso : " La Federación, en consecuencia, al recibir esos fondos no los transforma en elementos integrantes de su patrimonio privado, pudiendo disponer libremente con pérdida de su naturaleza oficial. Los recibe para cumplir una actividad estatal que el Gobierno por disposición de la ley, le confía, atinente a la protección y defensa del café, mediante una serie de actos, constitutivos de la administración de un impuesto, cuyo recaudo debe invertirse en cantidad igual a su importe ".

La doctrina citada es apropiada al caso de Artesanías de Colombia, S.A., en la medida en que ésta, en virtud de un contrato de fideicomiso, administra fondos estatales para cumplir los objetivos de promoción y fomento de la artesanía es-tampados en el contrato, por lo que en ese aspecto se halla sujeta a la vigilan-

cia fiscal de la Contraloría General de la República, conclusión que se desprende también nítidamente de la lectura del artículo 3o. de la ley 151 de 1959.

Encontrándose determinado este punto con claridad conviene despejar el alcance de esa vigilancia fiscal. El artículo 3o. de la ley 151 de 1959 trae el criterio al decir que el control se ejerce sobre el manejo de los bienes o rentas cuya administración se haya confiado por ley o por contrato, esto es, el control versa sobre los dineros correspondientes a la administración y no propiamente sobre las actividades todas de la entidad, en los eventos del artículo citado. La Corte, en la sentencia que se ha invocado, aporta también una precisión : " La índole oficial, y en la hipótesis que se analiza, nacional, de los fondos recibidos se conserva intacta desde el instante desde el instante de su recibo, durante su manejo por la Federación y hasta que dejen de existir por la utilización final a que la ley los destina ".

Haciendo aplicación de estos criterios de ley y de la jurisprudencia del más alto tribunal colombiano podemos concluir que la vigilancia de la Contraloría General de la República en relación con los fondos presupuesto nacional que recibe Artesanías de Colombia, S.A., en desarrollo del contrato de fideicomiso celebrado con el Gobierno Nacional se ejerce sobre las sumas que recibe desde ese momento cuidando de que ellas se inviertan conforme a las estipulaciones contractuales y hasta el instante de su inversión en el cual, según la expresión de la Corte, dejan de existir por la utilización final a que la ley los destina. De este modo puede pensarse que ese control desaparece cuando desaparecen los fondos por haber sido utilizados en los renglones señalados por el acto que establece la administración fiduciaria.

2o. En la ley 4a. de 1970 (presupuesto de rentas y ley de apropiaciones para el año de 1971) figuran dos partidas una de \$ 12.500.000. y otra de \$ 7.500.000. de "aporte de capital del Estado al Instituto de Fomento Industrial para entregar en calidad de préstamo a la Empresa Artesanías de Colombia, mediante contratos que requerirán, entre sus formalidades, la aprobación de la Dirección General del Presupuesto, de conformidad con el artículo 128 del decreto-ley 1675 de 1964.

Las sumas en cuestión se dan al Instituto de Fomento Industrial en calidad de aporte de la Nación para aumentar su capital; salen, digamos así, del patrimonio estatal a través del presupuesto nacional para ingresar al patrimonio de una persona jurídica distinta de la Nación. Por su parte esta última no entrega las dichas sumas como aporte de capital sino como préstamo, es decir, mediante la celebración de un contrato de mutuo con interés, como está autorizado a hacerlo a entidades integramente particulares. Cabe sobre las sumas así recibidas por Artesanías de Colombia un control fiscal especial ?

No lo dispone así la ley 151 de 1959 la cual en su artículo 3o. que hemos invocado en este estudio se refiere a la vigilancia fiscal originada en la administración de bienes o rentas de la Nación, y es evidente que los fondos que se darán en el préstamo a Artesanías de Colombia no son de la Nación sino de una persona jurídica distinta, el Instituto de Fomento Industrial. Si así no fuera todas las entidades o personas a las cuales otorga crédito el I. F. I. tendrían que estar sujetas al control fiscal de la Contraloría General de la República y ello no ocurre de esa manera.

En concepto rendido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado al Ministro de Desarrollo Económico el 11 de febrero de 1971 y refiriéndose al punto de aportes estatales a sociedades de economía mixta la Sala afirma que dichos aportes dejan de ser bienes nacionales, bienes del fisco al fundirse con el de los particulares en un fondo común que es propiedad de la sociedad que se crea y, por lo tanto, su manejo no constituye gestión fiscal y agrega : " El acto mismo de hacer aportes a una sociedad de economía mixta es operación fiscal, sujeta a la supervisión de la Contraloría. Más, una vez hecho el aporte, la gestión social, de naturaleza comercial e industrial, que se adelanta con tales bienes, confundidos como están en un fondo común con los aportes de los accionistas particulares, no pueden ser objeto de control fiscal, directo, pero sí de la supervigilancia estatal correspondiente a su naturaleza y a las actividades que desarrolla la sociedad de que se trate. " Sin que, por esto, queden desprotegidos los intereses fiscales del Estado, pues el control administrativo se establece en defensa de los accionistas, uno de los cuales es la Nación, y de la sociedad misma.

"Lógicamente, sobre los derechos y los títulos de acción y su producido, cabe el control fiscal de la Contraloría. Advirtiéndose que, dicho control, como el de la inversión o aporte nacional a una sociedad de economía mixta, recae sobre la entidad que realiza esta operación y es tenedora de aquellos, más no sobre la gestión industrial y comercial de la sociedad ".

Dos criterios llevan al Consejo de Estado a esta solución : que la existencia de un contrato, el de sociedad, convierte a los bienes nacionales de una persona jurídica distinta, y que la vigilancia fiscal se ejerce sobre el acto del aporte y sus rendimientos, por lo que debe realizarse respecto de la entidad que

hace el aporte y no de aquella que lo recibe.

Trasladando estos criterios al caso que nos ocupa podemos concluir que los dineros que otorgue en préstamo el I.F.I. a Artesanías de Colombia, S.A., no son bienes nacionales (pertenecen a una persona distinta), aunque hayan tenido origen en el presupuesto nacional pues se han incorporado al patrimonio del Instituto; en cuanto éste debe estar sujeto a la vigilancia fiscal y el contrato de mutuo constituye una operación fiscal en el sentido en que la entiende el Consejo de Estado, ella supone la intervención de la Contraloría; una vez recibidos los dineros del préstamo por Artesanías de Colombia, S.A., no deben ser objeto de vigilancia fiscal especial de la Contraloría pero el reembolso del crédito, el pago de intereses y demás sí están sujetos a control fiscal en el I.F.I. y no en Artesanías de Colombia. Por lo demás esta es la situación que se presenta en las entidades a las cuales concede créditos el Instituto de Fomento Industrial.

Todo esto independientemente de las facultades que corresponden al revisor fiscal de Artesanías de Colombia, S.A., el cual, como es obvio, vigila el recibo de los créditos, su inversión, etc. como lo hace respecto de las demás operaciones de la sociedad; éste revisor fiscal, teniendo en cuenta que el capital de Artesanías de Colombia, S.A., se forma con aportes conjuntos de entidades nacionales en que tiene aporte principal el Estado en más de un 50%, debe ser elegido por la Asamblea General de Accionistas de terna que al efecto pase al Contralor General de la República.

(FDO) JAIME VIDAL PERDOMO

Junio 2 de 1.971

ESTUDIO                      SOBRE LA UBICACION JURIDICA DE LA EMPRESA  
ARTESANIAS DE COLOMBIA, S. A. , CONFORME A LA REFORMA AD-  
MINISTRATIVA Y EL REGIMEN DE ADMINISTRACION DE BIENES Y DE  
PERSONAL.

El estudio cuyo título se ha enunciado comprende dos aspectos principales : el de la naturaleza jurídica de la Empresa de Artesanías de Colombia, S.A. y el de los efectos jurídicos que ella produce en cuanto al régimen de sus bienes y de personal; es claro que la determinación de la naturaleza jurídica señalará la ubicación de la empresa dentro de las diferentes categorías establecidas en la reforma administrativa de 1.968, lo cual domina el régimen de los bienes y del personal, como ya se ha advertido.

A) La naturaleza jurídica de Artesanías de Colombia, S.A.

El análisis de la naturaleza jurídica de la empresa exige el conocimiento de los actos de constitución, de las disposiciones legales de la reforma administrativa de 1.968 sobre los diferentes tipos de personas jurídicas que tienen algún nexo con la organización estatal y de aquellas particulares a la entidad que hayan podido dictarse, asuntos todos que pasar a examinarse a continuación.

a) Creación de la Empresa Artesanías de Colombia, S.A. , modificaciones estatutarias y estructura actual.

La llamada hoy en día Artesanías de Colombia, S.A. , fué constituida inicialmente como sociedad limitada mediante la escritura pública número 1998 del 6 de Mayo de 1964 de la Notaría Novena de Bogotá por representantes de la Empresa Colombiana de Turismo, S.A. , y la Caja

de Crédito Agrario Industrial y Minero y algunos particulares, con un capital de \$ 250.000.00 aportados en la forma que se indica en ese instrumento público.

El objeto social que se le dió fué el de promoción, fomento y exportación de artesanías nacionales, la producción y distribución de artículos típicos colombianos, la compra y venta de estos últimos, el montaje de talleres para mejorar calidad y, en general, la ejecución de todo acto que se relacionara con ese ramo de negocios. La organización que se buscó fué la de una empresa privada aunque se previó en el artículo 33 de los estatutos que " en cumplimiento a lo ordenado en la ley 151 de 1959 y en su decreto reglamentario 1.060 mientras la Nación, los Departamentos y los Municipios y las personas jurídicas de derecho público, separada o conjuntamente, tenga o tengan el cincuenta por ciento ( 50% ) o más del capital social, el Revisor Fiscal y su suplente serán elegidos de terna que al efecto pase el Contralor General de la República ".

Por escritura pública número 5232 del 17 de Diciembre de 1965 de la Notaría Décima de Bogotá los representantes de la Empresa Colombiana de Turismo, S.A., de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, la Empresa Colombiana de Petróleos y un particular diciendo ser los únicos socios de Artesanías de Colombia, Ltda. solemnizaron reformas de esta sociedad admitiendo como nuevo socio al Instituto de Fomento Industrial y Minero y dándole la forma de sociedad anónima sujeta a los estatutos que se adoptaron en aquella oportunidad; entonces se aumentó el capital considerablemente, más no se hizo referencia alguna nombramiento de Revisor Fiscal por el procedimiento indicado en la ley 151 de 1959 pero en cambio se incluyó dentro de la Junta Directiva al señor Ministro de Fomento.

Por escritura pública número 6900 de 13 de Diciembre de 1968 de la Notaría Décima de Bogotá se aumentó el capital y se introdujeron algunas modificaciones

a los estatutos dentro de las cuales está que el Ministro de Fomento no hace parte de la Junta Directiva.

b) Estructura de capital de Artesanías de Colombia, S. A.

Según el balance en 30 de Noviembre de 1970 la distribución de acciones es la siguiente :

<u>NOMBRE</u>	<u>Acciones</u>	<u>V/r Unit.</u>	<u>V/r Total</u>
Corporación Nacional de Turismo	40.000	10.00	400.000.00
Empresa Colombiana de Turismo	32.000	10.00	320.000.00
Empresa Colombiana de Petróleos	32.000	10.00	320.000.00
Corporación Financiera Popular	100.000	10.00	1.000.000.00
Caja Crédito Agrario	132.000.	10.00	1.320.000.00
Federación Nacional de Cafeteros	70.000	10.00	700.000.00
Instituto de Fomento Industrial	232.010	10.00	2.320.100.00
Cía. Agrícola de Inversiones	<u>30.000</u>	10.00	<u>300.000.00</u>
Capital Pagado .....	668.010		6.680.100.00
Capital Autorizado .....			10.000.000.00
Total Acciones por Suscribir ...			<u>3.319.900.00</u>

La condición jurídica de las entidades socias de Artesanías de Colombia, S. A. , es la siguiente : La Corporación Nacional de Turismo, la Empresa Colombiana de Petróleos, la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero y el Instituto de Fomento Industrial tienen el carácter de empresa industrial y comercial del Estado ; los aportes hechos por la Federación Nacional de Cafeteros deben considerarse como estatales en la medida en que lo han sido con recursos del fon-

do nacional del café, según la información que se posee. Dos sociedades de economía mixta indirectas, categoría jurídica que explicaremos más adelante, son titulares de acciones : la Empresa Colombiana de Turismo, S.A. , y la Corporación Financiera Popular, Por último existe una sociedad íntegramente privada accionista que es la Compañía Agrícola de Inversiones, S.A. , según los datos que nos han sido suministrados.

c) Las normas legales

La vieja imagen del estado se nos ofrecía a la vista bajo un esquema fácil dentro del cual, conforme a la tradición, el aparato administrativo colombiano estaba compuesto de : Presidencia de la República, Ministerios, Departamentos Administrativos ( éstos últimos sin embargo, de creación menos antigua ), Gobernaciones, Secretarías Departamentales y Alcaldías. Con ésta armazón administrativa ha funcionado el país la mayor parte de su vida independiente, con él ha atendido todas las atribuciones que normas de distinta jerarquía le han confiado.

De una época a esta parte, que quizás pueda localizarse alrededor de los años 36, el Estado Colombiano habiendo sometido a un constante e irreversible proceso de aumento de funciones que, naturalmente, se ha reflejado sobre el aparato administrativo, su principal brazo ejecutor; sin que sea del caso examinar las causas de tal interesante fenómeno político-jurídico, digamos simplemente que este acrecer de tareas estatales es consecuencia del aumento del intervencionismo estatal en las actividades privadas, así como del aumento del número de servicios que los entes estatales han tomado a su cargo. Tales circunstancias han hecho necesario un reforzamiento de ese aparato estatal consistente en la multi-

plicación de organismos gubernamentales, en forma que al lado de la clásica administración pública han venido surgiendo agencias estatales denominadas corrientemente departamentos administrativos, superintendencias, institutos descentralizados de variado carácter, éstos últimos a todos los niveles de la estructura administrativa, esto es nacional, departamental y municipal.

Más no para allí este fenómeno que pudiéramos llamar de explosión administrativa, pues dentro de esa gran red de organismos estatales han aparecido modalidades de servicio, otrora desconocidas, como aquellas derivadas del concurso financiero o de dirección de los particulares citados a colaborar estrechamente con gestiones adelantadas a nombre del Estado, o de la asociación de esfuerzos de entidades de diferente nivel administrativo ligadas en la búsqueda de un interés común, y lo que es más sobresaliente, la voluntad o la necesidad de someter muchas de esas actividades nuevas al mismo o muy similar régimen jurídico previsto en las leyes para las actividades de los ciudadanos.

Poner orden dentro de ese abigarrado conjunto, tipificar en la maraña las distintas categorías jurídicas y, por sobre todo, distinguir con nitidez los regímenes jurídicos a que quedan sujetas esas nuevas organizaciones he ahí el gran problema que se presenta a los legisladores, jueces y estudiosos del derecho administrativo de todos los países.

En Colombia un esfuerzo con ese propósito se ha venido cumpliendo a través de los años, pero es indudable que el de mayor intensidad fué el realizado en 1968 por intermedio de las reformas administrativa y constitucional que lleva esa fecha.

La reforma constitucional, por ejemplo, da cabida en sus textos a las entidades

descentralizadas-nombre técnico empleado por el decreto 1050 de 1968 para designar los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta-, prevé que tales fenómenos jurídico-administrativos pueden tener ocurrencia a nivel nacional, departamental o municipal y contiene algunas normas sobre designación de los directores de tales organismos.

La reforma administrativa entra de lleno en el tema. El decreto extraordinario 1050 de 1968 establece qué organismos integran la rama ejecutiva del poder público en lo nacional, la posición de las empresas industriales y comerciales del Estado respecto de esa estructura, para pasar luego a definir, como no se había hecho antes, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta.

El decreto ley 3130 de 1968, la otra pieza fundamental de la reforma administrativa, complemento del anterior, penetra más a fondo en la problemática jurídica, distinguiendo las entidades descentralizadas de las instituciones de utilidad común, sentando las reglas de la tutela gubernamental, sobre las primeras y los principios de su organización, para determinar finalmente el régimen jurídico a que están sujetas.

En el artículo 5o. del Decreto 1050 de 1968 aparece caracterizado el establecimiento público como entidad emanada del estado que cumple actividades típicamente administrativas, alimentada con fondos de exclusiva proveniencia pública y sujeta a un régimen jurídico diferente del que gobierna las empresas particulares.

En el artículo 6o. del mismo estatuto se define jurídicamente la empresa industrial y comercial del Estado con algunos rasgos similares al establecimiento público, pero diferenciada de éste en que sus actividades tienen naturaleza industrial y comercial lo cual apareja, como es propio, un régimen jurídico de derecho privado.

Fuera de esto, las sociedades de economía mixta a que se refiere el artículo 8o. del decreto mencionado representan el mayor acercamiento a las modalidades de actividad particular, como que asumen la forma jurídica de sociedades comerciales que utilizan los particulares para el desarrollo de sus iniciativas, además de darles plaza en ellas como aportantes de capital.

Mientras que la naturaleza de las actividades y el régimen jurídico a que quedan sometidas permite poner de un lado los establecimientos públicos y de otro, agrupadas, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, entre éstas últimas la diferencia se marca por el origen enteramente estatal del capital de las empresas, en tanto que en las sociedades mixtas él se conjuga con el capital privado. Mas es evidente que mirando de conjunto sus elementos, es mayor el número de los que las asemeian que las que las distinguen, más cuando se piensa que pudiendo estar organizadas las empresas estatales como sociedades pueden preverse el aporte futuro de capital privado. La misma ley admite esa posibilidad de cambio de estructura dentro de la misma naturaleza industrial y comercial, como es el caso de Ecopetrol, y el movimiento en dirección distinta es también previsible.

Por último, el decreto 3130 en su artículo 4o. contempla el fenómeno de las entidades descentralizadas indirectas.

Es posible que las categorías jurídicas resulten de la comunidad de esfuerzos de los organismos de que hemos venido hablando con entidades territoriales (departamentos y municipios); en la medida en que entes descentralizados pueden dar lugar a la creación de otros entes descentralizados, se advierte un fenómeno de generación de personas jurídicas como en un proceso protozoárico que cumpliera la administración pública.

En cuanto a dichas organizaciones descentralizadas de segundo grado pueden no derivar de la ley sino ser consecuencia de la autonomía de personas jurídicas, se previó en el texto invocado que sus creadores calificaran la naturaleza jurídica de la nueva entidad y determinarán, según los criterios que allí se consignan, si ella pertenece al orden nacional, departamental o municipal.

d) Las disposiciones particulares a Artesanías de Colombia, S.A.

Fuera de los textos anteriores de cuyo estudio ha de desprenderse la calificación sobre la naturaleza jurídica de la empresa existen algunas normas particulares a ella que conviene tener presente.

En primer término, el artículo 24 del decreto ordinario 2974 de 1968 que reorganiza el Ministerio de Desarrollo Económico coloca dentro de los organismos vinculados o adscritos la empresa Artesanías de Colombia, S.A., Más adelante el mismo precepto en su artículo 40 establece sobre el desarrollo artesanal:

".. Los planes y programas del Gobierno Nacional para el desarrollo de la industria artesanal se adelantarán a través de la empresa Artesanías de Colombia, S.A., la cual administrará los recursos que se determinen para esta finalidad, conforme al contrato o contratos de administración fiduciaria que celebrará el

Gobierno Nacional con la empresa. En el presupuesto nacional se apropiarán anualmente las partidas necesarias para adelantar programas de fomento artesanal.. "

De otro lado el 14 de mayo de 1970 la empresa celebró un contrato de fideicomiso con el Gobierno Nacional por el cual la primera se obliga a administrar los fondos que se le suministren como aporte del Estado para administración, dotación y adquisición de oficinas, promoción de ventas y desarrollo artesanal y los que en el futuro se le suministren aplicándolos a los fines específicos que allí se señalan y que corresponden al objeto social de Artesanías de Colombia, S. A.

Por último, una reforma de estatutos cuyo trámite se inició en la Asamblea General del 11 de Agosto de 1970 y que fué aprobada por la Superintendencia de Sociedades según Resolución número 01887 de 2 de Diciembre de 1970 y que fué elevado a escritura pública número 1124 de 24 de marzo de 1971 de la Notaría Décima de esta ciudad introdujo las siguientes modificaciones que por su importancia merecen citarse textualmente :

En el considerando que acompaña el proyecto de reforma se dijo " que es necesario introducir algunas modificaciones a los estatutos para hacerlos más ágiles y para atemperar sus proyectos a las disposiciones contenidas en los decretos extraordinarios 1050 y 3130 de 1968 ". Luego aparecen los siguientes cambios :

Artículo 1o. - " Artesanías de Colombia, S. A. , es una sociedad de economía mixta, vinculada al Ministerio de Desarrollo Económico y sometida a su orientación y control y domiciliada en la ciudad de Bogotá". En el artículo 37 se dispone que la asamblea general de accionistas será presidida por el Ministro

de Desarrollo Económico o por su delegado y en el artículo 44 se dispone otro tanto en relación con la Junta Directiva, norma esta última que se confirma en el artículo 45. Finalmente, en el artículo 2o. de la proposición que adoptó la reforma estatutaria se comisionó al Gerente de la sociedad para tramitarla ante el Gobierno Nacional.

e) Conclusiones

Artesanías de Colombia, S.A., ha sido organizada bajo la forma de una sociedad comercial, calidad que actualmente conserva, para realizar las actividades que están incluidas dentro de su objeto social y que no son privativas del Estado, en el sentido de que no corresponden a funciones típicas suyas que excluyan cualquier participación o concurso del capital o de la iniciativa privados. No obstante, se observa una tendencia de acercamiento de la Empresa del Estado manifiesta en las normas legales y estatutarias que la declaran vinculada al Ministerio de Desarrollo Económico, erigida en canal a través del cual el Estado lleva a cabo sus programas de fomento de las artesanías, y en el contrato de fideicomiso para la administración de fondos provenientes del presupuesto nacional. Habrá, por tanto, que analizar la influencia que todo esto tiene en la naturaleza jurídica de Artesanías de Colombia, S.A.

Tenemos, entonces, que descender a dar la calificación jurídica que corresponde a Artesanías de Colombia, S.A. teniendo en cuenta los factores legales de la reforma administrativa de 1968 y las disposiciones particulares de la empresa.

La estructura de capital de Artesanías de Colombia muestra lo siguiente : son accionistas cuatro empresas industriales y comerciales del Estado ( Corporación Na-

cional de Turismo, Empresa Colombiana de Petróleos , la Caja de Crédito Agrario y el Instituto de Fomento Industrial ), la Federación Nacional de Cafeteros con recursos provenientes del Fondo Nacional del Café y dos entidades descentralizadas indirectas, la Empresa Colombiana de Turismo, S.A. , y la Corporación Financiera Popular, y una entidad completamente privada como es la Compañía Agrícola de Inversiones, S.A.

La presencia de capital privado y de aportes estatales da lugar, de acuerdo con la definición del artículo 8o. del decreto 1050 de 1968, a las denominadas sociedades de economía mixta, más como la conjugación de recursos es de entidades descentralizadas y particulares se trata de una sociedad de economía mixta indirecta, de aquellas a que se refiere el artículo 4o. del decreto extraordinario 3130 de 1968. De este modo tenemos el primer factor de conclusión del análisis que venimos haciendo : Artesanías de Colombia, S.A. , es una sociedad anónima que en virtud de la conformación de su capital se denomina, en los términos de la reforma administrativa de 1968, una sociedad de economía mixta indirecta.

Sobre éste presupuesto debemos estudiar la eventual aplicación del artículo 3o. del decreto 3130 de 1968, que prevé la sujeción al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado de aquellas sociedades de economía mixta directa o indirecta, a nuestro parecer, en los cuales el Estado posea el 90% o más del capital social, y, en segundo término, la influencia de las disposiciones legales y estatutarias particulares a Artesanías de Colombia, S.A. , sobre su naturaleza jurídica.

Para los efectos del artículo 3o. del decreto 3130 debe despejarse qué se entiende por capital social poseído por el Estado. Siguiendo en ello el criterio conte-

nido en el artículo 4o. de la ley 151 de 1959 que explica el sentido de la expresión " empresas o instituciones en que tenga parte principal del Estado ", ya que no existe ninguna norma sobre la materia, tenemos que como aporte estatal en Artesanías de Colombia debe contabilizarse el de las entidades de derecho público (hoy establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del estado en el lenguaje de la reforma administrativa de 1968) y el de aquellas entidades en que el Estado tenga parte principal (que para el caso son aquellas en que las entidades de derecho público separada o conjuntamente tengan el 50% o más del patrimonio o capital.) Así las cosas, las acciones de la Corporación Nacional de Turismo de Colombia, de la Empresa Colombiana de Petróleos, la Caja de Crédito Agrario, la Federación Nacional de Cafeteros ( Fondo Nacional del Café ) y el Instituto de Fomento Industrial deben considerarse como aportes estatales en el sentido del artículo 3o. del decreto extraordinario 3130 de 1968; de otro lado, las acciones pertenecientes a la Empresa Colombiana de Turismo, S. A. , por cuenta de aquellas el 76% pertenecen a la Corporación de Turismo de Colombia, según la información que nos ha sido suministrada, deben contabilizarse también como estatales ya que corresponden a la noción legal de empresas en que tiene parte especial el estado; no así las de la Corporación Financiera Popular en que la participación de una empresa industrial y comercial del Estado (Banco Popular) no alcanza el 50% y no es del caso computar el aporte de otro accionista en ella ( La Corporación de Ferias y Exposiciones, S. A. , aunque en esta exista capital de entidades de derecho públicos ) pues tal sistema indirecto de contabilidad de aportes no lo trae la ley 151 de 1959.

De esta manera el capital social de Artesanías de Colombia aportado por empresas industriales y comerciales del Estado directamente, la Federación Nacional

de Cafeteros ( Fondo Nacional del Café ) y empresas en que tiene parte principal el Estado ( Empresa Colombiana de Turismo, S.A. ) alcanza a la suma de \$ 5.380.100 que sobre un total de \$ 6.680.000 de capital pagado no representa el 90% que sujetara la sociedad de economía mixta al régimen de empresa industrial y comercial conforme al artículo 3o. del decreto extraordinario 3130. Continúa, pues, Artesanías de Colombia, S.A. , como una sociedad de economía mixta de carácter indirecto, calificación que sin la mención de indirecta le reconocen los estatutos reformados en el año de 1971 y el mismo contrato de fideicomiso celebrado con el Gobierno Nacional.

Superado este punto procedemos a examinar la influencia que tenga en la naturaleza jurídica la declaración del artículo 24o. del decreto extraordinario 2974 de 1968 reorgánico del Ministerio de Desarrollo Económico en el sentido de que Artesanías de Colombia está vinculada a él, declaración que aparece confirmada en la última reforma de estatutos (artículo 1o.) He sostenido en otras ocasiones que la adscripción o vinculación a un ministerio o departamento administrativo es propio de las entidades descentralizadas directas, pero no de las indirectas; esto porque a través del mecanismo de la adscripción o vinculación ejerce la Nación el control de tutela el cual sólo es posible tratándose de entidades descentralizadas de primer grado o directas, no así de las indirectas o de segundo grado que no dependen de la Nación sino de entidades con personería jurídica y patrimonio independientes del de esta última; el control de tutela que sobre las entidades indirectas pudiera recaer debe estar a cargo de las instituciones que contribuyeron a formar su patrimonio y no de la Nación que no tiene respecto a ellas vínculo directo.

Por esta razón puede concluirse que carece de propiedad jurídica el artículo 24 del decreto extraordinario 2974 de 1968 al declarar adscritas o vinculadas al Ministerio de Desarrollo entidades indirectas sobre las cuales no se opera ese fenómeno que es exclusivo de las entidades directas o de primer grado; en igual forma es impropia la redacción que se dió en la última reforma de estatutos al artículo 1o. y los mecanismos de control de tutela ministerial consignados en los artículos 37, 44, 45, y aquél en que se somete la reforma de estatutos a la aprobación del Gobierno Nacional; estos textos tienen cabida en una entidad directa, pero no son de recibo, se repite, en las indirectas o de segundo grado.

La declaratoria del decreto 2974 de 1968 convierte en entidad de primer grado a Artesanías de Colombia ? o la sujeta a todo el sistema de control de la tutela que existe para las entidades descentralizadas directas ?. No, a nuestro juicio; no se opera la conversión porque la circunstancia de ser entidad directa o indirecta deriva de la estructura de capital y la de Artesanías no ha cambiado; por esto tampoco recaen sobre ella los mecanismos todos del control de tutela que prevén los decretos 1050 y 3130 de 1968 para las entidades directas, sino solamente aquellos que hayan sido contemplados en los estatutos de la empresa puesto que de acuerdo con el artículo 7o. del decreto 1050 de 1968 tanto la autonomía de los organismos como el control de tutela sobre ellos se ejerce de acuerdo con sus estatutos.

Por último debemos analizar la prescripción del artículo 40o. del decreto 2974 de 1968 sobre el adelantamiento de los programas de desarrollo artesanal a través de la Empresa Artesanías de Colombia, S.A. " la cual administrará los recursos que se determinen para esta finalidad, conforme al contrato o contratos

de administración fiduciaria que celebrará el Gobierno Nacional con la Empresa ". No consideramos tampoco que esta norma tenga ninguna consecuencia en cuanto hace a la naturaleza jurídica de la entidad que estamos estudiando pues el artículo 9o. del decreto 1050 es claro al afirmar que la existencia de contratos de administración fiduciaria no confieren, por sí solos, el carácter de establecimiento público o empresa industrial y comercial del Estado al administrador fiduciario; de otra parte, el artículo 3o. de la ley 151 de 1959 reconoce la posibilidad de que personas naturales o jurídicas tengan la administración o explotación de bienes o rentas nacionales.

Del análisis anterior concluimos sobre la naturaleza jurídica de Artesanías de Colombia, S.A. :

- 1o. Artesanías de Colombia, S.A. , es, según la terminología de la reforma administrativa de 1968, una sociedad de economía mixta de carácter indirecto;
- 2o. La declaratoria de vinculación al Ministerio de Desarrollo Económico contenida en el artículo 24 del decreto 2974 de 1968 y la reforma del artículo 1o. de sus estatutos no autorizan el control de tutela por parte del Gobierno Nacional que existe según las leyes para los organismos vinculados. sino solamente en el grado previsto en los estatutos;
- 3o. La modificación de los estatutos realizada en el año de 1970 en el sentido de someter la empresa a ciertos mecanismos de control de tutela ejercidos por el Ministerio de Desarrollo Económico no era necesaria legalmente de esa manera pues dicho control de tutela no existe sobre las entidades indirectas o de segundo grado

4o. La existencia de un contrato de fideicomiso con el Gobierno Nacional no altera tampoco la naturaleza jurídica de la empresa según se desprende de los artículos 9o. del decreto 1050 de 1968 y 3o. de la ley 151 de 1959.

B) El régimen de la administración de bienes, programas y personal.

El examen de este segundo punto del tema se facilita porque es consecuencia del anterior, es decir, el régimen jurídico que cubre estos aspectos se deriva de la clasificación que como entidad descentralizada recibe un determinado organismo ya que la reforma administrativa de 1968 y particularmente el decreto extraordinario 3130 de ese año se encargaron de precisar sus elementos.

a) Régimen de los bienes.

La condición de sociedad de economía mixta determina el régimen de administración de los bienes de Artesanías de Colombia, S.A., En efecto, teniendo tal calidad jurídica la sociedad se gobierna por las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que establezca la ley, según lo predica el artículo 8o. del decreto 1050 de 1968.

De este modo son las disposiciones del derecho privado, código civil y de comercio, los que regulan las actividades de la administración de bienes de una sociedad de economía mixta, excepto las disposiciones en contrario que tengan origen en la ley, y ellas se realizan en la forma prevenida en los estatutos de la sociedad. Este principio tiene algunas consecuencias inscritas en los textos mismos de la reforma administrativa de 1968. Por ejemplo, no obligan a Artesanías de Colombia, S.A., las normas del decreto extraordinario 2370 de 1968 sobre adquisición de bienes muebles por intermedio del Instituto Nacional de Provisiones (Inalpro) porque ella no hace parte de la administración en el sentido específico del artículo 1o. del decreto 1050 de 1968; los contratos de la sociedad, de otro lado, no están

sujetos, salvo disposición en contrario, a las formalidades que la ley exige para los contratos del Gobierno, y el contencioso corresponde a la jurisdicción ordinaria. Este último criterio, que es muy rico en consecuencias en cuanto que la administración de los bienes se lleva a cabo principalmente con la realización de contratos, permite partir de la base de que todos los contratos de las sociedades de economía mixta son idénticos a los contratos de los particulares y sólo será distinto cuando por la ley se haya establecido una excepción. Naturalmente que se verá enfrente de cada contrato en especial que vaya a celebrarse que se podrá concluir si se halla colocado dentro de la regla general o pertenece al grupo de las eventuales excepciones, como lo prevé el decreto 3130 de 1968.

b) Los programas.

Los programas que tome a su cargo Artesanías de Colombia están sujetos a dos clases de prescripciones : las que señalan los órganos de dirección de la empresa y aquellas que pacte en los contratos de fideicomiso que celebre con el Gobierno Nacional en virtud de lo prescrito en el artículo 40o. del decreto extraordinario 2974 de 1968. Es claro que si para el cumplimiento de dichos programas se hace necesaria la celebración de contratos habría que tomar en cuenta los aspectos indicados en el literal anterior.

c) El régimen personal.

Otro de los temas sobre los cuales buscó claridad la reforma administrativa de 1968 fué el de las relaciones de la administración pública con sus servidores. Partiendo de criterios ya expuestos en leyes y particularmente de los consignados en el decreto 2127 de 1945, pero adaptándolos a la terminología y concepción modernas, sentó en el artículo 5o. del decreto extraordinario 3135 de 1968

un juego de reglas y de excepciones, éstas últimas fáciles de distinguir por la índole de las actividades y por estar expresas en estatutos de entidades descentralizadas.

El tratamiento que se dió en materia de personal a las entidades descentralizadas es el siguiente : en los establecimientos la regla es la existencia de empleados públicos y la excepción la de trabajadores oficiales que existen para aquellas actividades desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo; en las empresas industriales y comerciales la regla es la contraria : sus servidores son trabajadores oficiales salvo aquellos de dirección o confianza que conforme a los estatutos hayan sido calificados de empleados públicos.

El decreto 3135 de 1968 nada dijo sobre personal de las sociedades de economía mixta; este silencio no fué un olvido sino fruto del concepto según el cuál los servidores de las empresas de economía mixta se les considera como trabajadores particulares sujetos en sus relaciones con la empresa a las normas del código de la materia. Con fundamento en este punto de vista que es el que recoge el decreto-ley 3135 de 1968 el Consejo de Estado en auto de 1o. de Julio de 1970 (Ponente Alvaro Orjuela) decretó la suspensión provisional del segundo inciso del artículo 2o. del decreto reglamentario 1848 de 1969.

De este modo los servidores de las sociedades de economía mixta en las cuales la participación estatal no alcance el 90% del capital tienen el régimen jurídico de trabajadores particulares contemplado en el Código Sustantivo del Trabajo.

De otra parte dichas sociedades no están sujetas al control presupuestal indicado en la ley 21 de 1969 (en la actualidad Ley 4a. de 1970) para creación de cargos, aumento de asignaciones y autorización de viáticos y gastos de viaje, pues

tales disposiciones no extienden a ellas ese tipo de control que por ser limitativo de la autonomía, que es el principio básico de las entidades descentralizadas, no debe aplicarse sino en las hipótesis de ley.

De los apartes anteriores se desprende que las personas que prestan sus servicios en las sociedades de economía mixta están vinculadas a ellas por contrato de trabajo y sujetas a los preceptos del código de la materia.

(FDO) JAIME VIDAL PERDOMO

Junio 2 de 1.971

EXPOSICION DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY POR EL CUAL " SE  
CREA EL INSTITUTO COLOMBIANO DE FOMENTO ARTESANAL Y SE DIC-  
TAN OTRAS DISPOSICIONES SOBRE DESARROLLO DE LA INSUSTRIA  
ARTESANAL".

---

Honorables (Senadores o Representantes):

En cumplimiento del artículo 79 de la Congtitución Nacional que reserva a la iniciativa del Gobierno - la presentación de proyectos de ley sobre creación de establecimientos públicos nacionales y obrando en nombre del mismo como ministro del ramo, me permito someter a vuestra ilustrada consideración el proyecto de ley por el cual "se crea el Instituto Colombiano de Fomento Artesanal y se dictan otras disposiciones sobre desarrollo de la industria artesanal".

Antes de pasar a explicar cada uno de los textos que conforman el proyecto de ley, creo del caso ex-poner algunas consideraciones generales sobre la intención que guía al Gobierno al presentar esta iniciativa.

No escapa a nadie la importancia que hoy en día tiene la artesanía no sólo como expresión de los valores culturales de los pueblos sino como vínculo de rela-ción entre los mismos; los utensilios, las figuras, los en-seres que labran con sus rústicas manos o con precarios ins-trumentos los campesinos son expresión viva de la cultura - popular y mensajeros suyos ante otras naciones. Mas al lado de la manifestación de valores nacionales las artesanías -- son fuente propicia para el aumento del trabajo y del empleo de vastos sectores que incorporan su esfuerzo a la produc-ción de riqueza; puede decirse, desde este ángulo, que el fo-mento de las artesanías no es sólo un medio adecuado para - combatir el desempleo, aumentar el fluído de divisas del país sino también un complemento necesario de la actividad turí-stica, pues es bien conocida la atracción que ejerce sobre - nuestros visitantes la producción artesanal colombiana.

Llevado por esta realidad juzga el Gobierno que es necesario dar un impulso decidido a la artesanía colombiana y este propósito se plasma en el proyecto de ley que queda sometido a vuestra decisión. Hasta el momento tan noble y beneficiosa labor a estado a cargo de la sociedad anónima denominada "Artesanías de Colombia" de la cual son actualmente accionistas la Corporación Nacional de Turismo, la Empresa Colombiana de Turismo, la Empresa Colombiana de Petróleos, la Corporación Financiera Popular, la Caja de Crédito Agrario, la Federación Nacional de Cafeteros, el Instituto de Fomento Industrial y la Compañía Agrícola de Inversiones.

El capital de la sociedad es \$6.680.100,00 el pagado y de \$10.000.000,00 el autorizado, claramente insuficiente para atender la costosa labor de formación de artesanos, creación de centros y promoción, más aun para emprender un ambicioso programa de fomento artesanal como lo reclaman las posibilidades de trabajo en la materia y las de exportación de la producción.

La conciencia de que el fomento artesanal es deber directo del Estado y de que él tiene que proveer los fondos al efecto ha venido progresando y así el artículo 40 del decreto extraordinario 2974 de 1968, reór, unico del Ministerio de Desarrollo Económico, dispuso que "los planes y programas del Gobierno Nacional para el desarrollo de la industria artesanal se adelantarán a través de la empresa Artesanías de Colombia S.A., la cual administrará los recursos que se determinen finalidad, conforme al contrato o contratos de administración fiduciaria que celebrará el Gobierno Nacional con la empresa. En el presupuesto nacional se apropiarán anualmente las partidas necesarias para adelantar programas de fomento artesanal".

En cumplimiento de este contrato la empresa recibió la suma de \$20.000.000,00; el año pasado la ley de presupuesto para la vigencia de 1971 ordenó, dentro del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Económico, un apor-

te de capital del Estado al Instituto de Fomento Industrial para entregar en préstamo a Artesanías de Colombia S.A. por valor de \$12.500.000,00 y otro de \$7.500.000,00, lo cual da a entender a las claras que la nación ha venido asumiendo el costo del fomento artesanal como es lo propio y que con el proyecto de ley comentado no se crean nuevas obligaciones financieras para el presupuesto nacional al relevar a las antidades socias: de Artesanías de Colombia S.A. de una carga que por tiempo largo han llevado y que no están en posibilidades de atender, por sus múltiples finalidades, dentro de las perspectivas de dinamismo y ensanche que se quiere dar al trabajo artesanal. Con satisfacción debe registrarse el - esfuerzo cumplido hasta el momento y reconocer la gran tarea que han desarrollado los accionistas de Artesanías de Colombia S.A. y sus directivos y empleados.

Punto de partida para una nueva etapa más ambiciosa y de mayor realización en el campo del desarrollo artesanal debe estar la creación del Instituto Colombiano de Fomento Artesanal que el Gobierno Nacional, comedidamente, - pone a vuestra consideración. Como Establecimiento Público - que debe ser, el Instituto reúne unos elementos que por bien conocidos ya en el medio jurídico, particularmente después - de la reforma administrativa de 1968, exime a la ley de mucha precisión de detalles, como pasa a verse ahora al explicar - las diferentes disposiciones del proyecto.

Artículo 10.- Crea el Instituto Colombiano de Fomento Artesanal como establecimiento público; en el primer inciso se señalan los elementos de esta noción jurídica tal como lo venía enseñando la doctrina y se recogieron en el artículo 50. del decreto extraordinario 1050 de 1968, de creto fundamental de la reforma administrativa de quel año. En el inciso segundo se precisa que el Instituto estará algcrita al Ministerio de Desarrollo Económico al cual corresponde la actividad artesanal, que su domicilio será en Bogotá pero que podrá establecer deéndencias en otros lugares, dentro y fuera del país, como es natural en un organismo de la índole del proyectado.

Artículo 2o.- Este texto se ocupa de las variadas funciones que va a tener a su cargo el Instituto. Sin comentar a espacio lo que de la lectura resulta, podemos destacar funciones de colaboración con el Gobierno en la formulación de la política gubernamental del ramo y de ejecución de los programas que éste trace en materia de fomento artesanal, como es propio de los establecimientos públicos y es el propósito particular del proyecto; las de organizar centros artesanales o pequeños talleres para la formación de artesanos, expedición de cursos y asesoría técnica de los mismos y a las cooperativas y asociaciones artesanales; las de promover la organización de éstas últimas y colaborar en el cumplimiento de sus actividades; las de otorgar créditos y garantías a los artesanos, a sus asociaciones y cooperativas, y participar en el mercado de las artesanías nacionales como promotor o adquiriendo y vendiendo sus productos para asegurar mejor retribución al trabajo y a la entrada de divisas. Por último, el Instituto, como lo hacen otros de su misma categoría, administra las partidas que se asignan en el presupuesto para programas de desarrollo artesanal y auxilio o subsidios a centros, etc.

Se ha dejado aparte la función señalada en el literal 1) del artículo 2o. relacionada con la promoción y participación de entidades descentralizadas/directas para el fomento de la industria artesanal y la comercialización de sus productos. Esta previsión legal tiene por objeto autorizar al Instituto a buscar esfuerzos regionales que cooperen en el desarrollo artesanal, lo que además de tener un saludable efecto desde el punto de vista de la descentralización estimula la iniciativa y el trabajo de las regiones y permite la formación de sociedades que administran directamente sus programas y asumen sus responsabilidades.

Artículo 3o.- Consagra un principio básico en la organización de entes autónomos cual es el de la dirección y administración del Instituto corre a cargo de una junta directiva y del gerente y los demás funcionarios que en el ejercicio de su autonomía administrativa señalen los actos de organización interna.

Artículo 4o.- Indica la composición de la junta directiva con representantes de entidades cuya acción está muy cercana al fomento artesanal, como la Corporación Nacional de Turismo y el fondo de Promoción de Exportaciones y de otras que están muy próximas a quienes proporcionan el trabajo artesanal, como la Caja de Crédito Agrario, la Corporación Financiera Popular y Acopi, y prevé la presencia de un representante de las asociaciones o cooperativas de artesanos, lo cual, además de ser expresivo de las nuevas formas de democracia participante, permite llevar al seno de la junta directiva las inquietudes y problemas de quienes más contribuyen a la labor que se busca impulsar.

Artículo 5o.- Por cuanto la distribución de tareas entre las juntas directivas y los gerentes se hizo en el decreto extraordinario 1050 de la reforma administrativa de 1968, la norma del artículo 5o. a él se remite.

Artículo 6o.- El patrimonio del Instituto estará compuesto por el capital actual de Artesanías de Colombia S.A., que en buena parte es de entidades oficiales y la ley puede ordenar que continúe en el establecimiento público que se crea; las acciones que sean de particulares se ordena adquirir las por el Gobierno y su valor se considera aporte a la nueva organización. También serán del patrimonio del Instituto los aportes presupuestales que se hagan y los bienes que se le destinen, así como los productos de las operaciones que realice, principalmente en materia de comercialización, y los demás que como persona jurídica adquiere.

Artículo 7o.- No obstante ser un establecimiento público, este texto prevé que entidades públicas o particulares puedan cooperar en el incremento de su patrimonio sin que ellos les otorgue participación en la dirección. Es posible que dadas las finalidades que persigue el Instituto se cuente con apoyo financiero de esta índole y entonces deben preverse legalmente sus consecuencias.

Artículo 8o.- Previene, como es lógico, el Instituto sucederá en todos sus derechos y obligaciones a Artesanías de Colombia S.A.

Artículo 9o.- Invocando el artículo 7o. de la ley 151 de 1959 se dispone que la Contraloría General de la República dictará reglamentos fiscales teniendo en cuenta la naturaleza de las actividades y particularmente las relacionadas con compra y venta de productos artesanales. Este mandato legal tiene por objeto que se expidan normas de vigilancia fiscal distintas de las que regulan las actividades de un ministerio, por ejemplo, de acuerdo con la índole de las actividades emprendidas, para que éstas puedan desarrollarse con éxito y no sucumban bajo el peso de reglamentos excesivos e impropios.

Artículo 10.- Por último, se dispone que en lo que no sea contrario a la ley que se expida el Instituto queda sujeto a las normas contenidas en los decretos extraordinarios 1050<sup>y</sup> de 31<sup>30</sup> de 1968 sobre establecimientos públicos. Como esos decretos constituyen hoy en día el estatuto general de estos organismos, es elemental la remisión a ellos.

## PROYECTO DE LEY

" Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Fomento Artesanal y se dictan otras disposiciones sobre desarrollo de la industria artesanal. "

ARTICULO 1o.- Créase el Instituto Colombiano de Fomento Artesanal como un establecimiento público, esto es, con personalidad jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente para el cumplimiento de las funciones que en esta ley se señalan.

El Instituto Colombiano de Fomento Artesanal estará adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico y su domicilio será la ciudad de Bogotá, pero podrá establecer dependencias en otros lugares, dentro y fuera del país.

ARTICULO 2o.- El Instituto Colombiano de Fomento Artesanal cumplirá las siguientes funciones

a) Colaborar con el Ministerio de Desarrollo Económico y los demás organismos competentes en la formulación de la política gubernamental en materia de fomento de la industria artesanal.

b) Ejecutar los planes y programas del gobierno nacional para el desarrollo de la industria artesanal.

c) Preparar y adelantar programas de desarrollo artesanal.

d) Directamente o en coordinación con otras entidades organizar centros artesanales o pequeños talleres para la formación de los artesanos y la realización de cursos sobre artesanía.

e) Promover la organización de asociaciones de artesanos y colaborar en el cumplimiento de sus actividades.

f) Participar en el mercadeo de las artesanías nacionales como promotor o adquiriendo y vendiendo sus productos para asegurar mejor retribución al trabajo artesanal y la entrada de divisas, de acuerdo con el Fondo de Promoción de Exportaciones, si fuere el caso.

g) Conceder créditos a los artesanos y a las asociaciones y a las cooperativas de producción artesanal en las condiciones que señale el decreto reglamentario.

h) Otorgar garantías a créditos que se conceden a los artesanos y a sus asociaciones o cooperativas en las condiciones que fije el decreto reglamentario.

i) Adquirir los derechos y contraer las obligaciones necesarias al cumplimiento de los objetivos trazados en esta ley.

j) Administrar las partidas que se asignen en el presupuesto nacional para programas de desarrollo artesanal y para auxilios o subsidios a centros, cooperativas o asociaciones artesanales, con sujeción a los planes y programas que se adopten en la materia.

k) Proporcionar, al menor costo posible, asistencia técnica a los centros artesanales y pequeños talleres y a las asociaciones y cooperativas de producción artesanal.

l) Promover y participar en entidades descentralizadas indirectas que se organicen para el fomento de la industria artesanal y comercialización de sus productos.

ARTICULO 3o.- La dirección y administración del Instituto Colombiano de Fomento Artesanal estará a cargo de una Junta Directiva, el Gerente y los demás funcionarios que señalen los actos de organización interna.

ARTICULO 4o.- La Junta Directiva del Instituto Colombiano de Fomento Artesanal estará presidida por el Ministro de Desarrollo Económico o su Delegado, y compuesta además, de los Gerentes o Directores o sus Delegados, de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, el Fondo de Promoción de Exportaciones, la Corporación Financiera Popular, la Corporación Nacional de Turismo, un representante designado por la Asociación Colombiana de Pequeños Industriales (Acopi) y otro de las asociaciones y cooperativas de artesanos escogido en la forma que determine el decreto reglamentario.

ARTICULO 5o.- Corresponden a la Junta Directiva y al Director, además de las funciones previstas en los artículos 26 y 27 del Decreto Extraordinario 1050 de 1968, las del Instituto conforme a la distribución que hagan los estatutos. El Director, quien será el representante legal, cumplirá todas las funciones del Instituto que se relacionan con su organización y funcionamiento que no se hallen expresamente atribuidas a otra autoridad.

ARTICULO 6o.- El patrimonio del Instituto Colombiano de Fomento Artesanal estará constituido por :

- a) El capital actual de Artesanías de Colombia S.A.
- b) Las sumas que se apropien anualmente en el presu

puesto nacional y los bienes que se le destinen,

c) Los demás bienes que adquiriera a cualquier título como persona jurídica.

PARAGRAFO : El Gobierno queda autorizado para adquirir las acciones que poseen entidades o sociedades privadas en Artesanías de Colombia S.A., y el valor correspondiente será considerado como aporte de la Nación al patrimonio del Instituto. En relación con dichas acciones podrá hacerse lo que se prevé en el artículo siguiente.

ARTICULO 7o.- Las entidades públicas y los particulares podrán cooperar al incremento del patrimonio del Instituto bajo la forma de aportes, sin que ellas confieran derecho alguno ni facultad de intervenir en su administración. De los aportes se llevará una cuenta especial, y si consisten en bienes distintos de dinero, deberá convenirse su valor entre el aportante y el Instituto, con el fin de registrarlo en la cuenta respectiva, la cual, en caso de disolución, servirá para establecer la cuota que en el activo líquido le corresponda a cada uno de los aportantes.

ARTICULO 8o.- El Instituto Colombiano de Fomento Artesanal sucederá, como persona jurídica, a Artesanías de Colombia S. A. en todos sus derechos y obligaciones.

ARTICULO 9o.- De acuerdo con lo previsto en el artículo 7o. de la Ley 151 de 1959 la Contraloría General de la República adoptará sistemas de vigilancia del Instituto teniendo en cuenta la naturaleza

de sus funciones y particularmente para las actividades relacionadas con la compra y venta de productos artesanales a fin de que éstas se realicen con la agilidad debida.

ARTICULO 10o. - En cuanto no sean contrarias a esta ley se aplicarán al Instituto las disposiciones sobre establecimientos públicos contenidas en los decretos extraordinarios 1050 y 3130 de 1968.