

OFICIO 220-300798 DEL 17 DE OCTUBRE DE 2024

ASUNTO: ALGUNOS ASPECTOS RELACIONADOS CON LAS CÁMARAS DE COMERCIO.

Me refiero a la comunicación radicada con el número de la referencia, mediante la cual la Contraloría General de la República traslada a esta Entidad las preguntas 3, 4, 5, 6, 7, 9 y 10 relacionadas con diferentes tópicos aplicables a las cámaras de comercio, en los siguientes términos:

"(...) 3. ¿El Manual de Presupuesto General de la Nación aplica en la presentación y ejecución de ingresos y egresos de los presupuestos de las cámaras de comercio aprobados por la Junta Directiva?

4. ¿La ley 489 de 1998 es aplicable a las cámaras de comercio en su funcionamiento y cumplimiento de la función delegada por - el Gobierno Nacional por descentralización por colaboración?

5. ¿La contratación desarrollada por las cámaras de comercio están sujetas a la contratación directa, licitación pública, y/o invitación?, o por el contrario se rige conforme al manual de contratación privado de la entidad, en cumplimiento con el artículo 209 de la constitución política nacional, o, ¿existe por mandato legal la aplicación de normas de orden público para tal efecto?

6. ¿Las cámaras de comercio están obligadas a darle cumplimiento a la ley 905 del 2004 al igual que la adenda suscrita por CONFECAMARAS con el Ministerio de Industria y Comercio? y cuál es el principio de legalidad de dichos acuerdos?

7. ¿Las cámaras de comercio están obligadas a asumir el acompañamiento a la mesa nacional de tenderos en política de economía popular prevista

por el Gobierno Nacional? y ¿hasta dónde llega el límite de dicho acompañamiento en logística, capacitación y desplazamiento en los cuales incurrirán los miembros de la mesa nacional de tenderos actores de economía solidaria comunitaria y popular por parte de las cámaras de comercio?

9. ¿Cuáles son las normas aplicables a los miembros de Junta Directiva, Presidente Ejecutivo, funcionarios directivos, técnicos, tecnólogos y operarios que laboran en las cámaras de comercio, en temas contractuales, disciplinarlos, y laborales tanto de funcionarios que ejercen la función de registros públicos como de empleados vinculados a las funciones generales previstas en el artículo 86 del código de comercio?

10. ¿A las cámaras de comercio les son aplicables las normas contenidas en el decreto Ley 222 de 1995 en relación con el SAGRILAF en la lucha contra la corrupción, terrorismo, temas de lavados de activos, teniendo en cuenta que las cámaras de comercio se rigen por lo establecido en el artículo 633 del código civil, ley 1727 de 2014 y Decreto 2042 del 2014, a quien corresponde la designación de los respectivos oficiales de cumplimiento? ¿Y, estos deben ser vinculados con cargos a los recursos de origen público? (...)” (SIC)

Previamente a responder sus inquietudes, debe señalarse que, en atención al derecho de petición en la modalidad de consulta, la Superintendencia de Sociedades con fundamento en los artículos 14 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, emite conceptos de carácter general y abstracto sobre las materias a su cargo, que no se dirigen a resolver situaciones de orden particular, ni constituyen asesoría encaminada a solucionar controversias, o determinar consecuencias jurídicas derivadas de actos o decisiones de los órganos de una sociedad determinada. A su vez, sus respuestas a las consultas no son vinculantes ni comprometen la responsabilidad de la Entidad.

Con el alcance indicado, este Despacho procede a responder sus preguntas en los siguientes términos:

“3. ¿El Manual de Presupuesto General de la Nación aplica en la presentación y ejecución de ingresos y egresos de los presupuestos de las cámaras de comercio aprobados por la Junta Directiva?”

Frente a esta inquietud, es preciso señalar que la misma es confusa puesto que no se especifica el sentido en que debería aplicarse el referido Manual, de igual

forma se pone de presente que de conformidad con lo señalado en las consideraciones previas de este oficio, esta Entidad emite conceptos de carácter general y abstracto sobre las materias a su cargo, y el asunto objeto de consulta escapa de nuestra orbita y competencia por lo cual no es dable pronunciarse al respecto.

"4. ¿La ley 489 de 1998 es aplicable a las cámaras de comercio en su funcionamiento y cumplimiento de la función delegada por - el Gobierno Nacional por descentralización por colaboración?"

El artículo 78 del Código de Comercio dispone:

"ARTÍCULO. 78. Las cámaras de comercio son instituciones de orden legal con personería jurídica, creadas por el Gobierno Nacional, de oficio o a petición de los comerciantes del territorio donde hayan de operar. Dichas entidades serán representadas por sus respectivos presidentes."

A su vez, el Decreto 1074 de 2015, por el cual se reglamenta el Título VI del Libro Primero del Código de Comercio y se dictan otras disposiciones reglamentarias, establece:

"Artículo 2.2.2.38.1.1. Naturaleza jurídica. Las cámaras de comercio son personas jurídicas de derecho privado, de carácter corporativo, gremial y sin ánimo de lucro, administradas y gobernadas por los comerciantes matriculados en el respectivo registro mercantil que tengan la calidad de afiliados. Son creadas de oficio o a solicitud de los comerciantes mediante acto administrativo del Gobierno Nacional y adquieren personería jurídica en virtud del acto mismo de su creación, previo cumplimiento de los requisitos legales exigidos para el efecto y verificación de su sostenibilidad económica que garantice el cumplimiento eficiente de sus funciones."

Por su parte, la Corte Constitucional mediante providencia señaló:

"(...) las Cámaras de Comercio son, (i) instituciones de orden legal; (ii) personas jurídicas de derecho privado[1]; (iii) de carácter corporativo y gremial; (iv) sin ánimo de lucro; (v) integradas por comerciantes matriculados en el respectivo registro mercantil; (vi) creadas de oficio o a solicitud de comerciantes; (vii) creadas mediante acto administrativo del Gobierno Nacional; (viii) con personería jurídica adquirida en virtud del acto mismo de su creación, previo cumplimiento de los requisitos legales exigidos para el efecto; y, (ix) representadas por sus Presidentes."

En cuanto a las funciones que les compete ejercer a tales instituciones, por virtud de la asignación que les hizo el legislador extraordinario, les corresponde principalmente llevar el registro mercantil y certificar sobre actos y documentos en él inscritos, función propia de la administración, pero que como lo ha precisado esta corporación, no cambia su naturaleza jurídica privada en pública, manteniendo de todas maneras su naturaleza corporativa, gremial y privada, y corresponde a la figura de la descentralización por colaboración, autorizada mediante los artículos 1º., 2º., 123, 209, 210 y 365 de la Constitución Política.

Otras funciones públicas también se les han asignado a las Cámaras de Comercio, no señaladas inicialmente en el Código de Comercio sino en leyes expedidas con posterioridad, como la referida al registro de proponentes, la clasificación y la calificación de las personas naturales o jurídicas interesadas en contratar con las entidades estatales, la impugnación de dichas clasificación y calificación, en los términos del artículo 22 de la ley 80 de 1993, la prevista en los arts. 40, 42 y 43 del decreto 2150/95, así como el registro previsto en el artículo 144 del mismo decreto 2150 de 1995, en relación con la cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuas.

(...)

En cuanto a las funciones públicas asignadas por la ley a las Cámaras de Comercio, cabe recordar que cuando la administración pública no asume la prestación de determinados servicios, puede ocurrir que la ley autorice a los particulares para que tomen a su cargo la actividad respectiva, presentándose, entonces, la figura de la descentralización por colaboración, autorizada mediante los artículos 1º., 2º., 123, 209, 210 y 365 de la Constitución Política.

Tal como reiteradamente lo ha explicado la Corte Constitucional, en la descentralización por colaboración, un determinado tipo de entidad privada, nacida de la libre iniciativa de los particulares, y que inicialmente se constituye para cumplir propósitos que sólo interesan a éstos, en razón del conocimiento y la experiencia por ella acumulados, es investida por ley de determinadas funciones públicas, bajo la consideración de que su cumplimiento resulta más eficiente en cabeza suya que en cabeza de una entidad estatal. En cada caso de asignación de tales funciones, la misma ley regula de manera cuidadosa todos los aspectos relacionados con el carácter público de la función encomendada.

En efecto, como lo ha considerado esta corporación, la función administrativa no atañe de manera exclusiva al poder público sino que también incumbe a personas privadas, aspecto este último que se inscribe dentro de la perspectiva, más amplia, de la participación de los administrados "en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación", que el artículo 2o. de la Constitución colombiana consagra como uno de los fines prevalentes del Estado. (se subraya)

Cabe recordar, que de conformidad con las voces del art. 123 Superior, la ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio; conforme al artículo 365 Idem. los particulares prestan servicios públicos, y según el artículo 210 los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley. Así, el desempeño de funciones administrativas por particulares, es una posibilidad reconocida y avalada constitucional y legalmente, y respecto de la atribución prevista en el artículo 210 de la Carta opera por ministerio de la ley y, en el caso de las personas jurídicas, no implica mutación en la naturaleza de la entidad a la que se le atribuye la función, que conserva inalterada su condición de sujeto privado sometido al régimen de derecho privado en lo atinente a la organización y desarrollo de las actividades anejas a su específica finalidad.

En efecto, las personas jurídicas privadas cuando son investidas de la facultad de ejercer funciones administrativas, participan de la naturaleza administrativa, en cuanto toca con el ejercicio de esas funciones, en cuyo desempeño ocupan la posición de la autoridad estatal gozando, por ende, de las prerrogativas del poder público y encontrándose, en consecuencia, sometidas a la disciplina del derecho público; de modo que los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que, según el artículo 209 Superior, guían el desarrollo de la función administrativa, les son por completo aplicables.

Además, el régimen de derecho administrativo sujeta a la persona privada que cumple función administrativa a la consiguiente responsabilidad y le impone el despliegue de una actuación ceñida a lo expresamente autorizado y permitido para la consecución de la específica finalidad pública que se persigue; ello se erige en una garantía para el resto de los asociados y justifica la operancia de los controles especiales que, normalmente, se ubican en cabeza de la administración pública.

De otra parte, la Corte ha considerado que se pueden atribuir funciones administrativas a particulares no sólo en el ámbito de la descentralización por servicios sino también aquellas de carácter administrativo que corresponde ejercer al gobierno, salvo que su delegación esté prohibida por la Constitución o la ley; funciones que se podrán imponer de manera unilateral y con carácter general únicamente por disposición de la ley, o mediante acto administrativo para casos particulares y concretos mediando la celebración de un convenio.

En efecto, atendiendo lo previsto en la Constitución, la Ley 489 de 1998, artículos 110 y s.s, establece las condiciones para el ejercicio de funciones administrativas por personas naturales y jurídicas privadas. Al respecto, la Corte, al estudiar la constitucionalidad los artículos 110 y 111 de la citada la ley, precisó que no solo la ley puede asignar funciones administrativas a los particulares pues también puede hacerse mediante acto administrativo según lo previsto en el inciso segundo del artículo 110 de la Ley 489 de 1998, que al disponer que, "la regulación...de la función administrativa corresponderá en todo momento, dentro del marco legal, a la autoridad o entidad pública titular de la función", defiere al acto jurídico la "regulación" de la atribución de funciones administrativas a particulares, y el señalamiento de las funciones específicas que serán encomendadas, sin que por esta circunstancia se entienda trasladada la función legislativa a las autoridades ejecutivas. Así, no se está poniendo en manos de la administración la potestad de determinar "el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas", sino de que ésta pueda determinar de manera particular y concreta dichas condiciones, mediante acto administrativo expedido de conformidad con la ley, para lo cual será preciso además la celebración de un convenio tal como lo señala el artículo 110 ibídem."¹

Por último, el artículo 2 de la Ley 489 de 1998 indica:

"Artículo 2. Ámbito de aplicación. *La presente ley se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas.*

¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-909 (31 de octubre de 2007). Expediente D-6759. M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández. Disponible: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-909-07.htm>

Parágrafo. Las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, sobre delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno de la Administración Pública se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales, sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política."

De acuerdo con lo expuesto, las cámaras de comercio son entidades de naturaleza corporativa, gremial y privada, integradas por comerciantes, creadas por el gobierno de oficio o a petición de los comerciantes del territorio donde hayan de operar, a las que le han sido delegadas diferentes funciones públicas señaladas en el artículo 86 del Código de Comercio, la Ley 80 de 1993, el Decreto 2150 de 1995 y la Ley 23 de 1991, entre otras, y que en su calidad de particulares que desempeñan funciones administrativas, se encuentran sujetas, en lo pertinente, al ámbito de aplicación de la Ley 489 de 1998.

"5. ¿La contratación desarrollada por las cámaras de comercio están sujetas a la contratación directa, licitación pública, y/o invitación?, o por el contrario se rige conforme al manual de contratación privado de la entidad, en cumplimiento con el artículo 209 de la constitución política nacional, o, ¿existe por mandato legal la aplicación de normas de orden público para tal efecto?"

La Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, indica:

"Artículo 1. DEL OBJETO. La presente ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales.

Artículo 2. DE LA DEFINICION DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PUBLICOS. Para los solos efectos de esta ley:

1. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria,

cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos. (...)"

Por su parte, el artículo 112 de la Ley 489 de 1998 dispone:

"Artículo 112. Régimen jurídico de los actos y contratos. La celebración del convenio y el consiguiente ejercicio de funciones administrativas no modifica la naturaleza ni el régimen aplicable a la entidad o persona privada que recibe el encargo de ejercer funciones administrativas. No obstante, los actos unilaterales están sujetos en cuanto a su expedición, y requisitos externos e internos, a los procedimientos de comunicación e impugnación a las disposiciones propias de los actos administrativos. Igualmente si se celebran contratos por cuenta de las entidades privadas, los mismos se sujetarán a las normas de contratación de las entidades estatales."

A su vez, señaló el Consejo de Estado en providencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 1 de diciembre de 2000, expediente 1308:

"(...)

Por tanto, no resulta aplicable a las Cámaras de Comercio el artículo 112 de la ley 489 de 1998, en la celebración de los contratos necesarios para cumplir las funciones públicas que les ha atribuido la ley pues dicha norma es de aplicación en el caso del particular que ha recibido las funciones públicas o administrativas de una entidad pública, mediante acto administrativo y convenio.

Entonces, con fundamento en dicha norma no le es aplicable a las Cámaras de Comercio el régimen de contratación de las entidades estatales contenido en la ley 80 de 1993; este régimen sólo se les aplicará cuando dichas Cámaras deban celebrar contratos en ejercicio de funciones administrativas que eventualmente les confiera una autoridad o entidad administrativa, en los términos estipulados en el capítulo XVI - artículos

110 a 114 - de la ley 489 de 1998, las cuales como se dijo, serán diferentes de las que les tiene asignadas directamente la ley.(...)

2. LA SALA RESPONDE:

A las Cámaras de Comercio no les es aplicable el régimen de contratación de la administración pública, contenido en la ley 80 de 1993.

Dicho régimen sólo se les aplicará cuando las Cámaras deban celebrar contratos en ejercicio de funciones administrativas que eventualmente les confiera una autoridad o entidad administrativa, en los precisos términos estipulados en el capítulo XVI - artículos 110 a 114 - de la ley 489 de 1998, funciones que, como se dijo, serán diferentes de las que les tiene asignadas directamente la ley.(...)”².

De las normas citadas se infiere que las cámaras de comercio, en principio, no son destinatarias del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, por lo cual pueden aplicar el manual de contratación privado de la entidad en sus procesos contractuales, salvo por lo dispuesto en el pronunciamiento transcrito del Consejo de Estado.

“6. ¿Las cámaras de comercio están obligadas a darle cumplimiento a la ley 905 del 2004 al igual que la adenda suscrita por CONFECAMARAS con el Ministerio de Industria y Comercio? y cuál es el principio de legalidad de dichos acuerdos?”

7. ¿Las cámaras de comercio están obligadas a asumir el acompañamiento a la mesa nacional de tenderos en política de economía popular prevista por el Gobierno Nacional? y ¿hasta dónde llega el límite de dicho acompañamiento en logística, capacitación y desplazamiento en los cuales incurrirán los miembros de la mesa nacional de tenderos actores de economía solidaria comunitaria y popular por parte de las cámaras de comercio?”

El artículo 23 de la Ley 905 de 2004 dispone:

“Artículo 23. Cámaras de Comercio. Las Cámaras de Comercio destinarán parte de los recursos que reciben o administran por concepto de prestación de servicios públicos delegados, incluidos los previstos en el artículo 182 de la Ley 1607 de 2012, para cubrir parte de la financiación

² COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO – SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Providencia expediente 1308 (1 de diciembre de 2000). CP. Doctor: CÉSAR HOYOS SALAZAR

de los programas, las políticas de reindustrialización, turismo y comercio exterior del Ministerio de Comercio, Industria, y Turismo.

Dicho aporte no comprometerá la financiación de los costos y gastos en los que incurren las Cámaras de Comercio por la prestación de las funciones delegadas por la ley y se aplicará teniendo en cuenta la capacidad y disponibilidad de cada una de las Cámaras de Comercio y las prioridades de desarrollo empresarial de las regiones donde les corresponde actuar, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El Gobierno nacional reglamentará el aporte y la aplicación del presente artículo, previa socialización con las cámaras de comercio.”.

En relación con lo dispuesto en el artículo citado, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3820 de 2008 “por el cual se reglamenta el artículo 23 de la Ley 905 del 2 de agosto de 2004, sobre la participación de las Cámaras de Comercio en los programas de desarrollo empresarial y se dictan otras disposiciones”, cuyos artículos 1 y 2 fueron compilados en los artículos 2.2.1.1.1. y 2.2.1.1.2. del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo 1074 de 2015, que indican:

“Artículo 2.2.1.1.1. Participación de las Cámaras de Comercio en los programas de desarrollo empresarial. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en concordancia con las funciones atribuidas a las Cámaras de Comercio por la ley o por el Gobierno nacional, en aplicación del numeral 12 del artículo 86 del Código de Comercio, mediante las concertaciones de que trata este Capítulo buscará que estas entidades incorporen en su plan anual de trabajo, programas de desarrollo empresarial en sus respectivas jurisdicciones, en desarrollo de lo previsto en el artículo 23 de la Ley 905 de 2004.

Las Cámaras de Comercio, en armonía con lo dispuesto en el artículo 2.2.2.43.3. del presente decreto, como resultado de la concertación a que hace referencia el artículo 23 de la Ley 905 de 2004, deberán destinar en los presupuestos anuales, parte de sus recursos para la realización de los programas de que trata el presente artículo, de acuerdo con la disponibilidad financiera y las necesidades de las regiones donde les corresponde actuar. Estos programas serán ejecutados por las Cámaras de Comercio.

Artículo 2.2.1.1.2. Concertación de las líneas de acción y definición de los programas, planes y proyectos a desarrollar. En desarrollo de lo dispuesto

en el artículo anterior, cuando se trate de cubrir parte de la financiación de programas de desarrollo empresarial, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las Cámaras de Comercio a través de Confecámaras, concertarán las líneas de acción y definirán los programas, planes y proyectos a desarrollar, los recursos disponibles para tal fin en especie o efectivo y las condiciones para su ejecución y seguimiento, a más tardar el 30 de noviembre de cada año.

Para estos efectos, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las Cámaras de Comercio directamente, o a través de Confecámaras, podrán cumplir parcial o totalmente las obligaciones contenidas en este Capítulo, suscribirán un convenio donde se establezcan los términos generales de entendimiento a que haya lugar, sin perjuicio de los convenios particulares que se celebren para la ejecución de tales programas, planes y proyectos.”.

Por lo anterior, y al tratarse de norma imperativa, las cámaras de comercio deberán dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 905 de 2004 y los artículos 2.2.1.1.1. y 2.2.1.1.2. del Decreto 1074 de 2015.

“9. ¿Cuáles son las normas aplicables a los miembros de Junta Directiva, Presidente Ejecutivo, funcionarios directivos, técnicos, tecnólogos y operarios que laboran en las cámaras de comercio, en temas contractuales, disciplinarios, ¿y laborales tanto de funcionarios que ejercen la función de registros públicos como de empleados vinculados a las funciones generales previstas en el artículo 86 del código de comercio?” (sic)

Al respecto de esta inquietud, esta Oficina ya se ha pronunciado en los siguientes términos:

“(…) Sobre la posibilidad del control disciplinario de los particulares que ejerzan funciones públicas, la Corte Constitucional en sentencia C- 037-2003 indicó:

“(…) para efectos del control disciplinario será solamente en el caso en que la prestación del servicio público haga necesario el ejercicio de funciones públicas, entendidas como exteriorización de las potestades inherentes al Estado -que se traducen generalmente en señalamiento de conductas, expedición de actos unilaterales y ejercicio de coerción-, que el particular estará sometido, en relación con dicho ejercicio, al régimen disciplinario. No sobra reiterar que en ese supuesto necesariamente la posibilidad de que el

particular pueda hacer uso de dichas potestades inherentes al Estado debe estar respaldada en una habilitación expresa de la ley.” (Subrayado y negrilla fuera del texto)

Esta Oficina, tuvo la oportunidad de pronunciarse previamente sobre las inhabilidades e incompatibilidades de los empleados de las cámaras de comercio y sobre dicho punto, señaló lo siguiente:

“(…) Visto lo anterior, lo primero que se debe aclarar es que la competencia para separar a su trabajador de las funciones públicas de registro por presentarse alguna inhabilidad o incompatibilidad, está en cabeza de las cámaras de comercio, de acuerdo a las funciones asignadas mediante la interpretación constitucional del artículo 90 del Código de Comercio que hizo la Corte Constitucional en la Sentencia C 1142 del 2000, así:

“También deben ser declaradas inexecutable las frases "multas hasta de veinte mil pesos" y "Una y otra las decretará el Superintendente de Industria y Comercio", por cuanto, en criterio de la Corte, le ha sido atribuida a dicho organismo administrativo -que tiene a su cargo la vigilancia y control sobre las cámaras de comercio- una función que constitucionalmente no corresponde al Presidente de la República, a cuyo nombre actúa (art. 189 C.P.), sino a las propias cámaras de comercio como entidades privadas y en su calidad de empleadoras, las cuales, si se presenta la incompatibilidad consagrada, deben separar a su trabajador de las funciones públicas que viene desempeñando.” (…)

Sobre las funciones de las Cámaras de Comercio, consagradas en el artículo 86 del Código de Comercio, la Corte en la Sentencia C- 1142 del 2000, estableció cuales son las que se entienden públicas, así: “ (...) Si se analizan las funciones a cargo de las cámaras de comercio, que están contenidas en el artículo 86 del Código Mercantil, se observará que, en esencia, están íntimamente relacionadas con la función pública del manejo del registro comercial, y en la solución de conflictos entre comerciantes o entre éstos y entidades estatales en virtud de contrataciones.(…)” (subrayado y negrilla fuera de texto)

Visto lo anterior, se procede a responder sus inquietudes en el siguiente orden:

- *A la primera pregunta, se responde, que corresponde a la Cámara de Comercio adelantar los procesos disciplinarios a sus empleados y/o ex –*

empleados, puesto que como se citó arriba, les corresponde a dichas entidades como entes privados en su calidad de empleadores.

• *A la segunda pregunta, se responde, que el Código Único Disciplinario Ley 1952 de 2019, será aplicable únicamente a los particulares que ejerzan funciones públicas, por lo tanto, dicha norma se deberá aplicar a los empleados de las Cámaras de Comercio que desempeñen actividades públicas, de acuerdo a lo arriba expuesto. (...).³*

Como se ha indicado con anterioridad, las cámaras de comercio son particulares que desempeñan funciones públicas asignadas por la ley, y no pueden considerarse como entidades públicas, por tanto, el régimen en materia laboral aplicable a los colaboradores de las cámaras de comercio corresponde al contenido en el Código Sustantivo del Trabajo.

Respecto al régimen disciplinario, aunque este asunto no es competencia de esta Entidad sino de la Procuraduría General de la Nación, se puede indicar que el régimen aplicable a los particulares, que ejercen funciones públicas, se encuentra contenido en los artículos 69 y siguientes de la Ley 1952 de 2019.

"10. ¿A las cámaras de comercio les son aplicables las normas contenidas en el decreto Ley 222 de 1995 en relación con el SAGRILAF en la lucha contra la corrupción, terrorismo, temas de lavados de activos, teniendo en cuenta que las cámaras de comercio se rigen por lo establecido en el artículo 633 del código civil, ley 1727 de 2014 y Decreto 2042 del 2014, a quien corresponde la designación de los respectivos oficiales de cumplimiento? ¿Y, estos deben ser vinculados con cargos a los recursos de origen público?"

Partimos de la base que el artículo 70 de la Ley 2069 de 2020⁴, le asignó a la Superintendencia de Sociedades a partir del 1 de enero de 2022, las

³ COLOMBIA. SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES. Oficio 220-023989 (20 de diciembre de 2023). Asunto: ALGUNOS ASPECTOS DEL CONTROL DISCIPLINARIO DE LOS EMPLEADOS DE LAS CÁMARAS DE COMERCIO. Disponible en: <https://www.supersociedades.gov.co/documents/107391/159040/OFICIO++++220-023989++++20+DE+DICIEMBRE+DE+2023.pdf/f9b9cc3f-211f-7deb-c81c-c367b57a4d91?version=1.0&t=1704811798564>

⁴ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2069 (31 de diciembre de 2020). "Artículo 70. Facilidades para el emprendimiento. Con el fin de generar sinergias, facilidades y alivios a los emprendedores, a partir del 1 de enero de 2022, la Superintendencia de Sociedades ejercerá las competencias asignadas por la Ley a la Superintendencia de Industria y Comercio para la inspección, vigilancia y control de las cámaras de comercio, así como las previstas en los artículos 27, 37 y 94 del Código de Comercio respecto del registro mercantil, el ejercicio profesional del comercio y la apelación de los actos de registro. Desde dicha fecha, la mención realizada en cualquier norma jurídica a esta última superintendencia como autoridad de supervisión o superior jerárquico de las cámaras de comercio se entenderá referida a la Superintendencia de Sociedades. El Gobierno nacional garantizará los recursos técnicos, administrativos, financieros y humanos para el traslado de tales funciones y establecerá la tarifa o contribución que por concepto del servicio administrativo de supervisión deberán pagar las cámaras de comercio a la Superintendencia de Sociedades, de conformidad con los recursos necesarios para tal fin y su

competencias que tenía a su cargo la Superintendencia de Industria y Comercio, para ejercer la inspección, vigilancia y control de las Cámaras de Comercio, así como las previstas en los artículos 27, 37 y 94 del Código de Comercio respecto del registro mercantil, el ejercicio profesional del comercio y la apelación de los actos de registro.

Que de conformidad con el artículo 7 del Decreto 1736 de 2020, modificado por el artículo 4 del Decreto 1380 de 2021, son funciones de la Superintendencia de Sociedades:

“La Superintendencia de Sociedades cumplirá las funciones generales establecidas en las leyes 222 de 1995; 363 de 1997; 446 de 1998; 550 de 1999; 603 de 2000; 640 de 2001; 1116 de 2006; 1173 de 2007; 1258 de 2008; 1314 de 2009; 1429 de 2010; 1445 de 2011; 1450 de 2011; 1527 de 2012; 1563 de 2012; 1676 de 2013; 1700 de 2013; 1708 de 2014; 1727 de 2014; 1762 de 2015; 1778 de 2016; 1870 de 2017; 1901 de 2018; 1902 de 2018; 1943 de 2018; 1955 de 2019; 1966 de 2019, 2069 de 2020 y en particular las determinadas en el Decreto Único Reglamentario Sectorial 1074 de 2015 (Decisión 292 de 1991 - Comisión del Acuerdo de Cartagena) y en los siguientes Decretos 1970 de 1979; 1941 de 1986; 410 de 1971; 1746 de 1991; 2116 de 1992; artículo 110, parágrafo 1º, numeral 2 del Decreto 663 de 1993; Decreto 2153 de 1992; 1517 de 1998; 1818 de 1998; 2080 de 2000; 1844 de 2003; 4334 de 2008; 19 de 2012; 1510 de 2013; 1219 de 2014; 1835 de 2015; 2136 de 2015; 24 de 2016; 1348 de 2016; 119 de 2017; 2046 de 2019; 065 de 2020; 560 de 2020; 772 de 2020; 1008 de 2020; 1068 de 2020 y aquellas que modifiquen o adicionen las anteriores, así como las demás que le señalen las normas vigentes y las que le delegue el Presidente de la República.

Teniendo en cuenta el contenido normativo anterior, se especifican las siguientes funciones:

(...)

28. Instruir, en la forma que lo determine, a entidades sujetas a su supervisión sobre las medidas que deben adoptar para promover la transparencia y ética empresarial en sus prácticas de negocios para contar con mecanismos internos de prevención de actos de corrupción, al igual que mecanismos de gestión para la prevención del riesgo de lavado de activos y del financiamiento del terrorismo, y de financiamiento de la

presupuesto, la cual será recaudada por la Superintendencia de Sociedades. El Gobierno nacional reglamentará todo lo concerniente a este artículo.”

proliferación de armas de destrucción masiva por parte de sus supervisados;

(...)

50. Ejercer las funciones asignadas por la ley en relación con cámaras de comercio, así como sus federaciones, confederaciones y aquellas asignadas respecto de comerciantes;

(...).".

Con fundamento en lo anterior, la Superintendencia de Sociedades expidió la Circular 100-000004 de 4 de octubre de 2023, por medio de la cual se modifica el Capítulo X de la Circular Básica Jurídica, en el sentido de incluir a las cámaras de comercio como sujetos obligados de la aplicación del Régimen de Autocontrol y Gestión del Riesgo Integral LA/FT/FPADM.

Para mayor conocimiento sobre el SAGRILAF se invita a consultar la Circular 100-000016 de 24 de diciembre de 2020⁵ y sus modificatorias⁶.

Sobre la destinación de los recursos de origen público a los "cargos" que indica la inquietud, no es del resorte de esta entidad pues la misma no tiene facultades para definir la aplicación de los mismos. Sin perjuicio de lo anterior, a manera de ilustración se transcribe lo indicado por el Consejo de Estado en Sala de Consulta y Servicio Civil a través de providencia 2025 de 2011:

"(...) Al estudiar las normas citadas, la Sala expresó en el concepto 1308 de 2000 que los ingresos que las Cámaras de Comercio perciben por atender el registro mercantil (inscripciones y certificados) son recursos públicos y sólo pueden destinarse al cumplimiento de las funciones que la ley expresamente autoriza. Son recursos privados de las Cámaras, en

⁵ COLOMBIA. SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES. Circular 100-000016. (24 de diciembre de 2024). Por la cual se modifica integralmente el Capítulo X de la Circular Básica Jurídica. Disponible en: <https://www.supersociedades.gov.co/documents/107391/161161/Circular+100-000016+de+24+de+diciembre+de+2020.pdf/843e17bf-2a09-8729-046c-a51bf00a88c1?version=1.7&t=1722396181220>

⁶ COLOMBIA. SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES. Circular 100-000004. (9 de abril de 2021). Disponible en: <https://www.supersociedades.gov.co/documents/107391/161157/Circular+100-000004+de+9+de+abril+de+2021.pdf/1c5f8e4e-13bd-a31f-792a-6650ccd0811f?version=1.7&t=1722396143927>. Circular 100-000015. (24 de agosto de 2021). Disponible en: <https://www.supersociedades.gov.co/documents/107391/161157/Circular+100-000015+del+24+de+septiembre+de+2021.pdf/cc7aa6b0-1373-6c36-e3e7-fecc846b2393?version=1.7&t=1722908446701>. Circular 100-000004. (4 de octubre de 2023). Disponible en: <https://www.supersociedades.gov.co/documents/107391/6026893/Circular+Externa+100-000004+de+4+de+octubre+de+2023.pdf/cfd832d1-5570-145b-5773-cd28c04ec56b?version=1.1&t=1722378241321>. Circular 100-000003. (23 de abril de 2024). Disponible en: <https://www.supersociedades.gov.co/documents/107391/7114590/Circular+Externa+100-000003+de+23+de+abril+de+2024.pdf/2357e354-85fd-7edc-dc54-f2ba1a3975d6?version=1.2&t=1722377665101>

cambio, las cuotas que de manera voluntaria pagan los afiliados e inscritos para el sostenimiento de estas.

Ya en el concepto 566 del 16 de diciembre de 1993 la Sala sostuvo que los ingresos de las Cámaras de Comercio por el ejercicio de la función pública del registro mercantil corresponden a la noción de "tasas", dado que persiguen la "recuperación de los costos de los servicios que les presten" a los contribuyentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política, así como en los artículos 93 del C.Co., y 124 de la ley 6a de 1992, arriba citados.

Por su parte la Corte Constitucional, al revisar la constitucionalidad del artículo 124 de la ley 6a de 1992 y declararlo exequible, sostuvo en la sentencia C - 144 de 1993 que el desempeño de un servicio o función pública por un particular no "impide al Legislador sujetar dicha actividad o servicio a un sistema tributario de tasa, máxime si éste resulta ser el único adecuado e idóneo para ese propósito."

Y en relación con la retribución que a las Cámaras de Comercio pagan los usuarios por concepto del servicio recibido, esto es, la tarifa, declaró que "debe orientarse a la recuperación del costo del servicio".

La Corte reiteró posteriormente, en la sentencia C - 167 de 1995, que las actividades de las Cámaras de Comercio en cumplimiento de la función pública del registro mercantil, si bien corresponden al Estado, son prestadas por los particulares merced a una habilitación legal (art. 86 inciso 3º del Código de Comercio), y por esta razón los respectivos ingresos son ingresos públicos que tienen el carácter de tasas, sujetos a control fiscal por parte de la Contraloría General de la República. En relación con esta materia la Corte hizo las siguientes precisiones, de importancia para lo que ha de concluirse en este concepto:

"...para esta Corporación es racional entender que, si el registro mercantil implica la prestación de un servicio público, su financiamiento debe asegurarse mediante un ingreso percibido por la Cámara de Comercio en forma de tasa, cuyo destino no es el acrecimiento del patrimonio de la entidad, tal como lo entiende el libelista, sino para asegurar la adecuada prestación de este servicio público, vale decir para la recuperación del costo total o parcial del servicio, que es consustancial a la naturaleza de este ingreso público. Si bien es cierto que no es objeto de discusión por parte del libelista, conviene precisar y recordar la jurisprudencia de esta Corporación (Sentencia C-465 de 1993), en donde se estableció el

concepto de tasa como ingreso tributario, para concluir que en este caso específico, este ingreso no se puede considerar como ingreso privado de las Cámaras de Comercio (...), pues únicamente posee el propósito de financiar la función pública del registro mercantil; no es un título adquisitivo de dominio para la persona jurídica de derecho privado que la presta (...), en consecuencia, los recursos económicos provenientes del ejercicio de tales funciones, como el registro público mercantil se traducen en la generación y conformación de fondos públicos...”.

Concluye esta corporación que los ingresos de las cámaras de comercio, provenientes del registro público mercantil, que aquellas manejan, por virtud de la ley, ciertamente son dineros fiscales; las cámaras de comercio manejan fondos que corresponden a la actividad impositiva del Estado y que no pueden entenderse como recursos privados de estas instituciones”. (Resalta la Sala)”.

En los anteriores términos se ha atendido su inquietud, no sin antes manifestarle que el presente oficio tiene los alcances del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y que en la Página WEB de ésta entidad puede consultar directamente la normatividad, los conceptos que la misma emite sobre las materias de su competencia, la Circular Básica Jurídica y el aplicativo Tesauro donde podrá consultar la doctrina jurídica y la jurisprudencia mercantil de la Entidad.

⁷ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Expediente: 11001-03-06-000-2010-00088-00. Interno 2025. Providencia del 8 de septiembre de 2011. C.P. Doctor AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=65512

