

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RAD: 17-24139- -1-0 FECHA: 2017-02-16 16:36:14
DEP: 10 OFICINA ASESORA JURIDICA EVE: SIN EVENTO
TRA: 113 DP-CONSULTAS FOLIOS: 9
ACT: 440 RESPUESTA

Bogotá D.C.

Señores

FONTUR

CALLE 28 NO. 13A - 24 PISO 6°
BOGOTA D.C.--COLOMBIA

Asunto: Radicación: 17-24139- -1-0
 Trámite: 113
 Evento:
 Actuación: 440
 Folios: 9

Apreciados Señores:

De conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, por la cual se sustituye el Título II del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, fundamento jurídico sobre el cual se funda la consulta objeto de la solicitud, procede la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** a emitir un pronunciamiento, en los términos que a continuación se pasan a exponer:

1. OBJETO DE LA CONSULTA

Atendiendo a la solicitud por usted radicada ante esta Entidad a través de su comunicación de fecha 31 de enero de 2017, en la cual respecto del alcance de las funciones de las Cámaras de Comercio, presenta las siguientes inquietudes:

“1. Las Cámaras de Comercio como entidades sin ánimo de lucro de carácter privado, pueden suscribir y ejecutar contratos en calidad de contratista, a nivel nacional en los que se comprometen a desarrollar actividades diferentes a las asignadas por el Estado?”

“2. Las Cámaras de Comercio pueden suscribir contratos de prestación de servicios en calidad de contratista, para la ejecución de los mismos fuera de su jurisdicción?”

“3. En virtud del Decreto 2042 de 2014 artículo 4 ¿Las cámaras de comercio tienen alguna limitación para suscribir contratos, en calidad de contratistas, cuya ejecución se ha de realizar fuera de su jurisdicción?”

Nos permitimos realizar las siguientes precisiones:



2. CUESTIÓN PREVIA

Reviste de gran importancia precisar en primer lugar que la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** a través de su Oficina Asesora Jurídica no le asiste la facultad de dirimir situaciones de carácter particular, debido a que, una lectura en tal sentido, implicaría la flagrante vulneración del debido proceso como garantía constitucional.

Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido en la Sentencia C-542 de 2005:

“Los conceptos emitidos por las entidades en respuesta a un derecho de petición de consulta no constituyen interpretaciones autorizadas de la ley o de un acto administrativo. No pueden reemplazar un acto administrativo. Dada la naturaleza misma de los conceptos, ellos se equiparan a opiniones, a consejos, a pautas de acción, a puntos de vista, a recomendaciones que emite la administración pero que dejan al administrado en libertad para seguirlos o no”.

Ahora bien, una vez realizadas las anteriores precisiones, se suministrarán las herramientas de información y elementos conceptuales necesarios que le permitan absolver las inquietudes por usted manifestadas, como sigue:

3. FACULTADES DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN MATERIA DE CÁMARAS DE COMERCIO

En cuanto a las funciones específicas de esta Entidad frente a las cámaras de comercio, se encuentran las señaladas en el Código de Comercio en los artículos 27,37,82 y 87 y en el artículo 1, numerales 17,18, y 19 del Decreto 4886 de 2011.

17. Ejercer el control y vigilancia de las Cámaras de Comercio, sus federaciones y confederaciones de acuerdo con las disposiciones vigentes sobre la materia y coordinar lo relacionado con el registro mercantil.

18. Determinar los libros necesarios para que las Cámaras de Comercio lleven el registro mercantil, la forma de hacer las inscripciones e instruir para que dicho registro y el de las personas jurídicas sin ánimo de lucro se lleve de acuerdo con la ley.

19. Ejercer de acuerdo con la ley las funciones relacionadas con el registro único de proponentes.

Igualmente, corresponde, a esta Entidad, en materia de registro mercantil, (i) resolver los recursos de apelación y queja interpuestos contra los actos expedidos por las cámaras de comercio; (ii) evaluar el registro único empresarial y proponer las condiciones a que debe someterse dicho registro, así como proyectar los instructivos que sea necesario expedir a efectos de coordinarlo, (iii) establecer los formatos de inscripción y renovación de la inscripción en el RUES (Registro Único Empresarial y Social), (iv) establecer la información



requerida para la inscripción en el RUES, (v) establecer la información requerida para la renovación de la inscripción en el RUES, (vi) regular la integración e implementación del RUES, atendiendo principios específicos y de manera armónica con las disposiciones estatutarias y con las contenidas en códigos, respecto de los registros que lo conforman. En ese orden de ideas, se procederá en primer lugar al desarrollo, legal, doctrinal y jurisprudencial que corresponda realizar en torno al objeto de la petición como eje central.

3.1. Naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio

El artículo 78 del Código de Comercio establece que:

“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.” (subraya fuera de texto)

En concordancia con la citada norma el artículo 2.2.2.38.1.1. del Decreto 1074 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, dispone:

“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.” (Resaltado fuera del texto)

Ahora bien, en relación con la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio la Corte Constitucional, en sentencia C- 144 de 1993 precisó que dichas entidades “a las cuales se ha encargado el ejercicio de la función de llevar el registro mercantil y certificar sobre los actos y documentos en él inscritos, **no son entidades públicas**, pues no se avienen con ninguna de las especies de esta naturaleza contempladas y reguladas en la Constitución y la Ley. Si bien nominalmente se consideran "instituciones de orden legal", creadas por el Gobierno, lo cierto es que ellas se integran por los comerciantes inscritos en su respectivo registro mercantil. **La técnica autorizatoria y la participación que ella reserva a la autoridad pública habida consideración de las funciones que cumplen las cámaras de comercio, no permite concluir por sí solas su naturaleza pública. No se puede dudar sobre su naturaleza corporativa, gremial y privada.**”

De acuerdo con lo anterior, las cámaras de comercio son entidades sin ánimo de lucro de naturaleza corporativa, gremial y privada que por autorización expresa de la ley, desarrollan funciones públicas.



En cuanto a las funciones públicas que desarrollan las cámaras de comercio están relacionadas con su función registral, la cual será realizada de manera unificada a través del Registro Único Empresarial y Social -RUES-, con el fin de brindar al Estado, a la sociedad en general, a los empresarios, a los contratistas, a las entidades de economía solidaria y a las entidades sin ánimo de lucro una herramienta confiable de información unificada tanto en el orden nacional como en el internacional.

Para el ejercicio de estas funciones públicas, las cámaras deben regirse por la competencia propia de las autoridades administrativas y, por lo tanto, sus facultades son eminentemente regladas y restringidas a lo expresamente consagrado en el ordenamiento jurídico, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución.

3.2 Jurisdicción de las Cámaras de Comercio

En cuanto a la jurisdicción donde desarrollan sus funciones y programas las Cámaras de Comercio, el Decreto 1074 de 2015, en el artículo 2.2.2.38.1.2, dispone:

“Artículo 2.2.2.38.1.2. Jurisdicción. *Corresponde al Gobierno nacional fijar los límites territoriales dentro de los cuales cada Cámara de Comercio desarrollará sus funciones y programas, teniendo en cuenta la continuidad geográfica, los vínculos económicos y comerciales de cada región.*

La circunscripción territorial de una Cámara de Comercio podrá comprender el territorio de varios municipios. No obstante lo anterior, en el área de un municipio, distrito o área metropolitana, deberá funcionar solo una Cámara de Comercio. Se exceptúan de esta regla los casos en que con anterioridad al 15 de octubre de 2014 ya existieran varias Cámaras de Comercio en una misma área metropolitana.”

De acuerdo con la norma anterior, la jurisdicción de las cámaras de comercio estará supeditada a la continuidad geográfica y a los lazos económicos y comerciales de la zona o región, precisando que en un mismo municipio, distrito o área metropolitana, solamente podrá funcionar una cámara de comercio.

Así las cosas, el Gobierno Nacional a través del Decreto 622 de 2000 modificado por el Decreto 733 de 2013 y recopilado por el Decreto 1074 de 2015, fijó la jurisdicción de las diferentes Cámaras de Comercio del país, señalando en el artículo 2.2.2.45.5 la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Armenia y del Quindío, así:

“Artículo 2.2.2.45.5. La Jurisdicción de la Cámara de Comercio de Armenia y del Quindío. *La jurisdicción de la Cámara de Comercio de Armenia y del Quindío comprende todos los municipios del departamento del Quindío.)”*

3.3 Funciones de las Cámaras de Comercio

El artículo 86 del Código de Comercio y el artículo 2.2.2.38.1.4. del Decreto 1074 de 2015,



señalan las funciones que deben cumplir las cámaras en el ejercicio de su actividad, quedando prohibido la realización de cualquier acto u operación que no esté encaminado al exclusivo cumplimiento de sus funciones.

En efecto, el artículo 86 del Código de Comercio, establece: *Las cámaras de comercio ejercerán las siguientes funciones:*

- “1. Servir de órgano de los intereses generales del comercio ante el gobierno y ante los comerciantes mismos.*
- 2. Adelantar investigaciones económicas sobre aspectos o ramos específicos del comercio interior y exterior y formular recomendaciones a los organismos estatales y semioficiales encargados de la ejecución de los planes respectivos.*
- 3. Llevar el registro mercantil y certificar sobre los actos y documentos en él inscritos, como se prevé en este código.*
- 4. Dar noticia en sus boletines u órganos de publicidad de las inscripciones hechas en el registro mercantil y de toda modificación, cancelación o alteración que se haga de dichas inscripciones.*
- 5. Recopilar las costumbres mercantiles de los lugares correspondientes a su jurisdicción y certificar sobre la existencia de las recopiladas.*
- 6. Designar el árbitro o los árbitros o los amigables componedores cuando los particulares se lo soliciten.*
- 7. Servir de tribunales de arbitramento para resolver las diferencias que les defieran los contratantes, en cuyo caso el tribunal se integrará por todos los miembros de la junta.*
- 8. Prestar sus buenos oficios a los comerciantes para hacer arreglos entre acreedores y deudores, como amigables componedores.*
- 9. Organizar exposiciones y conferencias, editar o imprimir estudios o informes relacionados con sus objetivos.*
- 10. Dictar su reglamento interno que deberá ser aprobado por el Superintendente de Industria y Comercio.*
- 11. Rendir en el mes de enero de cada año un informe o memoria al Superintendente de Industria Comercio acerca de las labores realizadas en el año anterior y su concepto sobre la situación económica de sus respectivas zonas, así como el detalle de sus ingresos y egresos.*
- 12. Las demás que les atribuyan las leyes y el Gobierno Nacional.”*



A su vez, el artículo 2.2.2.38.1.4. del Decreto 1074 de 2015, le señala a las cámaras las siguientes funciones:

“Artículo 2.2.2.38.1.4. Funciones de las cámaras de comercio. Las cámaras de comercio ejercerán las funciones señaladas en el artículo 86 del Código de Comercio y en las demás normas legales y reglamentarias y las que se establecen a continuación:

1. Servir de órgano consultivo del Gobierno Nacional y, en consecuencia, estudiar los asuntos que éste someta a su consideración y rendir los informes que le soliciten sobre la industria, el comercio y demás ramas relacionadas con sus actividades;

2. Adelantar, elaborar y promover investigaciones y estudios jurídicos, financieros, estadísticos y socioeconómicos, sobre temas de interés regional y general, que contribuyan al desarrollo de la comunidad y de la región donde operan;

3. Llevar los registros públicos encomendados a ellas por la ley y certificar sobre los actos y documentos allí inscritos;

4. Recopilar y certificar la costumbre mercantil mediante investigación realizada por cada cámara de comercio dentro de su propia jurisdicción. La investigación tendrá por objeto establecer las prácticas o reglas de conducta comercial observadas en forma pública, uniforme, reiterada y general, siempre que no se opongan a normas legales vigentes;

5. Crear centros de arbitraje, conciliación y amigable composición por medio de los cuales se ofrezcan los servicios propios de los métodos alternos de solución de conflictos, de acuerdo con las disposiciones legales;

6. Adelantar acciones y programas dirigidos a dotar a la región de las instalaciones necesarias para la organización y realización de ferias, exposiciones, eventos artísticos, culturales, científicos y académicos, entre otros, que sean de interés para la comunidad empresarial de la jurisdicción de la respectiva cámara de comercio;

7. Participar en la creación y operación de centros de eventos, convenciones y recintos feriales de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1558 de 2012 y las demás normas que las sustituyan, modifiquen o adicionen;

8. Promover la formalización, el fortalecimiento y la innovación empresarial, así como desarrollar actividades de capacitación en las áreas comercial e industrial y otras de interés regional, a través de cursos especializados, seminarios, conferencias y publicaciones;

9. Promover el desarrollo regional y empresarial, el mejoramiento de la competitividad y participar en programas nacionales de esta índole;

10. Promover la afiliación de los comerciantes inscritos que cumplan los requisitos señalados en la ley, con el fin de estimular la participación empresarial en la gestión de las cámaras de comercio y el acceso a los servicios y programas especiales;



11. Prestar servicios de información empresarial originada exclusivamente en los registros públicos, para lo cual podrán cobrar solo los costos de producción de la misma;
12. Prestar servicios remunerados de información de valor agregado que incorpore datos de otras fuentes;
13. Desempeñar y promover actividades de veeduría cívica en temas de interés general de su correspondiente jurisdicción;
14. Promover programas, y actividades en favor de los sectores productivos de las regiones en que les corresponde actuar, así como la promoción de la cultura, la educación, la recreación y el turismo;
15. Participar en actividades que tiendan al fortalecimiento del sector empresarial, siempre y cuando se pueda demostrar que el proyecto representa un avance tecnológico o suple necesidades o implica el desarrollo para la región;
16. Mantener disponibles programas y servicios especiales para sus afiliados;
17. Disponer de los servicios tecnológicos necesarios para el cumplimiento y debido desarrollo de sus funciones registrales y la prestación eficiente de sus servicios;
18. Publicar la noticia mercantil de que trata el numeral 4 del artículo 86 del Código de Comercio, que podrá hacerse en los boletines u órganos de publicidad de las cámaras de comercio, a través de Internet o por cualquier medio electrónico que lo permita;
19. Realizar aportes y contribuciones a toda clase de programas y proyectos de desarrollo económico, social y cultural en el que la Nación o los entes territoriales, así como sus entidades descentralizadas y entidades sin ánimo de lucro tengan interés o hayan comprometido sus recursos;
20. Participar en programas regionales, nacionales e internacionales cuyo fin sea el desarrollo económico, cultural o social en Colombia;
21. Gestionar la consecución de recursos de cooperación internacional para el desarrollo de sus actividades;
22. Prestar los servicios, de entidades de certificación previsto en la Ley 527 de 1999, de manera directa o mediante la asociación con otras personas naturales o jurídicas; Administrar individualmente o en su conjunto cualquier otro registro público de personas, bienes, o servicios que se deriven de funciones atribuidas a entidades públicas con el fin de conferir publicidad a actos o documentos, siempre que tales registros se desarrollen en virtud de autorización legal y de vínculos contractuales de tipo habilitante que celebren con dichas entidades;



Por su parte, el artículo 2.2.38.1.6, sobre la forma y desarrollo de las funciones asignadas a las Cámaras de Comercio, señala:

“Artículo 2.2.2.38.1.6. Desarrollo de las funciones. Las Cámaras de Comercio podrán celebrar convenios entre ellas, asociarse o contratar con cualquier persona natural o jurídica para el cumplimiento de sus funciones. También podrán cumplir sus funciones mediante la constitución o participación en entidades vinculadas. Ningún mecanismo de asociación o vinculación que celebren las Cámaras de Comercio podrá ser alegado como causal eximente de responsabilidad en el cumplimiento de sus funciones. La participación de las Cámaras de Comercio en cualquiera de estas actividades, deberá ser en igualdad de condiciones frente a los demás competidores, incluso en cuanto al manejo de la información.”

Por último, el artículo 2.2.2.38.1.5 del mencionado decreto, dispone:

“Artículo 2.2.2.38.1.5. Prohibiciones a las cámara de comercio. A las cámaras de comercio les queda prohibido realizar cualquier acto u operación que no esté encaminado al exclusivo cumplimiento de sus funciones. Las cámaras de comercio no podrán desarrollar ninguna actividad con fines políticos. Los miembros de junta directiva y los empleados de las cámaras de comercio no podrán sacar provecho o ventaja de los bienes, información, nombre o recursos de las cámaras de comercio para postularse, hacer proselitismo u obtener beneficios políticos de ninguna clase en nombre propio o de un tercero.”

Como se observa de las normas transcritas a las cámaras de comercio la ley les ha asignado sus funciones y les está prohibido realizar actuaciones no contempladas en las disposiciones legales.

4. CONSIDERACIONES FINALES EN TORNO A LA CONSULTA PRESENTADA.

En línea con lo anterior, y teniendo en cuenta que a este punto se ha logrado la exposición de las consideraciones de orden, legal, jurisprudencial y doctrinal, en el marco de los interrogantes planteados en la solicitud formulada, y reiterando que esta Oficina Asesora Jurídica a través de un concepto no puede resolver situaciones particulares, nos permitimos manifestar:

Las Cámaras de Comercio son personas jurídicas de derecho privado, de carácter corporativo, gremial y sin ánimo de lucro creadas por el Gobierno Nacional de oficio o a solicitud de los comerciantes, para el ejercicio de las funciones previstas en la ley, dentro de la jurisdicción que para el efecto el Gobierno les haya fijado.

En este orden, frente a su primera inquietud, dado que las funciones de las Cámaras de Comercio son taxativas y regladas, a los entes camerales no les es permitido realizar actuaciones no contempladas en la ley, quedándoles prohibido la realización de cualquier acto u operación que no esté encaminado al exclusivo cumplimiento de sus funciones.



En tal sentido, las Cámaras de Comercio podrán suscribir y ejecutar contratos cuyas actividades a desarrollar se encuentren encaminadas al cumplimiento de sus funciones legales, teniendo prohibido realizar actuaciones no contempladas en la ley, conforme lo señala expresamente el artículo 2.2.2.38.1.5 del Decreto 1074 de 2015.

Respecto de su segundo interrogante, lo remitimos a nuestra respuesta anterior, precisando que las Cámaras de Comercio han sido creadas por el Gobierno Nacional para impulsar el desarrollo comercial y empresarial de las distintas regiones del país, fijándoles igualmente el Gobierno su campo o radio de acción para el ejercicio de sus funciones legales.

En consecuencia, consideramos que las Cámaras de Comercio podrán suscribir contratos para el desarrollo de actividades encaminadas al cumplimiento de sus funciones legales dentro de la jurisdicción que para el efecto les ha sido asignada por el Gobierno Nacional, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 622 de 2000 modificado por el Decreto 733 de 2013 y recopilado por el Decreto 1074 de 2015, conforme se indicó en el numeral 3.2 de este escrito.

Frente a su tercera y última pregunta, nos remitimos a las respuestas anteriores, siendo oportuno señalar que en el artículo 4 del Decreto 2042 de 2014, recopilado por el artículo 2.2.2.38.1.4 del Decreto 1074 de 2015, se relacionan 22 funciones a cargo de las Cámaras de Comercio, dentro de las cuales en los numerales 2,4,6,8,9,14,15 y 20 expresamente se señala que tales actividades están encaminadas a la región, zona o jurisdicción de la respectiva cámara de comercio.

Finalmente le informamos que algunos conceptos de interés general emitidos por la Oficina Jurídica, así como las resoluciones y circulares proferidas por ésta Superintendencia, las puede consultar en nuestra página web <http://www.sic.gov.co/drupal/Doctrina-1>

En ese orden de ideas, esperamos haber atendido satisfactoriamente su consulta, reiterándole que la misma se expone bajo los parámetros del artículo 28 de la ley 1755 de 2015, esto es, bajo el entendido que las mismas no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia ni son de obligatorio cumplimiento ni ejecución.

Atentamente,

JAZMIN ROCIO SOACHA PEDRAZA
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA

Elaboró: Clara Inés Vega
Revisó: Rocío Soacha
Aprobó: Rocío Soacha