



**Universidad  
Pontificia  
Bolivariana**

**ALCANCE DEL CONTROL FISCAL EJERCIDO POR LA CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA FRENTE A LAS CÁMARAS DE COMERCIO EN  
COLOMBIA**

Daniela Andrea Álvarez Puerta

Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Derecho

Asesor

Daniel Franco Arango

Abogado

Universidad Pontificia Bolivariana

Escuela de Derecho y Ciencias Políticas

Maestría en Derecho

Línea de énfasis en Derecho Administrativo

Medellín

2019

**Fecha: 7 de marzo de 2019**

**Nombre del estudiante: Daniela Andrea Álvarez Puerta**

**Nombre del director: Daniel Franco Arango**

**Nombre del jurado 1: Álvaro Quintero Sepúlveda**

**Nombre del jurado 2: Fredy Andrés Méndez Rúa**

**Febrero 25 de 2019**

**Daniela Andrea Álvarez Puerta**

“Declaro que este trabajo de grado no ha sido presentado para optar a un título, ya sea en igual forma o con variaciones, en esta o cualquier otra universidad” Art. 82 Régimen Discente de Formación Avanzada.

Daniela Alvarez Puerta

---

# **ALCANCE DEL CONTROL FISCAL EJERCIDO POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA FRENTE A LAS CÁMARAS DE COMERCIO EN COLOMBIA<sup>1</sup>**

## **Resumen**

Constitucionalmente se indica que, con el fin de lograr eficiencia en el cumplimiento de las funciones del Estado, en ciertas ocasiones particulares tendrán asignadas funciones públicas. Las Cámaras de Comercio en Colombia, son un claro ejemplo de particulares que prestan una función pública delegada por una norma especial, cual es la función del registro público. En cumplimiento de esta función, que a la vez se considera servicio público, ellas recaudan y administran recursos públicos, lo cual conlleva a que la Contraloría General de la República ejerza frente a estas el control fiscal. No obstante, subsisten aún muchas inquietudes sobre la forma en que debe ejercerse este control fiscal, siendo necesario dar algunas claridades frente al alcance del mismo.

**Palabras claves:** Cámara de Comercio, Función Pública y Administrativa, Recursos Públicos, Contraloría General de la República, Control Fiscal.

---

<sup>1</sup> Daniela Andrea Álvarez Puerta. Abogada de la Universidad de Antioquia y Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: danyresder@gmail.com.

## **Abstract**

Under the Constitution, is recommended, for efficiency in propose of performing the state tasks, that some civilians has been entrusted with public responsibilities.

The “Cámaras de Comercio” in Colombia are an important example of these civilians developing public tasks, those tasks are delegated by law and they are about a public record of different issues.

In the performance of this function, which is both a public service, The Cámaras de Comercio collect and manage public resources, with the effect that those resources are controlled by the Contraloría General de la República in exercise of tax control. However, there are a lot of concerns that persist about the matter, so it’s still being necessary to go further in the topic of the tax control made by the Contraloría General de la República.

**Key Words:** Cámara de Comercio, Public Service, Public Resources, Contraloría General de la República, Tax Control.

## **Introducción**

Las Cámaras de Comercio en Colombia han existido desde la expedición del Código de Comercio (Decreto 410 de 1971), que en su artículo 86 desarrolla las funciones enmarcadas en el apoyo del desarrollo empresarial. Es claro que su naturaleza jurídica tal como lo expresa el Decreto 2042 de 2014 es de ser personas jurídicas de derecho privado, de carácter

corporativo, gremial y sin ánimo de lucro, que se encuentran administradas y gobernadas por los comerciantes” (pág. 1).

Sin embargo, debido a la creciente actuación por parte de los entes de control, en especial de la Contraloría General de la República respecto al control que realiza del manejo de recursos públicos frente a particulares, para las Cámaras de Comercio ha surgido la necesidad de adquirir un mayor conocimiento y conciencia de los asuntos públicos y administrativos en los que intervienen, y sobre la administración y el ingreso de recursos públicos, al ejercer además de las funciones de asesoría, promoción y prevención empresarial, las registrales, que son funciones públicas, incluso reconocidas por la Corte Constitucional como servicios públicos a cargo de particulares (Corte Constitucional C - 167 del 20 de abril de 1995, pág. 24)

Por su parte, la Contraloría General de la República en el Estado Social de Derecho y en la nueva Constitución de 1991, se creó con el fin de ejercer la función pública de vigilancia de “la gestión fiscal de la administración y de los **particulares** o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). Esto significa, como ya lo ha dicho la Corte Constitucional, que además de la protección del patrimonio público y de la exactitud de las operaciones y de su legalidad, se deberá ocupar del "control de resultados" (Corte Constitucional C - 167 del 20 de abril de 1995), esto es, que tendrá la función de vigilar que los recursos públicos se utilicen de manera adecuada y se garanticen los fines del Estado.

Por tanto, es claro que la Contraloría General de la República tiene competencia para vigilar fiscalmente a particulares que manejan recursos públicos, como las Cámaras de Comercio, vigilancia que es posterior y selectiva a través de auditorías que podrán conllevar el inicio de procesos fiscales. La pregunta que surge entonces, y que será el objeto de este trabajo, consiste en saber cuál es el alcance y sobre qué recursos debe ejercerse, este control fiscal con respecto a las Cámaras de Comercio, para lo cual será necesario, a su vez, identificar qué tipo de recursos manejan estas entidades y cuáles tienen connotación de recursos públicos.

En ese sentido, es necesario que, en primer lugar, las Cámaras adquieran conocimiento frente a cuál es el objeto y sobre qué tipo de actuaciones recae esta vigilancia fiscal y, en segundo lugar, que la Contraloría General de la República tenga un mayor conocimiento de las instituciones especiales que son las Cámaras de Comercio y de los recursos que ellas manejan. En efecto, cuando no se tiene ese conocimiento sobre las funciones privadas y públicas que ejercen las Cámaras de Comercio, solo se tiende a pensar en los límites de las actividades, se desarrollan las tareas con temor, se confunde lo público y lo privado, y se trabaja bajo el sosiego, la presión y el temor, todo lo cual genera finalmente un entorpecimiento en el cumplimiento de los deberes para con los empresarios, que son el fin único de estas agremiaciones.

Por su parte, el objeto de estudio para analizar entonces el alcance del control fiscal de la Contraloría General de la República frente a las funciones administrativas y públicas de las Cámaras de Comercio en Colombia, será el mismo sistema normativo y su comportamiento frente a la problemática ya planteada, que siguiendo la metodología propuesta por Kelsen

(2009, pág. 36), partirá como objetivo específico del estudio de la Constitución y seguidamente de la legislación; ellas a su vez regulan los actos jurídicos creadores de normas jurídicas particulares entre las cuales están las decisiones judiciales, permitiendo un análisis de jurisprudencia; siguiendo con el objetivo principal que es conocer el alcance real de estas normas “lege data” (Peczenik & Hage, 1999, pág. 33), fundamentada en un análisis del lenguaje utilizado.

En ese sentido, se analizará en este trabajo un problema dogmático del derecho administrativo fundamentado en el positivismo, con un enfoque en la legalidad normativa, porque se comparte la relación que Kelsen da a este concepto en el entendido de que se habla de legalidad si el “individuo tiene la competencia que se atribuye y si ha obrado conforme a las normas que se la otorgan, puesto que una decisión sobre la legalidad de un órgano se apoya, en definitiva, sobre la legalidad de sus actos” (2009, pág. 47). La teoría positivista será en un principio el soporte, porque es necesario analizar con base en el sistema normativo y la legalidad, en qué consiste la función pública y administrativa que desarrollan las Cámaras de Comercio y cuál es el alcance de la función de control del recurso público de la Contraloría General de la República, frente a particulares que desarrollan función pública y administrativa.

No obstante, y como ya se mencionó al inicio de este artículo, este análisis que emprendemos no solo se fundamentará en el positivismo, sino que igualmente se alimentará de la Teoría Convencionalista Institucionalista que concibe el derecho como objeto de conocimiento, al igual que Kelsen, dinámico y estático, pero entendido como la conducta humana y el sistema de reglas, pues el derecho es “superviniente a partir de las creencias, preferencias, acciones,



disposiciones y artefactos humanos” (Peczenik & Hage, 1999, pág. 26), teniendo en cuenta que la existencia del derecho es un asunto convencional (pág. 31).

La premisa derivada de esta teoría Convencionalista Institucionalista que se ajusta a la investigación, está orientada a sustentar que “hay entidades no jurídicas (por ejemplo, creencias, preferencias, acciones, disposiciones y artefactos), a partir de las que el derecho resulta superviniente” (pág. 26), es decir, hay actuaciones que, por volverse reiteradas, aunque no están expresamente consagradas en una norma, hacen que el derecho viva en ellas o que ellas adquieran la categoría de derecho.

Lo anterior, es un reflejo de la realidad que se aborda en este trabajo, pues nos encontramos por un lado con unas Cámaras de Comercio a las que la ley las denomina privadas y frente a los empresarios y en relación con ellos actúan como tal, pero que a la vez desarrollan una función pública registral y administrativa del gasto público. Sin embargo, por otro lado, está la Contraloría General de la República que, en cumplimiento de su función de vigilancia fiscal frente al recurso público, cumple su tarea de control posterior y selectivo, pero por unas costumbres en su actuar, asemeja a las Cámaras de Comercio con entidades públicas y les pide que sus actuaciones sean acordes a una naturaleza pública.

En ambos casos, de unas creencias y actuares convencionales e institucionales, el derecho superviene y ambas partes lo aplican conforme a sus creencias y conocimientos, generando una problemática que hace necesario determinar el alcance que tiene el control frente a los particulares que ejercen función pública y administran recurso público, específicamente frente a las Cámaras de Comercio.

Así las cosas, ambas teorías le dan objetividad a la investigación, orientan y centran la ruta para desarrollar el estudio que permita concretar una propuesta de interpretación de la normatividad vigente, partiendo del análisis de la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio en Colombia, como entidades privadas; su función pública y administrativa asignada por la ley; el manejo de recursos públicos provenientes de su función pública; y la función del control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República frente a ellas, y su alcance.

## **1. Naturaleza Jurídica de las Cámaras de Comercio en Colombia**

Antes de entrar en materia, conviene recordar que en Colombia existen 57 Cámaras de Comercio, descritas por el Decreto 2042 de 2014 como “personas jurídicas de derecho privado, de carácter corporativo, gremial y sin ánimo de lucro, administradas y gobernadas por los comerciantes” (Presidencia de la República de Colombia, pág. 1), y fundadas, conforme lo expresa la Constitución Política de Colombia, para cumplir los fines de promoción y desarrollo empresarial, como soporte del desarrollo del país (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)<sup>2</sup>.

Estas Cámaras de Comercio son creadas, conforme el artículo 78 del Código de Comercio de Colombia, por el Gobierno Nacional, de oficio o a petición de los comerciantes del territorio donde hayan de operar (Presidencia de la República de Colombia, 1971), mediante acto

---

<sup>2</sup> El artículo 333 manifiesta que el Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

administrativo (Presidencia de la República de Colombia, 2014). A su vez, y conforme lo establece el artículo 1° del Decreto 2042 de 2014, las Cámaras adquieren la personería jurídica para hacer uso de los atributos de la personalidad, mediante el acto de creación, una vez se hayan cumplido los requisitos legales exigidos, entre los cuales se encuentran:

1. La justificación de las condiciones económicas-sociales, la importancia comercial y las necesidades de la región donde haya de operar;
2. Estar conformada por uno (1) o más municipios, cuyo número total de habitantes no sea inferior a doscientos cincuenta mil (250.000);
3. Tener un presupuesto anual superior a los trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales;
4. Contar con no menos de quinientos (500) comerciantes domiciliados en la jurisdicción de la Cámara de Comercio que se pretende crear;
5. Contar con no menos de ochenta (80) peticiones formales de afiliación (Presidencia de la República de Colombia, 2015, págs. 295-296); y la verificación de su sostenibilidad económica, que garantice el cumplimiento eficiente de sus funciones (Presidencia de la República de Colombia, 2014, pág. 1).

Lo anterior indica que, conforme lo expresa el Decreto 2042 de 2014, las Cámaras de Comercio son personas jurídicas de derecho privado integradas por empresarios y para empresarios, que no obstante, y como se verá a continuación, a pesar de tratarse de particulares, en el cumplimiento de sus funciones, desarrollan función pública y administrativa.

## **2. Función Pública y Administrativa ejercida por particulares en Colombia**

Conforme a nuestra Constitución, Colombia es un Estado Social de Derecho y una de las características más relevantes de esta tipología de Estado es el principio de la responsabilidad de los particulares, el cual está encaminado a garantizar el cumplimiento eficiente de las tareas públicas (Corte Constitucional C - 037 del 28 de enero de 2003, págs. 34-35), e implica que a los particulares se les atribuyen una serie de obligaciones, pero a la vez se les otorgan posibilidades de participar en el cumplimiento de funciones públicas y administrativas.

Así ha sido establecido, entre otras normas, en los artículos 2, 116, 123, 131, 246, 318 y 365 de la Constitución (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), permitiendo el ejercicio de funciones públicas a particulares en eventos específicos, por ejemplo, al desarrollar funciones como conciliadores, árbitros, jurados, notarios, registradores, autoridades de los pueblos indígenas, entre otros, y, además, permitiendo la participación de los particulares en la prestación de servicios públicos.

En efecto, y conforme lo establece el artículo 113 constitucional (Corte Constitucional C - 037 del 28 de enero de 2003, 2003, pág. 50), se puede entender como función pública todo lo que atañe al Estado, las actividades del Estado y las competencias de los órganos del Estado (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), y expresamente la Carta les da este calificativo a la administración de justicia y al control fiscal en sus artículos 228 y 267. Igualmente, conforme lo expresa el artículo 123 constitucional, estas funciones solo pueden ser ejercidas por servidores públicos y de manera excepcional por particulares, y las mismas deben estar previstas por la Constitución, la ley y el reglamento.

En este sentido, la Corte Constitucional ha expresado que la función pública y administrativa ejercida por particulares significa simplemente la posibilidad dada a los mismos de participar en la gestión de los asuntos administrativos, en las condiciones y bajo los parámetros señalados por la Constitución, la ley y los reglamentos. (Corte Constitucional Sentencia C 866 de 1999, pág. 17).

Asimismo, el inciso segundo del artículo 44 de la Ley 1474 de 2011 ha establecido que se considera función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos (El Congreso de Colombia, 2011).

Es así como, desde una noción dirigida a la persona que la hace efectiva, la función pública para Germán Puentes (González, 2009, pág. 29) es el sistema de articulación en procesos, procedimientos, normas, entre otros, de los recursos humanos encargados de administrar lo público, que comprende el desarrollo de la sociedad y mejorar su calidad de vida.

Ahora bien, entendida como una especie dentro del género de la función pública (Corte Constitucional C - 037 del 28 de enero de 2003, 2003, pág. 51), se encuentra la función administrativa, constitucionalmente reconocida en el Capítulo 5, como la que le compete a la administración pública mediante las figuras de la delegación, la desconcentración y la

descentralización de funciones, enunciadas en el artículo 209 (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) y desarrolladas en la Ley 489 (El Congreso de la República, 1998), acciones direccionadas al cumplimiento de los fines estatales, pero en cabeza de las autoridades administrativas.

### **3. Las funciones de las Cámaras de Comercio en Colombia**

#### **3.1 Funciones de las Cámaras de Comercio establecidas en la Ley**

Ya hemos mencionado que las Cámaras de Comercio en Colombia encuentran su fundamento constitucional en el cumplimiento de los fines de promoción y desarrollo empresarial. Su función es reglada, lo que implica que ellas deben limitar su actuar a lo consagrado expresamente en la normatividad que las creó y desarrolló. Así lo ha establecido la Corte Constitucional (Corte Constitucional C - 909 del 31 de octubre de 2007, pág. 25) al manifestar que las funciones que el Gobierno Nacional puede asignar, no pueden ser entendidas como una competencia autónoma, sino que debe ser ejercida con sujeción a la ley y en todo caso, no puede referirse a ninguna clase de funciones administrativas cuya determinación está reservada al legislador ni afectar su naturaleza jurídica, ni los objetivos para los cuales fueron creadas.

Dichas funciones de las Cámaras de Comercio en Colombia están establecidas en el artículo 86 del Código de Comercio, el Decreto 2131 de 1990, la Ley 80 de 1993, el Decreto 2150 de 1995, la Ley 222 de 1995, la Ley 550 de 1999, la Ley 590 del 2000, la Ley 643 del 2001, la

Ley 788 del 2002, el Decreto 898 del 2002, la Ley 828 del 2003, la Ley 794 del 2003, la Ley 850 del 2003 y la Ley 863 del 2003.

En efecto, el Código de Comercio (Decreto 410 de 1971) en su artículo 86 establece como 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 y 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.

A su vez, el Decreto 2131 de 1990 en sus artículos 1 y 2 estableció como otra función de las Cámaras que, en materia de arrendamiento de bienes inmuebles destinados a los despachos judiciales y otras oficinas públicas, el dictamen será solicitado a las lonjas de propiedad raíz domiciliadas en el lugar de ubicación del inmueble y a falta de éstas, a la Cámara de Comercio de la misma ciudad, razón por la cual adquieren a su vez la función de realizar dictámenes.

Por otra parte, la Ley 80 de 1993 en su artículo 22 impuso la obligación de inscripción, clasificación y calificación en la Cámara de Comercio de su jurisdicción, a las personas naturales o jurídicas que aspiren a celebrar contratos de obra, consultoría, suministro y compraventa de bienes muebles con las entidades estatales, actividad registral que hoy tiene el nombre de Registro Único de Proponentes – RUP.

De otro lado, el Decreto 2150 de 1995 en su artículo 40 estableció para las Cámaras la función de llevar el registro de entidades sin ánimo de lucro, el cual será constitutivo de una nueva persona jurídica; la Ley 222 de 1995 en sus artículos 41 y 231, la de publicidad de los estados



financieros de las sociedades y la designación de peritos en temas societarios; la Ley 550 de 1999 en sus artículos 6-40, la del análisis y acompañamiento de reestructuración empresarial que soliciten los comerciantes; la Ley 590 del 2000 en su artículo 11, la de llevar el registro único empresarial de las micros, pequeñas y medianas empresas; y la Ley 643 del 2001 en su artículo 55, la de llevar el registro de juegos de suerte y azar.

Por su parte, la Ley 788 del 2002 en su artículo 79 estableció la función de solicitar ante la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN la expedición del número de Identificación Tributaria NIT del comerciante matriculado, con el fin de incorporar dicha identificación a la matrícula mercantil; y el Decreto 898 del 2002 en su artículo 10 adicionó nuevas funciones a las ya establecidas en el artículo 86 del Código de Comercio, así:

1. Actuación como órganos consultivos: Servir de órgano consultivo del Gobierno Nacional.
2. Elaboración de estudios: Adelantar, elaborar y promover investigaciones y estudios jurídicos, financieros, estadísticos y socioeconómicos, sobre temas de interés regional y general.
3. **Registros públicos:** Llevar los registros públicos encomendados a ellas por la ley y certificar sobre los actos y documentos allí inscritos.
4. Costumbre mercantil: Recopilar y certificar las costumbres locales mediante investigación realizada.
5. Arbitraje y conciliación: Crear centros de arbitraje, conciliación y amigable composición.

6. Ferias y exposiciones: 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.
7. Estatutos: Dictar sus estatutos.
8. Capacitación: Promover la capacitación en las áreas comercial e industrial y otras de interés regional, a través de cursos especializados, seminarios, conferencias y publicaciones.
9. Desarrollo regional: Promover el desarrollo regional.
10. Información comercial: Prestar servicios de información comercial originada en los registros públicos nacionales en forma gratuita.
11. Veeduría: Desempeñar funciones de veeduría cívica.
12. Vinculación a diferentes actividades: Promover programas, actividades y obras 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.
13. Servicios para los afiliados: Mantener disponibles servicios especiales y útiles para sus afiliados.
14. Manuales de procedimiento: Adoptar manuales de procedimiento interno para el desempeño de las funciones registrales.
15. Prestación tecnológica de los servicios: Contar con la infraestructura tecnológica necesaria para el cumplimiento y debido desarrollo de sus funciones registrales y la prestación eficiente de sus servicios.
16. Publicación de la noticia mercantil: Publicar la noticia mercantil de que trata el artículo 86 numeral 4° del Código de Comercio, que podrá hacerse en los boletines u órganos de publicidad.

17. Aportes y contribuciones a programas: Realizar aportes y contribuciones a toda clase de programas y proyectos de desarrollo económico, social y cultural.
18. Participación en programas nacionales e internacionales.
19. Consecución de recursos de cooperación: Gestionar la consecución de recursos de cooperación internacional para el desarrollo de sus actividades.
20. Entidades de certificación: 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.

Finalmente, la Ley 794 del 2003 en su artículo 58 estableció la función de actuar como comisionado en diligencias de remate; la Ley 850 del 2003 en su artículo 3.16, la de llevar el registro público de las veedurías; y la Ley 863 del 2003 en su artículo 19, la de prestación del servicio de inscripción de Registro Único Tributario.

De lo antes mencionado es claro entonces que el actuar de las Cámaras de Comercio se encuentra limitado por lo establecido en la normatividad y direccionado hacia el comerciante, siendo necesario para el tema que se desarrolla en este trabajo poder diferenciar cuáles de estas funciones legales adquieren la connotación de públicas – administrativas.

### **3.2 Las funciones públicas –Administrativas que ejercen las Cámaras de Comercio en Colombia**

La función pública, siendo su especie la administrativa, se encarga por el Estado a particulares en virtud de la Constitución, la Ley, el acto administrativo o el convenio. Para el caso de las

Cámaras de Comercio, mediante la Ley. Cabe precisar que el otorgamiento de esta función no modifica su naturaleza de particular, y así lo ha reiterado la Corte Constitucional (Corte Constitucional C - 144 del 20 de abril de 1993, 1993, págs. 16-17) al afirmar:

*“Las cámaras de comercio a las cuales se ha encargado el ejercicio de la anotada función, 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" (C. de Co. art. 78), creadas por el Gobierno, lo cierto es que ellas se integran por los comerciantes inscritos en su respectivo registro mercantil (C. de Co.). 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.”*

Sin embargo, no se puede perder de vista que en el ejercicio de la función pública y administrativa, se genera para quienes la prestan una asunción de responsabilidades en materia penal, fiscal, disciplinaria y civil (Corte Constitucional C - 563 del 7 de octubre de 1998, 1998, pág. 14), en el entendido de que se trata de un sujeto cualificado privado, al cual se le encomienda una tarea para que la desarrolle en nombre del Estado.

Ahora bien, en cuanto a las Cámaras de Comercio se habla del cumplimiento de una doble función, una legal - privada y otra pública – administrativa. Por la primera, que es el género, se entiende aquella en la cual la base de su actuar, desarrollada con anterioridad, implica un

sin número de funciones dirigidas a los comerciantes, enmarcadas en la realización de todas las actuaciones tendientes a apoyar a los comerciantes legalmente registrados, en las etapas de construcción, constitución, funcionamiento, formación continua y terminación jurídica de su empresa, entre otras.

Y la segunda, -la función Pública – Administrativa-, es entendida como una tarea entregada por el Estado bajo la figura de descentralización, definida como la potestad que tiene el Estado para entregarle a particulares determinadas funciones públicas fundamentado en la eficiencia de la prestación del servicio, definida por FRÈGE citado en (Gaviria, 2003, pág. 125) *“como un proceso administrativo para mejorar la eficiencia en la organización del Estado, y como un proceso político que busca una repartición territorial de las responsabilidades, evidentemente respetando las grandes direcciones del Estado”*.

Al respecto, existen varias tipologías de descentralización, las cuales son clasificadas por COHEN y PETERSON (1996) citado en (Gaviria, 2003) de la siguiente manera:

Descentralización espacial: consiste en transferir recursos e instrumentos a las regiones para promocionar actividades productivas...

**Descentralización hacia el mercado: busca que los privados presten algunos servicios y reduce al Estado a una función reguladora.**

Descentralización política: consiste en que la comunidad pueda elegir a sus gobernantes locales...

Descentralización administrativa: es la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del gobierno nacional a los entes territoriales...

Para este caso de las Cámaras de Comercio, con fundamento en las tipologías antes definidas, hablamos de una especie de la “descentralización hacia el mercado”, llamada también descentralización por colaboración, entendida esta como el traslado por parte del Estado de funciones administrativas, que, para el presente caso, son servicios públicos a cargo de particulares (Corte Constitucional C - 167 del 20 de abril de 1995, pág. 24).

Dicha función pública - administrativa, es la gestión de registros públicos de comerciantes, entre los cuales se encuentran la matrícula mercantil, el certificado de existencia y representación legal, el registro único de proponentes<sup>3</sup>, el registro de las entidades sin ánimo de lucro<sup>4</sup>, el registro de todas las entidades de la economía solidaria, el registro de veedurías ciudadanas, el registro nacional de vendedores de juegos de suerte y azar, y el registro de entidades privadas extranjeras sin ánimo de lucro, estos últimos creados mediante el Decreto Ley 019 de 2012. Es así como, estos registros tienen la connotación de actos administrativos generadores de efectos jurídicos.

La Corte Constitucional ha manifestado que las funciones antes enunciadas que han sido asignadas a las Cámaras de Comercio por ley, corresponden en principio asumirlas a la administración pública, pero por expresa habilitación constitucional consagrada en los artículos 123 y 365 (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), es posible que ésta no preste determinados servicios sino que el legislador autorice que una actividad sea asumida por los

---

<sup>3</sup> Creado por el artículo 22 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 y desarrollado mediante el Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015.

<sup>4</sup> Creado mediante los artículos 42 a 45 y 144 del Decreto 2150 de 1995.

particulares mediante la figura de la descentralización por colaboración (Corte Costitucional C - 135 del 17 de marzo de 2016, pág. 244).

Lo anterior, ya había sido objeto de discusión años atrás por la misma Corporación manifestando que *“las cámaras de comercio no obstante su carácter privado pueden ejercer la función pública de administrar el registro mercantil. Los artículos 123 y 365 de la C.P. permiten al Legislador disponer que un determinado servicio o función pública sea prestado por un particular de acuerdo con el régimen que para el efecto establezca.”* (Corte Constitucional C - 144 del 20 de abril de 1993, pág. 16).

Por otra parte, la Corte Constitucional (Corte Constitucional C - 909 del 31 de octubre de 2007, 2007) igualmente le ha dado connotación de pública a la función establecida en el artículo 10 del Decreto 898 del 2002, consistente en crear centros de arbitraje, conciliación y amigable composición, así: *“Por otra parte, como lo ha considerado también la Corte<sup>5</sup>, según previsiones de orden legal, las cámaras de comercio desarrollan otro tipo de funciones públicas, dentro del marco de lo previsto en el artículo 116 superior. Se trata de funciones de carácter judicial como son las que se cumplen a través de los centros de conciliación y arbitraje que muchas de ellas han organizado, y desde los cuales contribuyen a la prestación de este esencial servicio. De esas actividades pueden sin duda derivarse gran cantidad de documentos que tendrían entonces carácter público, y que en cuanto tales podrían entonces ser libremente consultados por la ciudadanía.”*

---

<sup>5</sup> Igual análisis se realizó en Sentencia T-690 de 2007.

Lo anterior significa que, en cuanto a las funciones que ejercen las Cámaras de Comercio, constitucionalmente se han reconocido como función pública – administrativa, la de registro público -con todo lo que su actuación conlleva-, al igual que la de creación de centros de arbitraje y conciliación.

#### **4. Connotación y manejo de recursos privados y públicos por parte de las Cámaras de Comercio en Colombia**

##### **4.1 Los recursos privados y públicos que manejan las Cámaras de Comercio**

En el desarrollo de las funciones legales antes enunciadas, las Cámaras de Comercio recaudan y administran recursos privados y públicos. Para entrar a establecer lo que se entiende por recurso privado, es necesario dejar claro que este tema no ha sido abordado por la ley o la jurisprudencia, a diferencia de los recursos públicos que sí han sido tratados y desarrollados especialmente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Así las cosas, los recursos que recauden y administren las Cámaras de Comercio para cumplir con las funciones que constitucionalmente se han reconocido como funciones públicas – administrativas, como son la de registro público y la de creación de centros de arbitraje, conciliación y amigable composición, esos recursos tendrán consecuentemente la connotación de recursos públicos. Contrario sensu, los recursos que recauden y administren las Cámaras de Comercio para cumplir con las demás funciones legales, que no son consideradas como funciones públicas-administrativas, tendrán la calidad de recursos privados. En otras palabras, las Cámaras de Comercio han considerado que los recursos adquieren la connotación de



privados cuando la función legal comercial que se ejerce -y no la pública-, desde el inicio no requirió una inversión ni una asunción de obligaciones con cargo a recursos públicos.

Ahora bien, surge la pregunta en cuanto a si estos recursos que ingresaron como públicos pueden convertirse en algún momento en privados, y viceversa, y cuál es la destinación que debe dársele a los mismos. Al respecto, cuando las Cámaras de Comercio dentro de sus funciones legales tienen una iniciativa de negocio que desde el principio no requiere ser costeadada ni trae consigo responsabilidades que se asuman con recursos públicos, pero genera ingresos, la connotación de estos es privada y así ingresan contablemente. Lo anterior implica, por ejemplo, que la inversión inicial de mano de obra, materiales, espacios, entre otros, deba ser costeadada con recurso privado, o que la iniciativa de la actividad ni siquiera requiera una inversión.

A pesar de que esta situación planteada pareciera de difícil aplicación para la mayoría de las Cámaras de Comercio en Colombia, debido a que la mayor parte de sus recursos provienen de la actividad registral, y, por ende, son recursos netamente públicos, lo que hace bastante complejo que las Cámaras de Comercio puedan emprender iniciativas en cumplimiento de actividades legales que generen recursos privados. En todo caso, un claro ejemplo de ello, son los recursos privados que se generan con ocasión a las actividades realizadas con sus afiliados comerciantes, actividad legal establecida como ya se mencionó en el artículo 10 del Decreto 898 del 2002.

En efecto, se entiende por afiliados conforme lo establece el artículo 12 de la Ley 1727 de 2014 (El Congreso de la República de Colombia, 2014), aquellos comerciantes que además de cumplir con el deber legal de registrar su matrícula mercantil por más de dos años consecutivos,

ejercer durante ese plazo la actividad mercantil y haber cumplido de forma permanente sus obligaciones derivadas de su calidad de comerciante, adicionalmente deciden hacer parte de una agremiación, que tiene frente a los comerciantes mayores beneficios de capacitación, derecho a elegir y ser elegido miembro de la Junta Directiva y obtener gratuitamente las certificaciones derivadas de su registro mercantil. Esta agremiación se constituye pagando una cuota adicional por derechos de afiliación, cuota que ingresa como recurso privado y sus actividades, capacitaciones, entre otros, se desarrollan con recursos privados, ingresando con esta denominación a la contabilidad interna de cada Cámara.

Igualmente, muchas Cámaras de Comercio en Colombia han ido aumentando su capital privado no solo con sus actividades hacia los afiliados, sino a través de otros proyectos, capacitaciones a la medida, unidades de negocios especializadas e inversiones que iniciaron con recursos privados y han ido capitalizándose como privados.

Por su parte, y como ya se anticipó, son recursos públicos a cargo de las Cámaras de Comercio aquellos que se generan en el desarrollo de la función pública administrativa, la cual, como anteriormente se indicó, comprende la función registral y la que cumplen los centros de conciliación, arbitraje y amigable composición.

Específicamente son recursos públicos provenientes de la actividad registral, aquellos que devienen de la gestión de recaudo, manejo e inversión de la matrícula mercantil, el certificado de existencia y representación legal, el registro único de proponentes, el registro único nacional del turismo, el registro de las entidades sin ánimo de lucro, el registro de las veedurías ciudadanas y el registro de juegos de suerte y azar. Dichos recursos son ingresos fiscales y tienen

la connotación constitucional de tasa, tal y como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional (Corte Constitucional C - 144 del 20 de abril de 1993, 1993, pág. 19).

*"Las cámaras de comercio no obstante su carácter privado pueden ejercer la función pública de administrar el registro mercantil..."*

*"La circunstancia de que un servicio o función, en los términos de la ley, se desempeñen por un particular, no impide que el Legislador sujete dicha actividad o servicio a un sistema tributario de tasa, máxime si éste resulta ser el único adecuado e idóneo para ese propósito. En este evento, la determinación de la tarifa puede revestir un cierto grado de complejidad técnica que no haga aconsejable su inmediata fijación por el Legislador, (...) de librar su determinación al particular que presta el servicio. En estas condiciones, cabe admitir que la tarifa sea fijada por el Gobierno, pues si bien no presta directamente el servicio, no es ajeno al mismo como quiera que la Constitución le confía su control y vigilancia (C.P. arts. 189-22 y 365).*

Por la misma vía la Corte Constitucional (Corte Constitucional C - 167 del 20 de abril de 1995, pág. 21) señaló:

*"(...) los ingresos que genera el registro mercantil, proveniente de la inscripción del comerciante y del establecimiento de comercio, así como de los actos, documentos, libros respecto de los cuales la ley exigiere tal formalidad, **son ingresos públicos (tasa)**, administrados por estas entidades privadas, gremiales y corporativas, sujetas a control fiscal por parte de la Contraloría General de la República."*

Tasa esta que se encuentra reglamentada en el artículo 124 de la Ley 6 de 1992 y que mediante desarrollo jurisprudencial (Corte Constitucional C - 465 del 21 de octubre de 1993, págs. 16-

17) se ha indicado que su establecimiento es unilateral por parte del Estado, pero solo se hace exigible al particular que decide utilizar el servicio. Asimismo, tasa esta que ha sido entendida como una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación del servicio público y no como el acrecimiento del patrimonio de la entidad, como lo ha dicho también claramente la jurisprudencia constitucional (Corte Constitucional C - 167 del 20 de abril de 1995, pág. 22):

*“(...) 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.*

*(...) 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, ya que el ejercicio de las funciones públicas atribuidas a las personas jurídicas se hallan sujetas a las reglas propias de la función administrativa ejercida, pues, en virtud de la habilitación, ocupan el lugar de la autoridad estatal con sus deberes y prerrogativas; 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.”*

A su vez, dicha actividad de las Cámaras en cuanto al recurso público implica su recaudo, manejo e inversión; recaudo, a través del cobro de la tasa antes enunciada a los comerciantes que lo requieren para ejercer sus actividades de comercio, constituir empresa o registrarse acorde a su tipo de prestación de servicio en los registros creados por la ley; y manejo e inversión, en el sostenimiento de la propia actividad y el cumplimiento que se realiza de las demás actividades legales como capacitaciones empresariales, eventos, ferias, apoyo a actividades de emprendimiento, investigaciones jurídica y económicas, certificaciones de

costumbre mercantil, alianzas estratégicas con entidades privadas y públicas para apoyo a empresarios, creación de centros de conciliación, arbitraje y amigable composición, entre otros.

Lo anterior, significa que los recursos públicos pueden ser invertidos no solo en la prestación del servicio público registral, sino a su vez en las demás funciones legales, debido a que conforme lo establece el artículo 1<sup>a</sup> del Decreto 2042 de 2014 (Presidencia de la República de Colombia, 2014), las Cámaras de Comercio son entidades sin ánimo de lucro, constituidas para apoyar al empresario por mandato legal, y, por ende, que no tienen dentro de sus funciones el enriquecimiento a través de la generación de ingresos. En efecto, desde su creación, la Cámaras solo generan ingresos a partir del cumplimiento de la función pública, y su máximo órgano de decisión, que es la junta directiva, no distribuye las utilidades entre sus miembros, pues ellas son para el cumplimiento de las mismas funciones legales y para ello, deben utilizar este recurso público.

Lo expuesto con precedencia también se fundamenta en el artículo 182 de la Ley 1607 de 2012 (El Congreso de la República de Colombia, 2012) que establece que la naturaleza de los ingresos del registro no únicamente es la de tasa, sino que es de carácter contributivo, por cuanto tiene por objeto financiar solidariamente, además del registro individual solicitado, todas las demás funciones de interés general atribuidas por la ley y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con fundamento en el numeral 12 del artículo 86 del Código de Comercio. Y, adicionalmente, en el artículo 166 del Decreto Ley 019 del 2012 (Colombia, 2012) que establece que los ingresos provenientes de los registros públicos y los bienes

adquiridos con éstos, continuarán afectos a las funciones atribuidas a las Cámaras de Comercio por la ley o por el Gobierno Nacional.

Es claro entonces que, por mandato de ley, los recursos y los bienes adquiridos por las Cámaras de Comercio para el cumplimiento de sus funciones públicas, pueden ser invertidos para el cumplimiento de todas las funciones legales atribuidas a ellas.

#### **4.2 El manejo contable del recurso público y privado por parte de las Cámaras de Comercio**

Ahora bien, y teniendo en cuenta lo hasta aquí expuesto, las Cámaras de Comercio tienen como característica especial la confluencia en su contabilidad de flujos de dinero de origen público y origen privado (Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, 2005, págs. 5-6).

Al respecto, la Superintendencia de Industria y Comercio es la entidad encargada de vigilar y regular a las Cámaras de Comercio en lo relativo al registro único de proponentes, determinar las reglas de funcionamiento del registro mercantil, determinar la periodicidad con la que las Cámaras de Comercio deben dar noticias del registro mercantil y vigilar administrativamente y contablemente las mismas, además de vigilar las elecciones de las juntas directivas y atender las consultas referentes al área (Superintendencia de Industria y Comercio, 2017).

A su vez, la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio -Confecámaras es una entidad privada y sin ánimo de lucro que representa a las 57 Cámaras de Comercio del país, y, conforme a lo previsto en el artículo 96 del Código de Comercio, cumple la función de:

*“[Ser] Órgano consultivo de las confederadas en cuanto se refiera a sus funciones y atribuciones, con el fin de unificar el ejercicio de las mismas, recopilar las costumbres que tengan carácter nacional y propender al mejoramiento de las Cámaras en cuanto a tecnificación, eficacia y agilidad en la prestación de sus servicios. Como tales, convocarán a reuniones o congresos de las Cámaras confederadas, cuando lo estimen conveniente, para acordar programas de acción y adoptar conclusiones sobre organización y funcionamiento de las Cámaras del país. (Confederación de Cámaras de Comercio, 2017).”*

Ahora bien, ambas entidades han establecido que los ingresos de origen público provienen de:

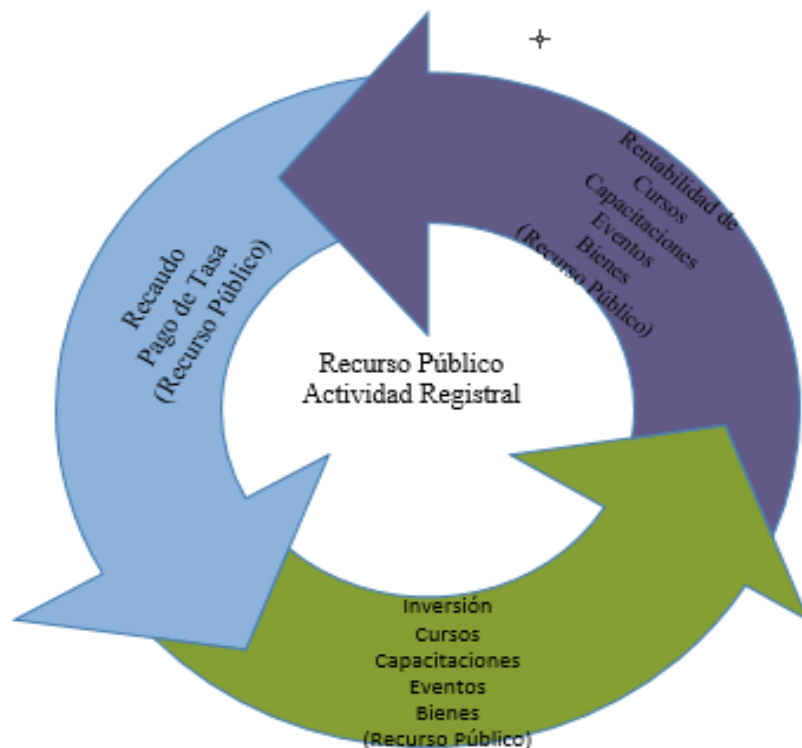
1. Los derechos y tarifas establecidos a favor de las Cámaras de Comercio por el manejo de los registros públicos delegados (Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, 2005, pág. 5).
2. Los rendimientos o frutos que generen los registros públicos delegados.
3. Los rendimientos o frutos que produzcan la venta, renta y fruto de los bienes adquiridos con tales recursos.

Y que estos ingresos de origen público pueden ser, entre otros:

- Los ingresos provenientes directamente de los registros delegados por el Estado.
- Los rendimientos financieros provenientes de las inversiones de origen público.
- Los arrendamientos de salones y equipos adquiridos con dinero de origen público.
- La venta de los formularios de los registros públicos.
- La recuperación de provisiones de origen público.
- Los ingresos de años anteriores de actividades y funciones públicas.
- El reintegro de gastos de origen público.
- Las sanciones e intereses de cheque devueltos de origen públicos.
- El aprovechamiento de origen público.
- Las indemnizaciones de pólizas de seguro por siniestros sobre activos adquiridos con dinero de origen público.
- Y las utilidades en venta de activos fijos adquiridos con dinero de origen público (Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, 2005, pág. 6).

Lo anterior significa que todo recurso que entra con ocasión de una actividad registral, sus frutos e inversiones y los frutos de esas inversiones, adquieren la connotación de público, al igual que el gasto que sale con connotación de público y de él se percibe un ingreso, este último guarda la misma connotación de cómo salió. Ello lo podemos representar en el siguiente gráfico:





Lo expuesto con precedencia permite evidenciar que con el paso del tiempo el recurso público tiende a incrementarse, aunque su ingreso no se derive de una actividad propiamente registral sino de una legal, debido a que esta actividad se inició con una inversión de recurso público y contablemente ingresara con la misma denominación.

Igualmente, que las Cámaras de Comercio deben registrar en su contabilidad los gastos de origen público cuando en estos gastos se establece una relación de conexidad con las funciones designadas y delegadas (Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, 2005, pág. 9), es decir, que ya no solo se habla de las funciones delegadas registrales, sino también de las designadas por la Constitución y la ley, establecidas en el Artículo 86 del Código de Comercio (Presidencia de la República de Colombia, 1971), la Ley 1727 (El

Congreso de la República de Colombia, 2014), y el Decreto 2042 (Presidencia de la República de Colombia, 2014), enmarcadas en la realización de todas las actuaciones tendientes a apoyar a los comerciantes legalmente registrados, en las etapas de construcción, constitución, funcionamiento, formación continua y terminación jurídica de su empresa, entre otras. Lo anterior, es consecuencia de que, como ya se ha mencionado, el recurso público se invierte no solo en la función pública registral sino en las demás funciones legales.

Por otra parte, y como se mencionó al inicio de este capítulo, ha sido considerada igualmente función pública la que prestan las Cámaras de Comercio en los centros de conciliación, arbitraje y amigable composición. Al respecto, y en razón al poco desarrollo legal y jurisprudencial, la Superintendencia de Industria y Comercio ha establecido que no debe entenderse tal función como la prestación de un servicio público sino de una función legal expresamente establecida en el artículo 4 del Decreto 2042 (Presidencia de la República de Colombia, 2014), y, con fundamento en ello, en la actualidad ya existe una Cámara de Comercio en Colombia que considera que sus ingresos derivados de esta actividad son privados y, por ende, ya también la intención de muchas otras Cámaras es considerar igualmente este ingreso con igual denominación.

El argumento para sostener ese carácter de recurso privado de los ingresos que recaudan las Cámaras de Comercio por el servicio que prestan en sus centros de conciliación, arbitraje y amigable composición, -y el cual no deja de ser muy discutible en razón de la naturaleza de esta función-, consiste en que como ellas iniciaron dicha actividad legal sin requerir la inversión del recurso público proveniente del registro mercantil y para desarrollar la labor nunca lo utilizaron, el resultado es que adquirieron contablemente la connotación de recurso

privado. Al respecto, incluso, este manejo ya ha sido auditado por la Contraloría General de la República y no ha sido objeto de observación o hallazgo alguno.

Lo anteriormente expuesto, en todo caso, no debe dar a entender que las Cámaras de Comercio puedan en su contabilidad cambiar libremente la connotación de un recurso público a uno privado, pues es claro que si se está en el cumplimiento de una función pública registral su recurso siempre tendrá la connotación de público, -y así debería ocurrir también con el recurso proveniente del servicio que prestan en sus centros de conciliación, arbitraje y amigable composición-, a diferencia de si se está en cumplimiento de una función legal, que dependiendo de su nacimiento e implementación podrá generar recursos públicos o privados.

Lo precedente es relevante, pues, financieramente, las Cámaras de Comercio deben registrar de manera separada los recursos públicos y privados dentro de su periodo contable, esto es, de manera anual contado a partir del primer día del año hasta el 31 de diciembre del año en curso y todo gasto debe causarse contablemente para lograr identificarse (Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, 2005, pág. 7). Asimismo, administrativamente, las Cámaras deben enmarcar el ingreso y gasto de los recursos públicos desde la planeación en proyectos y programas, que son el conjunto de planes y actividades que se caracterizan por tener un tiempo de ejecución, de lo cual se recibirá un producto o servicio. (Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, 2005, pág. 8). Estos proyectos y programas pueden derivarse de actividades internas o de cumplimiento de objetos de contratos o convenios con terceros y se resumen en centros de costo que agrupan valores monetarios acorde con la necesidad de ejecución (Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, 2005, pág. 8). Todo ello se condensa finalmente en un presupuesto anual que se construye en el segundo

semestre del año proyectando el año futuro, el cual es aprobado por la Junta Directiva respectiva (Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, 2005, pág. 9).

A su vez, todo ingreso y gasto de las Cámaras debe respetar los principios contables (Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, 2005, págs. 9-11) de:

1. Conexidad, que hace referencia a que todo ingreso y gasto debe guardar una relación, en el entendido de que es público lo que ingresó como público con ocasión del recaudo de la tasa, pero a su vez también lo que requirió la inversión de dineros públicos y genera ganancias o frutos; y es privado lo que no se realice en cumplimiento de una función pública y si de una legal, pero que desde el principio y para su puesta en marcha y funcionamiento no requirió del recurso público;

2. Proporcionalidad, entendido como el recaudo y gasto de recurso público en función pública y legal, y de recurso privado en función legal, es decir, la asunción de obligaciones y recaudo de ganancias o frutos con cada tipo de recursos, reforzado por el artículo 166 del Decreto Ley 019 (Colombia, 2012) que establece que en ningún caso los recursos de origen público podrán destinarse para sufragar operaciones o gastos privados de las Cámaras de Comercio, es decir que en ningún momento podrán las Cámaras adquirir recursos privados derivados de la inversión de un recurso público;

3. Autorización presupuestal, que indica que todo lo autoriza la Junta Directiva;

4. Integración contable, que hace referencia a que la contabilidad de las Cámaras de Comercio se sujetara a las normas contables y financieras privadas por ser una entidad privada;
5. Asignación directa, que establece que el gasto y el ingreso debe asignarse a un centro de costos previamente establecido;
6. Gastos directos e indirectos, debido a que serán directos los que tengan que ver con actividades misionales, es decir, actividades públicas y administrativas e indirectos los que sirven de apoyo al cumplimiento de estas actividades como gestión administrativa, estratégica y de soporte;
7. Origen de los ingresos, que establece que todo lo que entre, se derive o desprenda de la actividad registral será público, y lo demás privado; y
8. Clasificación público/privado, que da la directriz de que contablemente exista una distinción.

Conforme a lo anterior, son entonces la Superintendencia de Industria y Comercio, y la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio –Confecámaras, quienes han establecido el manejo contable, financiero y administrativo de la separación entre el recurso público y privado de los ingresos y gastos de las Cámaras de Comercio, siendo el elemento principal el dar aplicación a los principios de la función administrativa establecidos en la Ley 489 de 1998 de buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia,

eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia (El Congreso de la República, 1998), y de gestión fiscal establecidos en la Ley 610 de 2000 de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales (El Congreso de la República, 2000), teniendo en cuenta que, como anteriormente se mencionó, la asunción de estas tareas públicas, trae consigo la responsabilidad de comportarse como el mismo Estado prestando la función.

## **5. La función de la Contraloría General de la República frente a particulares que administran recursos públicos y específicamente frente a las Cámaras de Comercio**

### **5.1 La función de la Contraloría General de la República**

La Contraloría General de la República se creó por el constituyente de 1886 bajo el gobierno de Rafael Wenceslao Núñez Moledo, como un organismo de control, entendido en el artículo 59 de dicha Constitución como una oficina de contabilidad y de vigilancia fiscal, es decir, con el cumplimiento de una doble función, contable y de control, para fortalecer e institucionalizar el control fiscal en Colombia.

Estas funciones fueron desarrolladas y reglamentadas con posterioridad por la Ley 42 de 1923 (El Congreso de Colombia, 1993) que creó, conforme lo establece el capítulo VIII, una especie de control previo desarrollado en su artículo 49 bajo la premisa de que no existirían pagos por parte del Tesoro Nacional si no estaban aprobadas por el Contralor General, o por algún empleado del Departamento de Contraloría que contara con esta función; y, posterior, debido a que se vigilaba la gestión fiscal realizada por todos los órganos del Estado.

La creación de este organismo se consideró necesaria debido a que vigilaría y controlaría la utilización de los recursos que el Estado estaba manejando como resultado de la indemnización de Estados Unidos a Colombia por la separación de Panamá, por la bonanza bananera y petrolera, y las demás inversiones extranjeras que se avizoraban con la reforma financiera y fiscal del país (Pabón, 2000, págs. 110-111), en esa época.

Con posterioridad se expidió la Ley 10 de 1930 atribuyéndole en su artículo 5 funciones de fiscalización de rentas y gastos, y el Decreto 911 de 1932 reglamentario de la Ley 42 de 1923 que desarrolló un sistema de contabilidad con el objetivo de tener el control de los recursos monetarios (Pabón, 2000, pág. 113).

Sin embargo, de esta primera etapa histórica es importante señalar que ya desde 1959 con la expedición de la Ley 151, conforme lo establecía su artículo segundo, le correspondería a la Contraloría General de la República la vigilancia de la gestión fiscal de las empresas y establecimientos públicos descentralizados y de aquellas instituciones y organismos que recibieran, manejaran o invirtieran fondos provenientes de impuestos, tasas, contribuciones de carácter especial, o cuotas forzosas creadas por la ley.

Con posterioridad, con el constituyente de 1991 se le atribuyó a la Contraloría General de la Nación únicamente la del control fiscal posterior, que conforme a la Ley 610 no solo vigilan y auditan a entidades públicas sino también a **particulares que desarrollan actividades en ejercicio de la función pública** (El Congreso de la República, 2000), es decir, su campo de acción no solo es orgánico sino funcional, desapareciendo el control previo por verse en

cierto sentido como una forma de coadministración, y la gestión de la contabilidad se le atribuyó a la Contaduría General.

Constitucionalmente, la Contraloría está definida por los artículos 117, 119 y 267 como un órgano de control cuya función pública es la vigilancia de “la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). Lo anterior significa que:

1. Es un órgano de control que ejerce función pública, es decir reglada y ceñida al principio de legalidad, y le está permitido actuar conforme lo expresa la Ley.
2. Y la vigilancia se enfoca en la gestión fiscal, lo cual le permite que su alcance no solo se concentre en las ramas del poder público, sino que se extienda a particulares o entidades que recauden y administren recursos públicos.

## **5.2 Fundamento del control fiscal frente a las Cámaras de Comercio**

A las Cámaras de Comercio en Colombia las auditan y vigilan organismos de control público, entre los cuales se encuentran la Superintendencia de Industria y Comercio, en todo lo concerniente con la actividad industrial y comercial que desarrollan; la Unidad de Pensiones y Parafiscales –UGPP, en el manejo y cumplimiento legal de sus normas; el Archivo General de la Nación, en el cumplimiento de las normas archivísticas; la Procuraduría General de la Nación, por cumplir una función pública delegada; y la Contraloría General de la República, por realizar gestión fiscal.



En cuanto al control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República, este encuentra su fundamento adicional al constitucional, en el artículo 88 del Código de Comercio (Decreto 410 de 1971) al establecer que la Contraloría General de la República ejercerá el control y vigilancia del recaudo, manejo e inversión de los ingresos de las Cámaras de Comercio, conforme al presupuesto de las mismas, previamente aprobado por la Superintendencia de Industria y Comercio.

Igualmente, la Corte Constitucional (Corte Constitucional C - 167 del 20 de abril de 1995, pág. 17) realizó un análisis de constitucionalidad de la citada norma y afirmó que al determinar la Ley 42 de 1993 los sujetos de control fiscal, incluye entre otros a los particulares que manejen recursos, fondos o bienes de la Nación, dentro de los cuales se encuentran las Cámaras de Comercio, que a pesar de su naturaleza corporativa y gremial “(...), no se sustraen del radio de control estatal de fiscalización, por cuanto el artículo 267 superior, estableció el control fiscal frente a los particulares que administren fondos o bienes de la Nación.”

Igualmente mencionó la Corte que el cumplimiento por parte de personas privadas de funciones públicas (Corte Constitucional C - 167 del 20 de abril de 1995, pág. 21), genera la existencia correlativa de controles especiales, de los cuales es titular la organización estatal; y que ellos pueden manifestarse, entre otros, con el ejercicio del control fiscal de los particulares que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control exige la existencia de dos supuestos, siendo el primero que la naturaleza de la función que desarrollen sea pública y el que se ejerza una gestión fiscal. De la primera condición ya hemos hablado en los acápites anteriores, afirmando que las Cámaras de Comercio en Colombia cumplen una función pública administrativa registral; siendo procedente entonces hablar de la gestión fiscal, entendida constitucionalmente (Corte Constitucional C - 529 del 11 de noviembre de 1993 , pág. 21) como la administración o manejo del fisco o erario público, en sus diferentes y sucesivas etapas de recaudo o percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición.

La gestión fiscal está definida legalmente (El Congreso de la República, 2000) por el artículo 3 de la Ley 610 de 2000, como: “(...) *el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado.*” y, según la misma norma, está sujeta a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Para el caso de las Cámaras de Comercio, la Corte (Corte Constitucional C - 167 del 20 de abril de 1995, págs. 21-22) ha dicho que los recursos económicos entendidos como tasa, provenientes del ejercicio de las funciones públicas registrales, tienen el carácter de fondos públicos o bienes de la nación y son, a su vez, administrados por ellas, sustentado en que al

ingreso derivarse de la prestación de un servicio público, el mismo debe asegurar su financiamiento para la adecuada prestación de este servicio público, lo cual implica:

*“(...) la financiación de gastos de dichas entidades, es decir son una serie de recursos con una **destinación particular** exigidos con autoridad, que se dirigen a defender y estimular los intereses de algunos sectores de la economía o a la defensa de intereses comunes económicos de algunos miembros, o para atender las necesidades de costos operativos de ciertas funciones de los organismos particulares o privados a los cuales les fueron confiadas esas atribuciones por la ley. Por lo cual, en ningún caso, pueden considerarse ni tratarse como recursos ordinarios de la Nación.”*

Lo anterior significa que dichos recursos públicos se recaudan o perciben del pago de la tasa que paga el comerciante que quiere acceder a este servicio público y que, a su vez, los mismos entran a las Cámaras, las cuales los gestionan **para atender sus funciones legales dentro de las que se encuentran las públicas**, -lo cual se fundamenta, como ya se mencionó, en el artículo 182 de la Ley 1607 de 2012-, debido a que dicha tasa es de carácter contributivo, mediante la planeación de sus necesidades de funcionamiento y las necesidades de los comerciantes (capacitaciones, ferias, eventos, apoyos culturales, programas de formalización empresarial, investigaciones jurídicas y económicas, entre otros), contratación de bienes, servicios y obras e inversión de los dineros públicos con el fin de generar rentabilidad.

Estas actividades son desarrolladas por los colaboradores (trabajadores) de las Cámaras de Comercio que conforme a sus estatutos, manuales y políticas internas tienen la facultad de ordenación de gasto o determinación de éste, es decir, los vicepresidentes y gerentes, el jefe

de adquisiciones, el jefe financiero, el tesorero, el responsable de la caja menor, y por supuesto, los colaboradores que tengan capacidad decisoria frente a los recursos públicos.

La Corte (Corte Constitucional C 840 del 9 de agosto del 2001, pág. 18) ha establecido que estas personas al asumir el manejo de fondos o bienes deben someterse a los principios antes mencionados de la gestión fiscal, que de ordinario son predicables de los servidores públicos, al tiempo que contribuyen directa o indirectamente en la concreción de los fines del Estado. Razón por la cual, el ente de control debe actuar con “criterio selectivo”, es decir, solo para el caso de las Cámaras, frente a los particulares que ejercen esa gestión fiscal, dejando al margen de su órbita controladora a todos los demás colaboradores.

Teniendo claros los preceptos para que opere el control fiscal y que los mismos aplican para las Cámaras de Comercio, es procedente desarrollar la connotación de control fiscal a cargo de la Contraloría General de la República, entendida como la verificación del cumplimiento de la gestión fiscal y el control de resultados (Corte Constitucional C - 167 del 20 de abril de 1995, pág. 13), gestión tendiente a verificar si las acciones antes enunciadas de recaudo, conservación, gasto e inversión de los recursos públicos, entre otras, se realizan de manera adecuada, en cumplimiento de los principios ya mencionados; y control o evaluación de resultados, al asegurar que los recursos económicos se utilicen de manera adecuada, para garantizar los fines del Estado previstos en la Constitución Política (pág. 15), que para el caso de las Cámaras de Comercio no es otro que garantizar sus funciones legales y públicas.

El anterior control se ejerce de manera posterior y selectiva, es decir, una vez realizada la gestión fiscal, evitando que el control incida negativamente en la toma de decisiones, de

manera que los sujetos pasivos, en este caso las Cámaras, no dependan de autorizaciones previas a la ejecución de sus actos; y, selectiva, al no ser objeto de control toda la gestión, sino aquellas actuaciones que la Contraloría General de la República estime deben ser revisadas, evitando la congestión de la actividad administrativa de los sujetos controlados (pág. 16).

Dicho ejercicio de control se realiza en dos momentos, sin ser uno consecuencia del otro. La primera etapa consiste en la vigilancia propiamente dicha (Corte Constitucional C - 382 del 23 de abril de 2008, pág. 17), a través de auditorías aleatorias que realiza el ente de control, planeadas de manera selectiva e informadas al sujeto sometido a control. En estos espacios, para el caso de las Cámaras de Comercio, la Contraloría analiza información que sustenta la gestión fiscal, tales como: presupuesto, planeación, manuales, políticas internas, directrices, evidencias del proceso de contratación interno, inversiones, recaudo, entre otros; y, con posterioridad y como resultado de su análisis, entrega un informe previo donde formula observaciones, conclusiones, recomendaciones, e incluso, notas de lo evidenciado con ocasión a la gestión fiscal. Dicho informe establece un procedimiento de refutación o aclaración y al final se desprende uno definitivo, del cual se deberá presentar un plan de mejora cuando los hallazgos son de falta o desconocimiento de procedimientos que no dan a entender una mala gestión fiscal.

Sin embargo, si de dicha auditoría el ente de control tiene elementos de juicio de los cuales se pueda inferir posibles acciones u omisiones eventualmente constitutivas de un daño al patrimonio económico del Estado (Corte Constitucional C - 382 del 23 de abril de 2008, 2008, pág. 17), se da la segunda etapa o momento del control fiscal, que consiste en el inicio

de un procedimiento administrativo de responsabilidad fiscal, desarrollado en los artículos 39 a 57 de la Ley 610 de 2000 (El Congreso de la República, 2000), y en los artículo 97 al 130 de la Ley 1474 de 2011, fundamentado en las atribuciones conferidas por los artículos 268 y 272 de la Constitución.

La Corte Constitucional (Corte Constitucional SU 620 del 13 de noviembre de 1996, págs. 8-9) ha indicado que dicho proceso busca establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponiendo las sanciones pecuniarias, recaudando su monto y ejerciendo la jurisdicción coactiva; y de ser necesario, promueve ante las autoridades competentes investigaciones penales o disciplinarias solicitando la suspensión inmediata de funcionarios implicados, mientras culmina la investigación o proceso.

Este proceso, que es de naturaleza administrativa al igual que la responsabilidad que se declara (Corte Constitucional SU 620 del 13 de noviembre de 1996, págs. 11-12), se debe desarrollar conforme al procedimiento establecido en su norma especial, la Ley 610 del 2000 y la Ley 1474 de 2011, y en lo que no lo regulan estas leyes especiales resulta aplicable el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, culminando con un acto administrativo que puede ser demandado ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Y se trata de una responsabilidad administrativa, porque se vigila la conducta, que para el presente caso es la conducta del particular que realiza gestión fiscal, por el incumplimiento de los principios, deberes establecidos en sus políticas, o por estar incurso en conductas prohibidas o irregulares que afectan el manejo de los bienes o recursos públicos, conducta

esta que, a su vez, y acorde con el artículo 5 de la Ley 610 del 2000, debe ser desplegada por una persona determinante del gasto, a título de dolo o culpa grave y causar un daño al patrimonio público, siendo necesario que exista un nexo causal entre estos dos elementos.

Lo anterior implica que, si uno de estos tres elementos no está presente, es decir, si la persona que realiza la conducta no es ordenadora de gasto o determinadora del mismo, si su actuar está incurso en una causal eximente de responsabilidad como fuerza mayor o caso fortuito y se desvirtúa el dolo o la culpa grave; o si no se causa un daño al patrimonio público, es decir, no existe un perjuicio cierto a pesar de la gestión fiscal irregular, porque, por ejemplo, la Cámara obtuvo algún beneficio económico; el ente de control no podrá dictar un fallo de responsabilidad fiscal. Por ende, se puede afirmar que, en dicho proceso, está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva (Corte Constitucional C 840 del 9 de agosto del 2001, pág. 26).

Ahora bien, es necesario destacar que la competencia de la Contraloría sobre la gestión fiscal de las Cámaras de Comercio no radica propiamente en la actividad que estén desarrollando, sea legal o registral, sino en el tipo de recurso que se utilizó para desarrollar esa gestión. Ello, pues el cumplimiento de las actividades legales podrá realizarse con recursos públicos o privados, a diferencia de las actividades que se realicen en cumplimiento de la función pública registral, que siempre serán objeto de control fiscal en todas las cámaras, debido a que es costeadas en su totalidad por recurso público.

Enfocados únicamente en el tipo de recurso público empleado, el ente auditor analizará de fondo la gestión fiscal y el control de resultado de dicha gestión, lo cual quiere decir que, por

ejemplo, si en la actividad legal de conciliación, arbitraje y amigable composición, se realizó una compra de amueblamiento de salas de manera inadecuada, al no cumplir con las políticas internas de cada cámara y a su vez los recursos públicos no se utilizan de manera adecuada, comprando herramientas que no cumplieran con el fin ni la necesidad, el ente auditor podrá inferir posibles acciones constitutivas de un daño al patrimonio público, siendo necesario adelantar un procedimiento administrativo de responsabilidad fiscal que determine si hay lugar a establecer o no una responsabilidad fiscal.

Se insiste en que dicha gestión sólo podrá ser auditada y objeto de un proceso de responsabilidad fiscal por parte de la Contraloría, en el evento de utilizarse recursos públicos, pues, en caso de tratarse de recursos privados no podrá aquélla pronunciarse al respecto, por falta de competencia, pero si podrá remitir dicho análisis a la Superintendencia de Industria y Comercio que vigila el cumplimiento de todas las funciones legales por parte de las Cámaras de Comercio.

A su vez, también se ha dicho por la Corte Constitucional (Corte Constitucional SU 620 del 13 de noviembre de 1996, pág. 12) que la responsabilidad es igualmente patrimonial, porque como consecuencia del proceso de responsabilidad fiscal el particular debe resarcir el daño causado por la gestión fiscal indebida, mediante el pago de una indemnización pecuniaria, que compensa el perjuicio sufrido por la respectiva entidad, perjuicio este que es establecido por el ente de control. Esta responsabilidad entonces tiene una finalidad meramente resarcitoria, pues busca obtener la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado. Finalmente, también ha dicho la Corte que se trata de una responsabilidad independiente y autónoma, distinta a la disciplinaria o penal.



Este proceso de responsabilidad fiscal a cargo de la Contraloría puede ser iniciado conforme lo establece el artículo 8 de la Ley 610 del 2000 (El Congreso de la República, 2000), y como lo mencionamos anteriormente, de oficio por las evidencias de las auditorías realizadas, al igual que por solicitud de las mismas entidades vigiladas, en este caso por solicitud de las propias Cámaras de Comercio, o por denuncias o quejas presentadas por cualquier persona u organización ciudadana.

Antes de abrirse el proceso fiscal de manera formal, el artículo 39 de la citada Ley establece que, si el ente de control percibe que no existe certeza sobre su competencia, la ocurrencia de la conducta, la causación del daño patrimonial, la entidad afectada y los presuntos responsables de haberlo causado, intervenido o contribuido, podrá ordenarse una indagación preliminar por el término de seis meses y si pasados los mismos no encuentra certeza, deberá archivarlo o, por el contrario, dar apertura del mismo, dando explicación de la certeza de los elementos antes mencionados, lo cual podrá conllevar el decreto de medidas cautelares sobre los bienes de las personas presuntamente responsables, tal como lo establece el artículo 12 ibídem.

En dicho proceso, se debe dar aplicación a las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso constitucional (Corte Constitucional SU 620 del 13 de noviembre de 1996, pág. 12), es decir, la aplicación de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad establecidos en el artículo 209; reflejados en la autoridad competente para ejercer el control, etapas para la defensa, en virtud de la cual el sujeto pasivo podrá rendir versión de los hechos, solicitar la práctica de pruebas o

aportarlas, y de no ser posible su notificación se le nombrará un abogado de oficio; el proceso tiene única y doble instancia dependiendo de la cuantía del daño patrimonial; y la posibilidad, como ya lo mencionamos, de acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Al final del proceso, se proferirá una decisión de fondo, llamada fallo –a pesar de tratarse de un acto administrativo-, con o sin responsabilidad fiscal. El primero traerá como consecuencia el archivo del proceso y el segundo buscará una reparación de los perjuicios materiales mediante una indemnización que comprenderá el daño emergente y el lucro cesante sufridos por el Estado. Es decir, la indemnización por los daños materiales sufridos debe ser integral, de tal forma que incluya el valor del bien perdido o lesionado (daño emergente), y el monto de lo que se ha dejado de percibir en virtud de tal lesión (lucro cesante) y la indexación por el deterioro del valor adquisitivo de la moneda, (Corte Constitucional C 840 del 9 de agosto del 2001, pág. 25).

Todo lo anterior es relativamente nuevo para las Cámaras de Comercio, porque aunque la competencia de control de la Contraloría General de la República sobre la gestión fiscal de particulares encuentra su fundamento desde la Constitución, la puesta en marcha de dicho control frente a las Cámaras siempre fue pasivo por no decir nulo, sin embargo, en la actual década se ha convertido en un control activo, generando una problemática de imprecisión y ambigüedad de conceptos y actuaciones, los cuales han sido estudiados en este trabajo, con el fin de aclarar el tema y tomar una posición que esté sustentada en un conocimiento a partir del análisis hermenéutico de las normas, que implica “una disquisición del derecho tal y como es (de Lege data)” (Peczenik & Hage, 1999, pág. 33).

Es así como, en la actualidad se están realizando frente a muchas Cámaras de Comercio del país un sin número de auditorías, que traen como consecuencia la necesidad de planes de mejora y el inicio de procesos fiscales, debido a varios factores, entre los cuales se encuentran:

1. El desconocimiento de la naturaleza de recursos que gestionan estas entidades por la función pública administrativa que ejercen;
2. La obligación de cumplir con los principios de la función administrativa establecidos en la Ley 489 de 1998 de buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia (El Congreso de la República, 1998), y de gestión fiscal establecidos en la Ley 610 de 2000 de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales (El Congreso de la República, 2000), por el hecho de que los recursos que perciben, gestionan y administran son públicos.

Y se hace referencia a los principios de la función administrativa puesto que, aunque de ellos se desprenda más una responsabilidad disciplinaria que fiscal, si se quebranta en el ejercicio de una función pública uno de estos principios de la función administrativa, y la Contraloría se percata de ello en su auditoria, tiene el deber legal de remitir el expediente a la Procuraduría General de la Nación. En este orden de ideas las actuaciones de las Cámaras en el ejercicio de funciones públicas deben estar enfocados en cumplir ambos principios.

3. El desconocimiento de que el hecho de cumplir función pública administrativa y, a su vez, realizar gestión fiscal, están sujetos al control fiscal ejercido por la Contraloría General de la Republica;
4. La confluencia de recursos públicos y privados, y el manejo diferenciado que se le debe dar a cada recurso;
5. Y el desconocimiento de la responsabilidad que se asume al ser determinante de gasto público.

Por otra parte, para un ente de control, en este caso para la Contraloría General de la República, es necesario tener una identificación plena de la persona jurídica privada a la que auditan, de las actividades objeto de auditoría, y especialmente de la naturaleza del recurso utilizado, debido a que por ser aquella una entidad de derecho público y cumplir una función pública constitucional, está sometida al imperio de la ley y solo le está permitido hacer lo que una norma le autoriza.

Es por ello que, al no tener claro en muchos casos la entidad especial a la que auditan, su función, su funcionamiento y la naturaleza de sus recursos, la asimilan con entidades de naturaleza pública descentralizadas como sociedades de economía mixta, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del estado, superintendencias, empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios, entre otras. Ello, ocasiona que internamente soliciten el cumplimiento de normas públicas presupuestales, contractuales y disciplinarias,

realizando hallazgos fiscales y remitiendo expedientes a la Procuraduría General de la Nación, que en muchos casos no corresponden, por no tener claridad de la naturaleza privada de la entidad que auditan.

## **6. Conclusiones**

1. Las Cámaras de Comercio son personas jurídicas de derecho privado que, en virtud de un mandato legal, cumplen una función pública administrativa registral, también llamada por la Corte Constitucional servicio público, que implica que sean las encargadas de todo el manejo de los registros públicos empresariales y, en virtud de ello y del cobro de una tasa para la prestación de este servicio, recauda, administra y maneja, unos recursos públicos provenientes de dicho cobro.
2. El cumplimiento de esta función pública registral no cambia la naturaleza privada de las Cámaras de Comercio, sin embargo, sí trae consigo la asunción de responsabilidades civiles, penales, disciplinarias, administrativas y fiscales, en virtud del cumplimiento de la una función pública administrativa, como la registral.
3. En el manejo de los recursos públicos y privados, las Cámaras deben realizar una separación de los recursos por cuentas contables internas, con el fin de utilizar cada recurso de manera separada, el primero para el cumplimiento de sus funciones públicas y legales, y el segundo para las legales, lo cual debe verse reflejado en sus ingresos y gastos diferenciados a efectos de que: 1. El ente de control auditor tenga claro su campo de acción, 2. Internamente cada Cámara tenga claridad en el tipo de recursos que maneja

y los procesos internos que debe seguir para garantizar el manejo debido y 3. El ordenador de dichos recursos tenga claridad sobre su actuar y la responsabilidad que debe asumir frente a la gestión de los recursos públicos.

4. Internamente las Cámaras de Comercio deben tener un mayor conocimiento de la naturaleza de las funciones que desarrollan, cuáles se realizan en cumplimiento de la función pública administrativa registral y cuáles en cumplimiento de su deber legal, y especialmente de la naturaleza del recurso que administran, con el fin de actuar en debida forma en el manejo de sus recursos y tener un mayor grado de precaución y responsabilidad frente al manejo de recursos públicos, en cumplimiento de los principios de la función administrativa y la gestión fiscal.
5. La Contraloría General de la República debe tener igualmente clara la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio, diferenciando sus funciones legales de la pública administrativa registral. Lo anterior, le permitirá comprender el funcionamiento de la entidad a la que auditan y sobre qué actuaciones y recursos tiene competencia. Ello, con el fin de evitar auditorías con una serie de hallazgos administrativos y fiscales, y remisiones a la Procuraduría para inicio de procesos disciplinarios, frente a gastos, actuaciones y sujetos que no son objeto de vigilancia, ni responsables, por no estar en desarrollo de la función pública registral.
6. Por otra parte, para las Cámaras de Comercio, igualmente es necesario conocer los alcances y los límites de sus actuaciones, lo anterior porque cuando no se tiene conocimiento sobre las funciones privadas y públicas que se desarrollan, solo se tiende a

pensar en los límites de las actividades, a desarrollar las tareas con temor, a confundir lo público y privado, a trabajar bajo la presión de los entes de vigilancia y control que tampoco tienen clara la naturaleza jurídica de las Cámara de Comercio. Todo esto está generando una desnaturalización jurídica de las Cámaras y un entorpecimiento en el cumplimiento de sus deberes para con los empresarios que son el fin único de estas agremiaciones.

## REFERENCIAS

Asamblea Nacional Constituyente. (10 de octubre de 1991). Constitución Política de Colombia. *Gaceta Constitucional No. 127*. Bogotá, D.C., Colombia: LEGIS.

C - 135, D-10951 (Corte Constitucional 17 de marzo de 2016).

C - 167 , D-754 (Corte Constitucional 20 de abril de 1995).

C - 382, D - 6909 (Corte Constitucional 23 de abril de 2008).

C - 465, D - 265 (Corte Constitucional 21 de octubre de 1993).

C - 484, D-2633 (Corte Constitucional 4 de mayo de 2000).

C - 529, D - 281 (Corte Constitucional 11 de noviembre de 1993).

C - 563, D-1989 (Corte Constitucional 7 de octubre de 1998).

C - 840, D - 3389 (Corte Constitucional 9 de agosto de 2001).

C - 866, D-2369 (Corte Constitucional 7 de octubre de 1999).

C - 909, D-6759 (Corte Constitucional 31 de octubre de 2007).

C-037, D-3982 (Corte Constitucional 28 de enero de 2003).

C-103, Expediente D-10404 (Sala Plena de la Corte Constitucional 11 de marzo de 2015).

C-113, Expediente D-2151 (Corte Constitucional 24 de febrero de 1999).

C-144, D-157 y 158 (Corte Constitucional 20 de Abri de 1993). Obtenido de [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-144-93.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-144-93.htm)

- CE-1308, Radicación número: 1308 (Sala de Consulta y Servicio Civil 1 de diciembre de 2000).
- Cohen, J. P. (1996). *Methodological Issues in the Analysis of Decentralization*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development.
- Colombia, E. P. (26 de diciembre de 2012). Decreto Ley 019 de 2012. *Decreto Ley 019 de 2012*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: LEGIS.
- Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio. (22 de diciembre de 2005). Circulares Externas No.5, 8 y 10 de la Superintendencia de Industria y Comercio. *Manual de Principios, Reglas, Procedimientos y Clasificación de los Ingresos y Gastos de Origen Público y Privado de las Camaras de Comercio*. Bogotá, D.C., Colombia: Confederación Colombiana de Camas de Comercio.
- Confederación de Cámaras de Comercio. (27 de noviembre de 2017). *Marco Jurídico*. Obtenido de <http://www.confecamaras.org.co/la-confederacion/marco-juridico>
- El Congreso de Colombia. (26 de enero de 1993). Ley 42 de 1993. *Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Diario Oficial No. 40.732.
- El Congreso de Colombia. (12 de julio de 2011). Ley 1474 de 2011. *Por medio de la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Diario Oficial No.48.128.
- El Congreso de la República. (29 de diciembre de 1998). Ley 489 de 1998. Bogotá, D.C, Colombia: LEGIS.
- El Congreso de la República. (15 de agosto de 2000). Ley 610 de 2000. *Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*. Bogotá, D.C, Colombia: LEGIS.
- El Congreso de la Republica de Colombia. (26 de diciembre de 2012). Ley 1607 de 2012. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: LEGIS.
- El Congreso de la República de Colombia. (11 de julio de 2014). Ley 1727 de 2014. Bogotá, D.C., Colombia: LEGIS.
- Gaviria, J. P. (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia . *Economía y Desarrollo, Volumen 2 número 1* , 123-149.
- González, G. P. (2009). *La Carrera Administrativa en el Marco de la Función Pública en Colombia* (Primera ed.). Bogotá D.C., Cundinamarca, Colombia: Universidad del Rosario.
- Kelsen, H. (2009). *Teoría Puera del Derecho*. Buenos Aires: Eudeba.



- Kelsen, H. (2009). *Teoría Pura del Derecho*. Buenos Aires: Eudeba.
- Pabón, H. P. (Septiembre de 2000). Historia de la Contabilidad Pública en Colombia. *Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Económicas, Contaduría* 37(37), 87-125.
- Peczenik, A., & Hage, J. (1999). Conocimiento jurídico, ¿sobre qué? *Doxa*(22), 24-48.
- Presidencia de la República de Colombia. (27 de marzo de 1971). Decreto 410 de 1971. *Por el cual se expide el Código de Comercio*. Bogotá, D.C., Colombia: LEGIS.
- Presidencia de la República de Colombia. (15 de octubre de 2014). Decreto 2042 de 2014. *por el cual se reglamenta la Ley 1727 de 2014, el Título VI del Libro Primero del Código de Comercio y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C., Colombia: LEGIS.
- Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Decreto 1074 de 2015. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo*. Bogotá D.C., Cundinamarca, Colombia.
- SU - 620, T - 84714 (Corte Constitucional 13 de noviembre de 1996).
- Superintendencia de Industria y Comercio. (27 de Noviembre de 2017). *Objetivos y funciones* .  
Obtenido de <http://www.sic.gov.co/objetivos-y-funciones>:  
<http://www.sic.gov.co/objetivos-y-funciones>