



80112 –

CGR - OJ - 199 de 2022

Bogotá D.C.,

Señor

LUIS GABRIEL VASQUEZ LOPEZ

Director de Vigilancia Fiscal

Contraloría Delegada Sector Comercio y Desarrollo Regional

Referencia: Respuesta de la consulta radicada en la CGR mediante SIGEDOC
No. 2022IE0091727

Tema: RECURSOS PUBLICOS ADMINISTRADOS POR LAS CAMARAS
DE COMERCIO. RENDICIÓN DE CUENTAS E INFORMES ANTE
LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

Respetado Doctor Vásquez,

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República -CGR- recibió mediante memorial, el día veinte (20) de septiembre de los calendados, la comunicación citada en la referencia, que procedemos a responder a continuación:

1. Antecedentes.

En su escrito manifiesta como asunto, la solicitud de un concepto jurídico sobre la rendición ante el Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI) respecto de la totalidad de los ingresos públicos recibidos por las Cámaras de Comercio, señalando:

“(…) En el desarrollo de las Auditorías de Cumplimiento que desde esta Contraloría Delegada se están llevando a cabo actualmente en algunas Cámaras de Comercio, los Equipos Auditores han encontrado que dichos sujetos de control solamente reportaron en el SIRECI los recursos públicos provenientes del registro mercantil, excluyendo otros recursos de entidades públicas del Orden Nacional y Territorial.

En este sentido, la Resolución 6287 de 2011, que reglamenta el reporte de la información de entidades públicas y de privados que administran este tipo de recursos, establece que se deben reportar en la rendición de la información anual.

Considerando lo anterior, en aras de la transparencia y del ejercicio del control fiscal, comedidamente solicitamos a la Oficina Jurídica emitir un concepto que precise si las Cámaras de Comercio deben reportar a la Contraloría General de la República la información de todos los recursos públicos que administran, bien sea a través del SIRECI o de la herramienta competente para tal fin. (...)"

2. Alcance del concepto y competencia de la Oficina Jurídica.

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución¹ ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas *"sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General"*², así como las formuladas por las contralorías territoriales *"respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General"*³ y las presentadas por la ciudadanía respecto de *"las consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República"*⁴.

En este orden, mediante su expedición se busca *"orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal"*⁵ y *"asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten"*⁶.

Se aclara que no todos los conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la CGR, porque de conformidad con el artículo 43, numeral 16 del Decreto Ley 267 de 2000⁷, esta calidad sólo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

¹ Art. 25 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

² Art. 43, numeral 4º del Decreto Ley 267 de 2000

³ Art. 43, numeral 5º del Decreto Ley 267 de 2000

⁴ Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000

⁵ Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000

⁶ Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000

⁷ Art. 43 OFICINA JURÍDICA. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.

3. Precedente doctrinal de la Oficina Jurídica.

Revisada la base de datos Normatividad y Relatoría, se encuentra que esta Oficina se pronunció respecto de la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio y los recursos públicos administrados por estas entidades, mediante concepto CR-PI-229-2021 con radicación 2021IE0111460 y CGR-OJ-074 de 2022 con radicación 2022EE0068685, cuyos fundamentos se retoman en lo pertinente en la presente respuesta, los cuales pueden ser consultados en el aplicativo SINOR (Normatividad y Relatoría), a través de la página web institucional: www.contraloria.gov.co.

4. Consideraciones Jurídicas

4.1. Problema jurídico

Conforme a lo anterior, se abordará de fondo la consulta encaminada a resolver como problema jurídico; el siguiente postulado:

- ¿Las Cámaras de Comercio deben reportar ante la CGR la información de todos los recursos públicos que administran?

De esta manera, a fin de brindar elementos de juicio que permitan al consultante dilucidar la problemática planteada, se abordarán los siguientes temas:

4.2. Naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio.

El artículo 78° del Código de Comercio, define a las cámaras de comercio, como 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.

Respecto de la naturaleza jurídica de estas entidades, se ha consagrado en el artículo 1° del Decreto 2042 de 2014⁸, que *“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”*. Estableciendo como funciones de las cámaras de comercio las señaladas en el artículo 86 del Código de Comercio, en el artículo del Decreto 2042 de 2014 y en las demás normas legales y reglamentarias.

⁸ 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.

En este contexto, teniendo en cuenta la naturaleza corporativa de las cámaras de comercio, corporativa, gremial y privada, no es óbice para que, las mismas se encuentren habilitadas para cumplir funciones públicas, ello es:

(...) A pesar de la naturaleza corporativa, gremial y privada de las Cámaras de Comercio a la luz de los artículos 123 inciso 3o. y 210 inciso 2o. de la Carta Política, éstas pueden ser habilitadas para cumplir funciones públicas en las condiciones previstas en la ley, como sería el caso del artículo 86 inciso 3o. del código de Comercio que le confía la función pública de llevar el registro público mercantil y certificar sobre los documentos y actos en él inscritos, no obstante, el carácter privado de las mismas. A este respecto ya esta Corporación se ha pronunciado en sentencia C-144 de abril 20 de 1993 que declaró la exequibilidad de los artículos 119 y 124 de la Ley 6a. de 1992, en la cual la Corte Constitucional consideró que:

"A las cámaras de comercio la Ley confía la función de llevar el registro mercantil y certificar sobre los actos y documentos en él inscritos (C de Co art. 86). El origen legal del registro, la obligatoriedad de inscribir en él ciertos actos y documentos, el valor vinculante de las certificaciones que se expiden, la regulación legal y no convencional relativa a su organización y a las actuaciones derivadas del mismo, el relieve esencial que adquiere como pieza central del Código de Comercio y de la dinámica corporativa y contractual que allí se recoge, entre otras razones, justifican y explican el carácter de función pública que exhibe la organización y administración del registro mercantil.

"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. Excluida la función de llevar el registro mercantil, las restantes funciones de las cámaras, su organización y dirección, las fuentes de sus ingresos, la naturaleza de sus trabajadores, la existencia de estatutos que las gobiernan, extremos sobre los cuales no es necesario para los efectos de esta providencia entrar a profundizar, ponen de presente que sólo a riesgo de desvirtuar tales elementos no se puede dudar sobre su naturaleza corporativa, gremial y privada.

"Las cámaras de comercio no obstante su carácter privado puede 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.

"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, a lo cual puede igualmente sumarse la inconveniencia política (un particular que participe en la elaboración de la norma tributaria que grava a otro particular) y ética (conflicto de interés en cabeza de quien determina la tarifa y recibe el ingreso correspondiente a la misma) 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). La función pública de la administración del registro mercantil, se lleva a cabo bajo la estricta vigilancia y control del Gobierno, que de esta manera participa en la prestación de los servicios inherentes al mismo. No se observa, por este concepto, violación alguna al texto del artículo 338 de la C.P.". (M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).⁹

De tal forma que, las cámaras de comercio ejercen funciones públicas mediante la figura de la descentralización por colaboración, encontrándose sometidas al derecho administrativo sancionador como especie del *ius puniendi* que ejerce el Estado.

4.3. Control fiscal a los recursos públicos administrados por las cámaras de comercio.

Los recursos que recauden y administren las Cámaras de Comercio para cumplir con las funciones que constitucionalmente y legalmente 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 y demás, esos recursos tendrán consecuentemente la connotación de recursos públicos.

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, pág. 19).¹⁰

De tal forma que, todo recurso que ingrese con ocasión de una actividad registral, sus frutos e inversiones y los frutos de esas inversiones, adquieren la connotación de público, por tanto, dichos recursos, deben ser utilizados para el cumplimiento de sus funciones, los cuales deben estar acorde con el presupuesto anual de ingresos y gastos aprobado por la Junta Directiva de la Cámara.

⁹ Sentencia -167 de 1995. Corte Constitucional. M.P. Fabio Morón Díaz.

¹⁰ Tesis "Alcance del control fiscal ejercido por la contraloría general de la república frente a las cámaras de comercio en Colombia". Universidad Pontificia Bolivariana.

En este contexto, el Decreto 1074 de 2015 -Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo- ha compilado en su capítulo 43, las normas que regulan el tema de la *"CONTABILIDAD Y PRESUPUESTO DE LOS RECURSOS DE ORIGEN PÚBLICO CORRESPONDIENTES A LAS FUNCIONES REGISTRALES DE LAS CÁMARAS DE COMERCIO"*, consagrando:

Artículo 2.2.2.43.1. Ingresos Públicos. **Los ingresos de origen público correspondientes a las funciones registrales de las Cámaras de Comercio previstos en la ley, y los bienes adquiridos con estos**, serán contabilizados como activos en su balance, en la forma prevista en este capítulo. Tales bienes e ingresos están afectos a las funciones atribuidas a estas entidades por la ley o por el Gobierno nacional en aplicación del numeral 12 del artículo 86 del Código de Comercio. (Subrayado y negrilla fuera del texto).

Artículo 2.2.2.43.2. Separación Contable. En el sistema de información contable de las Cámaras de Comercio se deberán registrar en forma separada los ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimonio de carácter público, de cualesquiera otros que provengan de fuentes privadas. Para estos fines, se atenderán las instrucciones que impartan las autoridades competentes.

Ahora bien, frente al control de los recursos administrados por las cámaras de comercio, en el artículo 88° del Código de Comercio, se ha consagrado lo concerniente al control y vigilancia de recaudos por parte de la Contraloría General de la República:

"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."

De lo que se desliga que, el control recae sobre tres (3) actividades que realizan las cámaras de comercio con los recursos públicos, ello es: el recaudo, que comprende el proceso de liquidación, cobro y percepción del ingreso de origen público, el manejo, el cual abarca la forma en que un recurso de origen público se ordena, dispone y organiza, y el de inversión, que incluye toda forma de destinación que se le dé a los recursos públicos.

Es así que, la competencia de la CGR sobre la gestión fiscal de las cámaras de comercio, no radica propiamente en la actividad que estén desarrollando, sino en el tipo de recurso que se utilizó para desarrollar esa gestión. Por ende, el control fiscal de la CGR, debe entenderse como la verificación del cumplimiento de la gestión fiscal y el control de resultados, tendiente a establecer si las acciones de recaudo, conservación, gasto e inversión de los recursos públicos, entre otras, se realizan de manera adecuada, en cumplimiento de los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

En tal sentido, que el control fiscal adelantado por la CGR solo podrá realizarse frente a los recursos públicos administrados por las cámaras de comercio.

4.4. Rendición de cuentas por parte de las Cámaras de Comercio.

El Control Fiscal ha sido definido constitucionalmente¹¹ como una función pública radicada en cabeza de la Contraloría General de la República mediante la cual se vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos

De forma que, el objeto de dicho control se dirige a confirmar que el uso dado al erario, se ajusta a los mejores criterios financieros, de gestión y de resultados. Se trata entonces de asegurar el buen uso y destino de los recursos públicos.

En este sentido, el artículo 268° modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo No. 04 de 2019, se consagra como competencias del Contralor General de la República, entre otras, las siguientes: (i) prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse y revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.

Teniendo en cuenta que la Corte Constitucional mediante Sentencia de Control de Constitucionalidad C-237 de 2022 declaró inexecutable los artículos 45 a 52 del Decreto Ley 403 de 2020, y en consecuencia determinó la reviviscencia de la ley 42 de 1993.

En este sentido, la Ley 42 de 1993 en el artículo 16, desarrolla la competencia constitucional señalando que corresponde al Contralor General de la República determinar las personas obligadas a rendir cuentas y prescribir los métodos, formas y plazos para ello.

De conformidad con las normas indicadas, la rendición de cuentas como marco general, determina dos obligaciones para los sujetos de control fiscal, por un lado, la rendición de cuentas, y por otro, la rendición de informes, lo cual debe ser objeto de reglamentación por parte del Contralor General de la República. En desarrollo de la facultad constitucional dicha autoridad prescribió los métodos para la rendición de cuentas que establece el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI), que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la Contraloría General de la República, donde claramente establece quienes son los responsables de la rendición de la cuenta y de los diferentes informes ante el órgano de control fiscal.

De conformidad con lo dispuesto en la ley 42 de 1993, es obligación de todas las entidades del orden nacional, territorial y particulares que administren o manejen fondos, bienes o recursos públicos, en sus diferentes etapas de planeación, recaudo

¹¹ 8 artículo 267° (modificado por el Artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019) de la Constitución Política de Colombia

o percepción, conservación, adquisición, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición sin importar su monto o participación rendir cuenta o informe anual consolidado, por parte de quienes son sujetos de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República.

Con fundamento en las referidas disposiciones, el Contralor General de la Republica expidió la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0042 del veinticinco (25) de agosto de 2020¹².

En el capítulo II ibidem, se desarrolla lo concerniente a la rendición del informe anual consolidado, estableciendo los responsables, el contenido, el periodo y el término determinado. Frente a la definición de informe, se indica que deberá ir acompañado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario, el cual contendrá la gestión fiscal sobre la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes y recursos públicos, por una vigencia fiscal determinada.

En lo concerniente a los responsables de rendir el informe anual consolidado¹³, dicho deber radica en los representantes legales de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta del Orden Nacional cuya composición accionaria sea menor al 50%, así como las sociedades distintas a éstas en las que el estado tenga participación y los representantes legales de las empresas privadas y **particulares que manejan, administran o gestionan fondos o bienes públicos, a quienes se les aplica vigilancia y control fiscal, para emitir un concepto o calificación favorable o no sobre la gestión en el manejo de los recursos público.**

A su vez, se menciona que el periodo, comprende el año fiscal entre el 1° de enero al 31 de diciembre del respectivo año, y corresponde a la vigencia en la que se genera la información que deben rendir en el informe anual consolidado.

Como fecha límite del informe anual consolidado, establecido en el Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informe y Otra Información (SIRECI), se determina en el año siguiente al de rendición, dentro del rango comprendido del último día hábil del mes de febrero y el cuarto (4) día hábil del mes de marzo de cada año.

Es así que, existen entidades que por su naturaleza jurídica ya sean de carácter público o privado por el manejo de fondos o bienes públicos, se someten a la vigilancia de la Contraloría General de la República, como es el caso *sub examine* de las Cámaras de Comercio, encontrándose en el deber de informar y responder ante la Contraloría General de la República por sus decisiones, acciones, omisiones, gestión

¹² Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI)".

¹³ Artículo 15. Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0042 DE 2020.

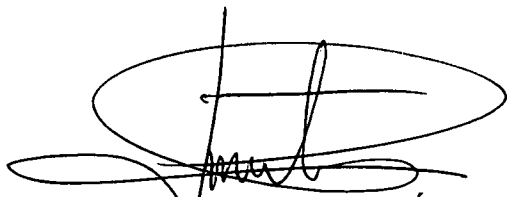
y resultados en la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes y recursos públicos asignados (obligatoriedad de rendición del informe anual consolidado).

Por tanto, el no cumplimiento del deber de rendición del informe anual consolidado por parte de las cámaras de comercio, se consagra como conducta sancionable para la apertura de un Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el literal G) del artículo 81 del Decreto Ley 403 de 2020, *“No rendir o presentar las cuentas e informes exigidos ordinariamente, o no hacerlo en la forma y oportunidad establecidas por los órganos de control fiscal en desarrollo de sus competencias”*.

5. Conclusiones.

5.1. Las cámaras de comercio, como sujetos de control fiscal, por tanto, deberán rendir el informe anual consolidado, en los términos dispuestos en la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0042 del veinticinco (25) de agosto de 2020. Dicho informe contendrá la gestión fiscal sobre la administración, manejo y rendimiento de todos los recursos públicos a su cargo.

5.2. El control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República sobre las cámaras de comercio no radica propiamente en la actividad desarrollada, sino en el tipo de recurso que se utilizó para desarrollar esa gestión, encontrándose entonces, en la obligatoriedad de rendir información, respecto de todos los recursos públicos administrados.



JAVIER TOBO RODRÍGUEZ
Director Oficina Jurídica

Proyectó: María Alejandra Cuellar Silva
Revisó: Lucenith Muñoz Arenas
N.R. SIGEDOC No. 2022IE0091727
TDR 80112-033 Conceptos Jurídicos