



D.C.,
110

Doctor
OSCAR FERNANDO GALINDO MEDINA
Director CCAAC
Cámara de Comercio de Villavicencio
Av. 40 Nro. 24-A-71
Villavicencio - Meta
direccion_juridica@ccv.org.co
conciliacion@ccv.org.co

Referencia: Concepto 110.090.2023
 SIA-ATC. 012023000744
 1. De las cámaras de comercio
 2. De los centros de conciliación
 3. De los ingresos de las cámaras de comercio

Respetado doctor Galindo Medina:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en oficio del 13 de septiembre de 2023 allegado en correo electrónico de la misma fecha, radicado en la AGR el mismo día con el número 02331202302298 bajo el SIA-ATC. 012023000744, en el que consulta lo siguiente:

«¿Pueden pagar las Cámaras de Comercio del país los gastos que generen los centros de conciliación y demás actividades de estos con recursos públicos, teniendo en cuenta que es una función asignada por la ley a las Cámaras de Comercio del país»

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que, la Auditoría General de la República – AGR tiene por disposición constitucional la vigilancia y el control fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales:

«Artículo 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años. (...).»

Función desarrollada en el Decreto-Ley 272 de 2000 «Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República» modificado por el artículo 156 del Decreto

Ley 403 de 2020 «Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal», en los siguientes términos:

«Artículo 2°. Ámbito de competencia. Corresponde a la Auditoría General de la República ejercer la vigilancia y el control de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías departamentales, distritales, municipales, sin excepción alguna, y de los fondos de bienestar social de todas las contralorías, en los términos que establecen la Constitución y la ley.»

«Artículo 5°. Función. Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de los organismos de control señalados en el artículo segundo, conforme a los procedimientos, sistemas y principios establecidos en la Constitución, para lo cual el Auditor General fijará las políticas, prescribirá los métodos y la forma de rendir cuentas y determinará los criterios que deberán aplicarse para la evaluación financiera, de gestión y de resultados, entre otros, de conformidad con lo que para el efecto dispone este Decreto.»

«Artículo 17. Funciones del Auditor General de la República. Son las siguientes:

(...)

12. Ejercer la vigilancia y control de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías departamentales, distritales, municipales, sin excepción alguna y de los fondos de bienestar social de todas las contralorías.

(...)

Respecto a la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del ejercicio del control fiscal, la Corte Constitucional se pronunció, entre otras, en la Sentencia C-1176 de 2004, señalando:

«Por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República le corresponde a la Auditoría, **sin que por tal circunstancia, ésta pueda convertirse en ente superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal**, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoría solo se restringe a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General, según así lo precisa la propia Constitución (...).» (Negrilla fuera de texto).

Así, teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas (contralorías y fondos de bienestar social de las mismas) o de sus sujetos de vigilancia, dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte.

Por lo anterior, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia, por lo cual, se abordará el tema de manera general y abstracta.

Así mismo, le indicamos que de conformidad con el numeral 3 del artículo 18 del Decreto-Ley 272 de 2000 «Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República», es función de la Oficina Jurídica «Emitir los conceptos jurídicos sobre temas de control



fiscal y administrativos que le sean solicitados por el Auditor General o los requeridos por las demás dependencias del organismo», los cuales abordan los temas de manera general y abstracta, sin que tengan el carácter de fuente normativa, buscando solamente orientar y facilitar la aplicación normativa jurídica, más no la solución directa al problema jurídico planteado, por lo tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Este Despacho para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico y permitan al consultante dilucidar la problemática planteada traerá a colación las normas, jurisprudencia y doctrina referentes que se encuentra al alcance de todos, exponiendo algunas consideraciones jurídicas, para así emitir concepto de manera general y abstracta abordando los siguientes temas: i) De las cámaras de comercio; ii) De los centros de conciliación; y iii) De los ingresos de las cámaras de comercio.

1. De las cámaras de comercio

Las cámaras de comercio son personas jurídicas sin ánimo de lucro, entidades de naturaleza corporativa, gremial y privada que tienen dentro de su objeto, por delegación legal, el cumplimiento de la función pública del registro mercantil y del registro único de proponentes. Las cámaras de comercio están vigiladas por la Superintendencia de Industria y Comercio.

El Decreto 410 de 1971 «Por el cual se expide el Código de Comercio» define las cámaras de comercio en los siguientes términos:

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

El 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» define las cámaras de comercio en los siguientes términos:

«Artículo 1°. Naturaleza jurídica. Las cámaras de comercio son personas jurídicas de derecho privado, de carácter corporativo, gremial y sin ánimo de lucro, administradas y gobernadas por los comerciantes matriculados en el respectivo registro mercantil que tengan la calidad de afiliados. Son creadas de oficio o a solicitud de los comerciantes mediante acto administrativo del Gobierno nacional y adquieren personería jurídica en virtud del acto mismo de su creación, previo cumplimiento de los requisitos legales exigidos para el efecto y verificación de su sostenibilidad económica que garantice el cumplimiento eficiente de sus funciones.»

Esta norma es compilada en el artículo 2.2.2.38.1.1 del Decreto 1074 de 2015 «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo».



Dentro de las funciones de las cámaras de comercio, el Código de Comercio establece:

«Artículo 86. Funciones de las cámaras de comercio. Las cámaras de comercio ejercerán las siguientes funciones:

(...)

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;

(...)

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;

(...)

12) Las demás que les atribuyan las leyes y el Gobierno Nacional.»

«Artículo 87. Vigilancia y control del cumplimiento de funciones. El cumplimiento de las funciones propias de las cámaras de comercio estará sujeto a la vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio. Esta podrá imponer multas sucesivas hasta de cincuenta mil pesos, o decretar la suspensión o cierre de la cámara renuente, según la gravedad de la infracción cometida.»

El Decreto 2042 de 2014, además de tener como funciones de las cámaras de comercio las establecidas en el artículo 86 del Código de Comercio, establece otras funciones, dentro de las cuales encontramos:

«Artículo 4°. Funciones de las cámaras de comercio. Las cámaras de comercio ejercerán las funciones señaladas en el artículo 86 del Código de Comercio y en las demás normas legales y reglamentarias y las que se establecen a continuación:

(...)

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

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

(...)

11. Prestar servicios de información empresarial originada exclusivamente en los registros públicos, para lo cual podrán cobrar solo los costos de producción de la misma.

(...)

17. Disponer de los servicios tecnológicos necesarios para el cumplimiento y debido desarrollo de sus funciones registrales y la prestación eficiente de sus servicios.

(...)» (Resaltamos en negrilla)



Esta norma es igualmente compilada en el artículo 2.2.2.38.1.4 del Decreto 1074 de 2015.

De la normatividad anotada se tiene que, las cámaras de comercio como personas jurídicas sin ánimo de lucro tienen asignadas por disposición legal las funciones públicas del registro mercantil (dentro de ella la expedición de los correspondientes certificados y el archivo de estos registros) y de administración de justicia de forma transitoria (a través de las conciliaciones efectuadas en sus centros de conciliación), lo cual ha sido explicado de manera amplia tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado tal como se anota más adelante.

2. De los centros de conciliación

La Constitución Política de 1991 establece en el inciso final del artículo 116:

«Artículo 116. (...)

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.» (Resaltamos en negrilla)

Respecto de esta disposición la Corte Constitucional en la sentencia C-1436 del 25 de octubre de 2000, se pronunció así:

«La Constitución de 1991, facultó expresamente a los particulares para administrar justicia en forma transitoria en calidad de árbitros o conciliadores, con la capacidad de dictar fallos en derecho o equidad cuando las partes involucradas en el conflicto así lo dispongan y según las prescripciones señaladas por la ley, como una forma no sólo de descongestionar los despachos judiciales sino de lograr que en forma pacífica las partes pongan fin a sus controversias.

En términos generales, el Constituyente dejó en cabeza del legislador, la facultad de desarrollar los institutos de la conciliación y el arbitramento, como mecanismos alternos de solución de conflictos, teniendo como único parámetro, el conservar la orientación, los principios y valores que inspiran la Carta fundamental.»

Posteriormente en la sentencia C-893 del 22 de agosto de 2001, al respecto determina:

«La función pública de administrar justicia puede ser concebida desde este enfoque como la contrapartida del derecho constitucional del libre acceso a la jurisdicción, en virtud del cual las personas tienen derecho a ser parte en un proceso promoviendo la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial sobre las pretensiones que se le formulen.

(...)

La conciliación es una de las herramientas ofrecidas por el aparato jurisdiccional del Estado como opción alternativa para la resolución de los conflictos jurídicos. La filosofía que soporta este tipo de alternativas pretende que los particulares resuelvan las contiendas que comprometen sus derechos disponibles, por fuera de los estrados judiciales, apelando a la búsqueda del acuerdo antes que al

proceso formalmente entablado^[15].

(...)

Las características fundamentales de la conciliación son las siguientes:

1) La conciliación es un mecanismo de acceso a la administración de justicia. Y lo es porque, como se desprende de sus características propias, el acuerdo al que se llega entre las partes resuelve de manera definitiva el conflicto que las enfrenta, evitando que las mismas acudan ante el juez para que éste decida la controversia. Independiente del fracaso o del éxito de la audiencia, la conciliación permite el acercamiento de las partes en un encuentro que tiende hacia la realización de la justicia, no como imposición judicial, sino como búsqueda autónoma de los asociados.

2) La conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos que puede realizarse por fuera del proceso judicial o en el curso del mismo. Puede ser voluntaria, u obligatoria como requisito para iniciar un proceso. Puede llevarse a cabo por un tercero independiente o por una institución como un centro de conciliación. Además, puede ser conciliación nacional o internacional para la solución de conflictos privados entre personas de distinta nacionalidad o entre Estados e inversionistas de otros Estados, o entre agentes económicos de distintos Estados. Conciliación hay en las distintas ramas del derecho como civil, comercial, laboral, contencioso administrativo y en ciertos aspectos del proceso penal.

3) Es una forma de resolver los conflictos con la intervención de un tercero que al obrar como incitador permite que ambas partes ganen mediante la solución del mismo, evitado los costos de un proceso judicial.

4) La función del conciliador es la de administrar justicia de manera transitoria, mediante habilitación de las partes, en los términos que determine la Ley. A propósito de esta disposición, que es la contenida en el artículo 116 constitucional, debe decirse que la habilitación que las partes hacen de los conciliadores no ofrecidos por un centro de conciliación, es una habilitación expresa, en la medida en que el particular es conocido por las partes, quienes le confieren inequívocamente la facultad de administrar justicia en el caso concreto.

5) Existe también la habilitación que procede cuando las partes deciden solicitar el nombramiento de un conciliador, de la lista ofrecida por un determinado centro de conciliación. En principio, esta habilitación supone la aquiescencia de las partes respecto del conciliador nominado por el centro, pero también implica la voluntad que conservan las mismas para recusar al conciliador, si consideran que no les ofrece la garantía de imparcialidad o independencia para intervenir en la audiencia.

6) En este sentido, puede decirse que las figuras del impedimento y la recusación son esenciales a la conciliación, y son parte de su carácter eminentemente voluntario. Además, en esta materia se siguen las normas del Código de Procedimiento Civil.

7) Es un acto jurisdiccional, porque la decisión final, que el conciliador avala mediante un acta de conciliación, tiene la fuerza vinculante de una sentencia judicial (rei iudicata) y presta mérito ejecutivo (art. 66, Ley 446 de 1998).

8) La conciliación es un mecanismo excepcional, porque dependiendo de la naturaleza jurídica del



interés afectado, sólo algunos de los asuntos que podrían ser sometidos a una decisión jurisdiccional, pueden llevarse ante una audiencia de conciliación. En general, son susceptible de conciliación los conflictos jurídicos que surgen en relación con derechos disponibles y por parte de sujetos capaces de disponer.

A la conciliación le caben los mismos argumentos expuestos por la Corte en relación con el arbitramento, en lo que tiene que ver con las materias susceptibles de transacción. Así debe decirse que están excluidos de ser conciliables asuntos relativos al estado civil o a los derechos de incapaces, o derechos sobre los cuales la ley prohíba a su titular disponer.^[22] Del mismo modo, puede decirse que a conciliación no pueden ser sometidos asuntos que involucren el orden público, la soberanía nacional o el orden constitucional^[23], o materias relacionadas con la legalidad de los actos administrativos.^[24]

9) Finalmente, por definición la conciliación es un sistema voluntario, privado y bilateral de resolución de conflictos, mediante el cual las partes acuerdan espontáneamente la designación de un conciliador que las invita a que expongan sus puntos de vista y diriman su controversia. La intervención incitante del tercero conciliador no altera la naturaleza consensual de la composición que las partes voluntariamente concluyen, sino que la facilita y la estimula.^[25]

Debe advertirse que en materia laboral, la voluntariedad de la conciliación está expresamente reconocida en el artículo 53 de la Carta Política, que al consagrar los principios mínimos fundamentales del trabajo consagra las “facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles”.»

De la norma constitucional y la jurisprudencia anotada, se puede establecer que la conciliación es una función pública, pues hace parte de la administración de justicia que por disposición constitucional puede ser otorgada a los particulares en los términos que determine la ley, como es el caso de las cámaras de comercio como personas jurídicas sin ánimo de lucro, tal como se anota seguidamente.

La Ley 23 de 1991 «Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones», establecía en su artículo 66:

«Artículo 66. Las asociaciones, fundaciones, agremiaciones, corporaciones y **las cámaras de comercio**, que tengan un mínimo de cien miembros, y dos años de existencia, previa autorización del Ministerio de Justicia, y de conformidad con los requisitos que éste reglamente, **podrán organizar sus propios Centros de Conciliación**, los cuales quedarán sometidos a la vigilancia del Ministerio de Justicia.

Parágrafo. Los Centros de Conciliación de las cámaras de comercio establecidos antes de la vigencia de la presente Ley, podrán continuar ejerciendo la función conciliadora en los términos aquí establecidos, y deberán ajustar sus reglamentos a los requerimientos de la misma.» (Resaltamos en negrilla)

Esta disposición es inicialmente modificada por el artículo 91 de la Ley 446 de 1998 «Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras

disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia» cambiando la expresión «Las asociaciones, fundaciones, agremiaciones, corporaciones y las cámaras de comercio, que tengan un mínimo de cien miembros, y dos años de existencia» por la expresión «Las personas jurídicas sin ánimo de lucro»; y posteriormente modificada por el artículo 10 de la Ley 640 de 2001 «Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones» la cual es derogada por la Ley 2220 de 2022 «Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones».

Esta Ley 2220 de 2022, además de derogar la Ley 640 de 2001, deroga algunos artículos de la Ley 23 de 1991 (entre ellos el art. 66) estableciendo la normatividad referente a la conciliación y a los centros de conciliación, dentro de las que se encuentran:

«Artículo 15. Centro de conciliación. Es la línea de acción autorizada por el Ministerio de Justicia y del Derecho a una entidad promotora para que preste el soporte operativo y administrativo requerido para la prestación del servicio de la conciliación extrajudicial en derecho, contando para ello con conciliadores inscritos en sus listas, y estableciendo su propio reglamento para su funcionamiento, el cual igualmente, deberá ser aprobado por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Artículo 16. Entidad promotora. Es la entidad pública, persona jurídica sin ánimo de lucro, Instituto de Educación Superior con consultorio jurídico, o notaría que es responsable de la prestación del servicio de conciliación ante el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Artículo 17. Creación de centros de conciliación. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro, las notarías, las entidades públicas y los consultorios jurídicos universitarios podrán crear centros de conciliación, previa autorización del Ministerio de Justicia y del Derecho.»

Igualmente contempla los requisitos que deben reunir las personas que deseen crear un centro de conciliación, de los cuales destacamos:

«Artículo 18. Contenido y anexos de la solicitud de creación de centros de conciliación. Las entidades interesadas en la creación de centros de conciliación deberán presentar al Ministerio de Justicia y del Derecho una solicitud suscrita por el representante legal de la entidad promotora en la que se manifieste expresamente su interés de crear el centro de conciliación, se indique el nombre, domicilio y el área de cobertura territorial de éste.

A la solicitud se deberá anexar:

(...)

3. El proyecto de reglamento del centro de conciliación, que deberá contener como mínimo:

a) Las políticas y parámetros del centro de conciliación que garanticen la calidad de la prestación del servicio y la idoneidad de sus conciliadores.

(...)

d) El procedimiento para la prestación del servicio de conciliación.

(...)



4. Los documentos que acrediten la existencia de recursos financieros necesarios para la dotación y puesta en funcionamiento del centro, así como para su adecuada operación. Cuando el interesado en la creación del centro sea una entidad pública, debe aportar el proyecto de inversión respectivo o la información que permita establecer que el presupuesto de funcionamiento de la entidad cubrirá la totalidad de los gastos generados por el futuro centro de conciliación.

(...)

6. Los casos en los cuales prestará el servicio voluntariamente y forma gratuita.

7. El diseño de las herramientas tecnologías, hardware y software que se compromete a garantizar para la operación y modernización del servicio.

(...))»

En cuanto a las obligaciones de estos centros, determina:

«Artículo 21. Obligaciones de los centros de conciliación. Los centros de conciliación deberán cumplir las siguientes obligaciones:

1. Aplicar el reglamento del centro de conciliación.

2. Contar con una sede dotada de los elementos administrativos y técnicos necesarios para servir de apoyo al procedimiento conciliatorio.

3. Velar porque las audiencias se desarrollen en un lugar y en condiciones adecuadas.

(...)

6. Establecer y publicitar las tarifas del servicio de conciliación.

7. Fijar la proporción que corresponderá al conciliador de las tarifas que se cobren, por la conciliación.

(...))»

De acuerdo con la normatividad anterior, las cámaras de comercio están facultadas por la ley para crear sus propios centros de conciliación para la prestación del servicio de conciliación extrajudicial con la autorización del Ministerio de Justicia cumpliendo con los requisitos establecidos en la legislación respectiva.

3. De los ingresos de las cámaras de comercio

El Código de Comercio respecto de los ingresos y gastos de las cámaras de comercio, establece:

«Artículo 91. Requisitos para los gastos. Los gastos de cada cámara se pagarán con cargo a su respectivo presupuesto, debidamente aprobado por el Superintendente de Industria y Comercio.»

«Artículo 93. Ingresos ordinarios de las cámaras. Cada cámara tendrá los siguientes ingresos ordinarios:

1) El producto de los derechos autorizados por la ley para las inscripciones y certificados;



- 2) Las cuotas anuales que el reglamento señale para los comerciantes afiliados e inscritos, y
- 3) Los que produzcan sus propios bienes y servicios.» (Resaltamos en negrilla)

Tal como se observa en la norma, parte de los ingresos de las cámaras de comercio provienen del ejercicio de la función pública del registro mercantil, razón por la cual igualmente establece su control y vigilancia en cabeza de las contralorías:

«Artículo 88. Control y vigilancia de recaudos. 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.»

Respecto de este artículo, la Corte Constitucional en la sentencia C-167 del 20 de abril de 1995 que declara su exequibilidad, se pronunció así:

«La función pública del control fiscal, fue atribuida a la Contraloría General de la República (art. 267), y, en los departamentos, distritos y municipios se adelantará por sus contralorías, y en caso de que la ley no determine autonomía del orden municipal en el control fiscal, la vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales (art. 272 C.N.). En el marco de la democracia participativa adoptada como elemento esencial de la República, se dispuso la intervención ciudadana mediante ley, que organizará las formas y los sistemas de participación, que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados (art. 270 C.N.).

(...)

De esta manera el control fiscal como función pública que ejerce la Contraloría General de la República, vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación, en los términos de la Ley 42 de 1993.

(...)

Para esta Corporación es claro entonces que, 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.
(...)"

(...)

Evidentemente, y de acuerdo a lo anteriormente expuesto, las Cámaras de Comercio ejercen en cuanto al registro mercantil, una función pública en las condiciones previstas en la ley.

(...)

La función pública en las condiciones previstas en la ley implica que los recursos económicos provenientes de estas funciones tienen el carácter de fondos públicos, sujetos a controles específicos, así es como, verbigracia, la Ley 6a. de 1992 faculta al Gobierno Nacional para fijar el monto de las tarifas que deben sufragarse en favor de las Cámaras de Comercio por concepto de las matrículas, sus derivaciones e incorporaciones de los actos, libros y documentos en el registro mercantil.

Considera la Corte, que las actuaciones que las Cámaras de Comercio desarrollan en cumplimiento de la función pública del registro mercantil, es una función a cargo del Estado, pero prestada por los particulares por habilitación legal (art. 86 inc. 3o. del Código de Comercio), igualmente, 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.

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

En conclusión, la tasa creada por la Ley 6a. de 1992, no es un recurso privado de las Cámaras de Comercio, sino que se constituye en un recurso público, toda vez que surge de la soberanía fiscal del Estado, no de la voluntad individual entre los particulares comerciantes, 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.» (Resaltamos en negrilla)

Al respecto ya la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia 961 del 23 de agosto de 1982, se había pronunciado así:

«Por lo demás, las sumas entregadas por los particulares, cualquiera que sea el nombre empleado para calificarlas, en el marco de las exigencias del registro público de comercio, se pagan para compensar un servicio público del Estado, constituyendo por lo tanto un ingreso de carácter político, toda vez que se cubre por un servicio público, que satisface al mismo tiempo intereses de naturaleza privada».

Debe concluirse, por lo tanto, frente a los ingresos de las Cámaras de Comercio, provenientes del registro mercantil o registro público de comercio, previsto en el ordinal 1º del artículo 93 del Código de Comercio, que aquélla, manejan ciertamente, en razón de las funciones públicas a ellas atribuidas, dineros fiscales o dineros del Estado. En otras palabras, las Cámaras de Comercio manejan fondos, que en el caso citado, son producto de la actividad impositiva del Estado y que no pueden tenerse, por lo tanto, como consecuencia de un acto voluntario de los particulares. De consiguiente, el control fiscal de la Contraloría General de la República que versa sobre los fondos públicos percibidos por las Cámaras de Comercio, se aviene a los mandatos de la Constitución Nacional.

No ocurre lo mismo, sin embargo, tratándose de la vigilancia fiscal sobre los demás ingresos de las Cámaras, concretamente sobre aquellos que tengan naturaleza estrictamente privada, establecidos en los ordinales 2º y 3º del artículo 93 del Código de Comercio. En virtud de tal naturaleza, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 59 de la Constitución Nacional, estos ingresos no pueden ser materia de la vigilancia fiscal de la Contraloría General de la República, aspecto en el cual el artículo acu-sado será declarado inexecutable, por vulnerar la norma citada de la Carta Fundamental.»

Esta posición jurídica viene siendo sostenida por la Corte Constitucional en sus diferentes sentencias como por ejemplo en la sentencia C-409 del 28 de junio de 2017, en la que dijo:

«8. La obligación de la matrícula mercantil de comerciantes y establecimientos de comercio, así como su renovación son objeto de regulación en el Código de Comercio. (...)

9. El cumplimiento de esta obligación constituye el hecho generador de pagar una suma de dinero comprendida por la especie tributaria denominada “tasa” (art. 338 C.P.). Tal conclusión se apoya en la jurisprudencia de la Corte Constitucional así como en algunos pronunciamientos del Consejo de Estado, según se precisa a continuación.

9.1. Este Tribunal ha sostenido que la administración del registro mercantil por parte de las cámaras de comercio constituye el ejercicio de una función pública a cargo de los particulares. Igualmente ha indicado que, para cubrir los costos asociados a la prestación de tal servicio, se prevé la existencia de

una tasa cuyo recaudo corresponde a dichas entidades privadas. (...)

(...)

11. De las consideraciones anteriores, la Corte destaca entonces tres premisas que revisten especial importancia en la presente oportunidad, a fin de precisar el alcance de la disposición bajo examen: (i) las actividades de administración del registro mercantil y, en particular, las relativas a la matrícula de comerciantes y establecimientos de comercio, así como su renovación, constituyen el ejercicio de una función pública por parte de las cámaras de comercio; **(ii) con el fin de prestar eficientemente dicho servicio, la ley ha previsto el cobro de una tasa destinada a la recuperación de los costos que genera la prestación del servicio -lo que incluye los gastos de funcionamiento, las provisiones de amortización y el crecimiento de la inversión-;** (iii) el artículo 124 de la Ley 6ª de 1992 dispone que el pago de la tasa es obligatorio para todos aquellos que se encuentren comprendidos por el hecho gravable que en ella se establece, y (iv) la tarifa correspondiente debe ser establecida por el Gobierno, tal y como ocurrió en el Decreto 393 de 2002, en función del rango de activos y del patrimonio.» (Resaltamos en negrilla)

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto del 8 de septiembre de 2011 dentro de la radicación 11001-03-06-000-2010-00088-00(2025), dijo sobre los recursos de las cámaras de comercio:

«Al estudiar las normas citadas, la Sala expresó en el concepto 1308 de 2000 que los ingresos que las Cámaras de Comercio perciben por atender el registro mercantil (inscripciones y certificados) son recursos públicos y sólo pueden destinarse al cumplimiento de las funciones que la ley expresamente autoriza. Son recursos privados de las Cámaras, en cambio, las cuotas que de manera voluntaria pagan los afiliados e inscritos para el sostenimiento de estas.

(...)

De lo expresado por la doctrina de la Sala y la jurisprudencia de la Corte Constitucional^[5], y en su momento por la de la Corte Suprema de Justicia, cabe extraer las siguientes conclusiones:

- i) Los ingresos de las Cámaras de Comercio derivados de la función pública atribuida por la ley, consistente en llevar el registro mercantil y certificar sobre los documentos y actos en él inscritos, tienen la naturaleza de tributo, incluso desde antes de la vigencia de la Constitución de 1991.
- ii) Dentro de la tipología de los tributos que trae la Constitución, tales ingresos han sido considerados como tasas. La tasa es una prestación tributaria establecida por la ley a favor del Estado con fundamento en el artículo 338 C.P., que tiene como finalidad o destinación solventar o financiar una función pública.
- iii) En el caso bajo estudio, los ingresos de las cámaras de comercio a título de tasa se encuentran vinculados a la función pública de llevar el registro mercantil y certificar sobre los documentos y actos en él inscritos y, por tanto, son dineros fiscales que conforman fondos públicos.
- iv) Los ingresos públicos que a título de tasa^[6] perciben las Cámaras de Comercio tienen como único destino, constitucional y legalmente establecido, la recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación del servicio público de registro mercantil.



- v) Ese destino específico constitucional y legalmente asignado impide que las tasas recaudadas por las Cámaras de Comercio tengan una aplicación diferente a la recuperación de los costos que genera la prestación del servicio. Estos costos no sólo cubren los gastos de funcionamiento del servicio sino las provisiones de amortización y crecimiento de la inversión.^[7]
- vi) Los recursos producto de las tasas que recaudan las Cámaras de Comercio, en cuanto expresión que son de la actividad impositiva del Estado, no acrecientan el patrimonio propio de las Cámaras de Comercio ni constituyen para estas título adquisitivo de dominio sobre dichos recursos.
- vii) Las Cámaras de Comercio son simples receptoras y administradoras de fondos públicos que tienen una destinación específica, y es por ello que corresponde a la Contraloría General de la República el control y vigilancia del recaudo, manejo e inversión de los ingresos respectivos”

(...)

Los ingresos generados por la tasa son dineros fiscales que, bajo la administración y custodia de las Cámaras de Comercio, “se traducen en la generación y conformación de fondos públicos”, como ha sostenido la Corte Constitucional y, por consiguiente, sólo son susceptibles del manejo que expresamente haya autorizado la ley.»

Respecto de estos bienes de origen público, el Decreto 4698 de 2005 compilado en el Decreto 1074 de 2015 (artículos 2.2.2.43.1; 2.2.2.43.3 y 2.2.2.43.4), establece:

«Artículo 1º. 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 decreto. **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.**

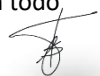
(...)

Artículo 3º. Las Cámaras de Comercio prepararán y aprobarán un presupuesto anual de ingresos y gastos en el que se incluirán en forma discriminada los imputables a la actividad registral. **Si de dicho presupuesto resultare un remanente, las juntas directivas de las Cámaras de Comercio establecerán su destinación, bien sea para atender gastos corrientes o de inversión, de conformidad con lo dispuesto en el presente decreto.** En caso de que los gastos de inversión hubieren de realizarse a lo largo de varios ejercicios, deberán constituirse en los presupuestos anuales las reservas que correspondan.

Artículo 4º. Los excedentes de liquidez generados a partir de los ingresos públicos, deberán ser administrados atendiendo criterios de liquidez y seguridad, en cuentas separadas en instituciones vigiladas por la Superintendencia Bancaria, o en títulos de deuda emitidos por ellas, por la Nación o por el Banco de la República.» (Resaltamos en negrilla)

La Ley 2220 de 2022 referente a las tarifas del servicio de conciliación, establece:

«Artículo 22. Tarifas del servicio de conciliación. El Gobierno Nacional, si lo considera conveniente, podrá establecer el marco de regulación de tarifas de los centros de conciliación y los notarios. En todo caso, se podrán establecer límites máximos a las tarifas si se considera conveniente.»



El Decreto 1069 de 2015 «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho» respecto a las tarifas en los centros de conciliación establece:

«Artículo 2.2.4.2.6.1.1 <Modificado por el art. 1º del Decreto 1885 de 2021> Tarifas máximas para los centros de conciliación y las notarías. Las tarifas máximas que podrán cobrar los centros de conciliación de entidades sin ánimo de lucro y los notarios no podrán superar los siguientes montos:

CUANTÍA DE LA PRETENSIÓN SOMETIDA A CONCILIACIÓN (UNIDAD de Valor Tributario -UVT)	TARIFA (UVT)
Menos de 200,18	7,51
Entre 200,18 e igual a 325,30	10,84
Más de 325,30 e igual a 425,39	12,75
Más de 425,39 e igual a 875,80	17,52
Más de 875,80 e igual a 1301,18	20,85
Más de 1301,18	3,50%

Los Centros de Conciliación fijarán, en su reglamento interno, la proporción de dichas tarifas que corresponderá al conciliador.

En ningún caso el conciliador podrá recibir directamente pago alguno por cuenta de las partes. Cuando el trámite conciliatorio sea adelantado por un conciliador autorizado para la realización de audiencias por fuera de las instalaciones del Centro, el convocante cancelará la totalidad de la tarifa ante el Centro de Conciliación.

Parágrafo: La tarifa máxima permitida para la prestación del servicio de conciliación será de setecientos cincuenta con sesenta y ocho Unidades de Valor Tributario - UVT (750,68 UVT).»

No obstante, también determina la gratuidad de esta función en determinados casos así:

«Artículo 2.2.4.2.5.1. Casos gratuitos de conciliación, arbitraje y amigable composición. Los centros de conciliación, arbitraje y amigable composición de entidades privadas sin ánimo de lucro, al igual que los notarios, deberán atender gratuitamente un número determinado de casos, por cada uno de los mecanismos autorizados, sea conciliación o arbitraje, así como de amigable composición, en el evento en que se hubieren adelantado actuaciones relativas a este medio de solución alternativa de controversias.

El número total de casos que deberán ser atendidos gratuitamente no podrá ser inferior al cinco por ciento (5%) de los que hayan sido atendidos por el centro o el notario respectivo en el año inmediatamente anterior, respecto de cada uno de los mecanismos alternativos.

Los árbitros y los conciliadores tendrán la obligación de prestar gratuitamente sus servicios en los casos a los que se refiere este artículo.



La atención de estos casos se coordinará con el Ministerio de Justicia y del Derecho. Para tal propósito, el Centro deberá presentar al Ministerio de Justicia y del Derecho un informe en el que se indique el lugar, el día, el horario y las condiciones en que serán atendidos, al igual que el número estimado de los conciliadores, árbitros o amigables componedores que participarán en la atención de los mismos y el número de casos que se van a atender, junto con el informe anual consolidado de los casos efectivamente atendidos en el año anterior.

Parágrafo. Recibidas las solicitudes de audiencia de conciliación, el Centro o el notario deberán dar prelación en la atención a aquellas presentadas por familias beneficiadas por la estrategia del Gobierno nacional para la superación de la pobreza extrema.»

Se tiene entonces que, los ingresos de las cámaras de comercio provienen esencialmente de tres fuentes: i) de los aportes de los comerciantes a ella inscritos; ii) del ejercicio de la función pública del registro mercantil; y iii) de la venta de bienes y servicios. Dentro de esta última fuente de ingresos, consideramos se encuentran los provenientes del ejercicio de la función conciliatoria a cargo de sus centros de conciliación.

Los ingresos provenientes del ejercicio de la función pública de registro son recursos públicos que deben ser utilizados únicamente para el financiamiento de la prestación de este servicio; no obstante, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º y 3º del Decreto 4698 de 2005 compilados en los artículos 2.2.2.43.1 y 2.2.2.43.3 del Decreto 1074 de 2015, en caso que existan excedentes la junta directiva podrá determinar su destinación, es posible entender que habida cuenta que las Cámaras de Comercio tienen facultad para en el marco de sus funciones crear centros de conciliación, la respectiva junta directiva determine que dichos excedentes sean utilizados para el financiamiento de la prestación de este servicio, esto teniendo en cuenta que el mismo comporta el ejercicio temporal de la función pública de administración de justicia, tal como lo ha establecido la jurisprudencia relacionada anteriormente.

4. Conclusiones

De conformidad con la normatividad, jurisprudencia y conceptualización anotada anteriormente respecto a los temas consultados, se concluye lo siguiente:

- i. Las cámaras de comercio como personas jurídicas sin ánimo de lucro tienen asignadas por disposición legal las funciones públicas del registro mercantil y de manera transitoria la de administración de justicia a través de las conciliaciones efectuadas en sus centros de conciliación.
- ii. La conciliación hace parte de la función pública de administración de justicia, la cual por disposición constitucional puede ser otorgada de manera transitoria a los particulares en los términos que determine la ley, tal como es el caso de las cámaras de comercio que como personas jurídicas sin ánimo de lucro se encuentran habilitadas para crear centros de

conciliación para la prestación del servicio de conciliación extrajudicial.

- iii. Los centros de conciliación son los espacios creados por las personas jurídicas sin ánimo de lucro -como las cámaras de comercio-, entidades públicas o instituciones de educación superior con consultorio jurídico debidamente autorizados por el Ministerio de Justicia, para la prestación del servicio de conciliación extrajudicial.
- iv. Los ingresos de las cámaras de comercio provienen esencialmente de tres fuentes: 1) de los aportes de los comerciantes a ella inscritos; 2) del ejercicio de la función pública del registro mercantil; y 3) de la venta de bienes y servicios. Dentro de esta última fuente de ingresos se encuentran los provenientes del ejercicio de la función conciliatoria a cargo de sus centros de conciliación.
- v. Los ingresos provenientes del ejercicio de la función pública de registro son recursos públicos que deben ser utilizados únicamente para el financiamiento de la prestación de este servicio; no obstante, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º y 3º del Decreto 4698 de 2005 compilados en los artículos 2.2.2.43.1 y 2.2.2.43.3 del Decreto 1074 de 2015, en caso que existan excedentes la junta directiva podrá determinar su destinación, es posible entender que habida cuenta que las Cámaras de Comercio tienen facultad para en el marco de sus funciones crear centros de conciliación, la respectiva junta directiva determine que dichos excedentes sean utilizados para el financiamiento de la prestación de este servicio, esto teniendo en cuenta que el mismo comporta el ejercicio temporal de la función pública de administración de justicia, tal como lo ha establecido la jurisprudencia relacionada anteriormente.

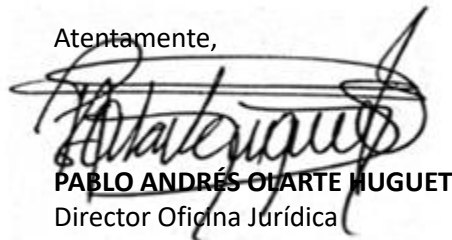
En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas, anotando que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 «Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:

«(...) el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. **Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad 'ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución'**» (Resaltamos en negrilla)



Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 Nro. 69-76 Piso 17, Edificio Elemento, Torre 4 de Bogotá o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y fljimenez@auditoria.gov.co Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web www.auditoria.gov.co ingresando por el botón SIA, seleccionar la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, luego, seleccionar el botón Encuesta de Satisfacción e ingresar los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña c2e52286. También puede consultar su solicitud en el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,



PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Cargo
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Castro – Profesional Especializado Grado 4
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet – Director Oficina Jurídica
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet – Director Oficina Jurídica
<i>Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.</i>	