

1

**DESCENTRALIZACION POR COLABORACION EN COLOMBIA A PARTIR  
DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1991**

**RAFAEL NARVAEZ ALVAREZ**  
**BLAS NICOLAS SARMIENTO AVILA**

**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA**  
**CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOJURIDICAS**  
**MONOGRAFIA**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS**  
**Cartagena de Indias, D.T. y C.**

1998



**DESCENTRALIZACION POR COLABORACION EN COLOMBIA A PARTIR  
DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1991**

**RAFAEL NARVAEZ ALVAREZ  
BLAS NICOLAS SARMIENTO AVILA**

**Monografía para optar al título de  
Abogado**

**Asesor  
ROBERTO ANTONIO GAMBOA RENTERIA  
Docente Facultad de Derecho y Ciencias Políticas U. de C.**

**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOJURIDICAS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS  
AREA DE DERECHO PUBLICO  
Cartagena de Indias, D.T. y C.**

**1998**

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
 CENTRO DE INFORMACION Y DOCUMENTACION  
 FORMA DE ADQUISICION

Compra \_\_\_\_\_ Donacion \_\_\_\_\_ Canje \_\_\_\_\_ c. ✓

Precio \$ 10.000 Proveedor Derecho

No. de Acceso 98901 No. o: \_\_\_\_\_

Fecha de ingreso: DD 23 MM: 01 en 2006

41345

ACEPTACIÓN

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Presidente del Jurado.

\_\_\_\_\_  
Jurado.

\_\_\_\_\_  
Jurado.

A Sandra, por soportarme.  
A mi abuela, por quererme tanto.  
A mi familia, por el amor que me dan.  
A mi familia Alvarez Munzón, por ser eso, mi familia.  
A Mario Armando Echeverría Esquivel, Alvaro Salgado  
González y Edgardo González Herazo, quienes me  
impulsaron a ser mejor.  
A Lucho Puello y demás.  
A mis amigos y a todos ellos juntos porque me  
ayudaron a ser realidad este propósito.

RAFAEL NARVÁEZ ALVAREZ



A mi esposa Verena

A mi hija María Eugenia

A mis padres: "Michi" Sarmiento y Sara Avila

A mis hermanos, profesores, amigos y demás personas  
que creyeron y no creyeron en mí.

BLAS NICOLAS SARMIENTO A.

## AGRADECIMIENTOS

Los autores expresan sus agradecimientos a:

- Alvaro Angulo Bossa, Antonio Soto Berrocal, Carlos Infante Márquez, Cecilia María Ocampo, David Mercado Pérez, Jorge Pallares Bossa y Tulio Méndez Espinosa, por dispensarnos su precioso tiempo y sabiduría.
  
- Claudia Patricia Puerta y Clarena Agudelo, por la paciencia y dedicación que tuvieron.
  
- Roberto Antonio Gamboa Rentería, abogado, docente y asesor de esta Investigación, por su valiosa colaboración y orientación.

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
1. CONCEPTO Y ASPECTOS GENERALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN.....	3
2. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN.....	8
3. ENTIDADES QUE EJERCEN FUNCIONES DE DESCENTRALIZACION POR COLABORACION. ....	15
3.1 CAMARAS DE COMERCIO.....	15
3.1.1 Antecedentes.....	15
3.1.2 Concepto y Naturaleza Jurídica.....	17
3.1.3 Jurisdicción.....	18
3.1.4 Integración y Organos.....	18
3.1.5 Funciones.....	19
3.2 FEDERACAFE.....	19
3.2.1 Antecedentes.....	19
3.2.2 Concepto y Naturaleza.....	21
3.2.3 Jurisdicción.....	21
3.2.4 Integración y Organos.....	22
3.2.5 Funciones.....	24
4. FUNCIONES DESCENTRALIZADAS POR COLABORACIÓN.....	26
4.1 REGISTRO MERCANTIL.....	26
4.1.1 Características.....	26

4.1.2 Funciones y Efectos.....	27
4.1.3 Matrícula e inscripción.....	29
4.2 REGISTRO DE PROPONENTES.....	32
4.2.1 Características.....	32
4.2.2 Funciones y Efectos.....	34
4.2.3 Inscripción.....	37
4.3 REGISTRO DE PERSONAS JURIDICAS SIN ANIMO DE LUCRO.....	40
4.3.1 Características.....	40
4.3.2 Funciones y Efectos.....	41
4.3.3 Inscripción.....	41
4.4 CONTRATO DE ADMINISTRACION DEL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ.....	42
4.4.1 Características.....	42
4.4.2 Funciones y Efectos.....	45
4.4.3 Inscripción de Exportadores de Café ante el Incomex.....	50
5. NATURALEZA JURIDICA DE LOS ACTOS EXPEDIDOS POR LAS ENTIDADES QUE EJERCEN FUNCIONES DE DESCENTRALIZACION POR COLABORACION.....	52
5.1 EL REGISTRO MERCANTIL COMO ACTO ADMINISTRATIVO.....	52
5.2 EL REGISTRO DE PROPONENTES COMO ACTO ADMINISTRATIVO.....	55
5.3 EL ACTO ADMINISTRATIVO DE REGISTRO DE PERSONAS JURIDICAS SIN ANIMO DE LUCRO.....	57
5.4 ACTOS DE LA FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS.....	59
6. EFICACIA JURIDICA DE LOS ACTOS EXPEDIDOS POR LAS ENTIDADES QUE EJERCEN FUNCIONES DE DESCENTRALIZACION POR COLABORACION.....	61



7. ACTOS SUSCEPTIBLES DE IMPUGNACION O RECURSO.....	64
8. TRAMITE DE LA IMPUGNACION O RECURSO Y AUTORIDADES QUE INTERVIENEN.....	66
9. CONCLUSIONES.....	76
10. FUENTES DE INFORMACION.....	80

## INTRODUCCION

Hablar de descentralización por colaboración en Colombia a partir de la Constitución política de 1991, es hablar en cierta medida, de todo un proceso de cambios político – administrativos que ha sufrido el país en el decurso de los años. Es reafirmar el hecho de que las instituciones son objeto de incesantes cambios por virtud del desarrollo de las mismas y del surgimiento de nuevas tareas a cargo del Estado. Ello ha traído como consecuencia la necesidad de que entes particulares colaboren con el ejercicio de la función administrativa, en la medida en que se les delegue dicha función.

Habidas las anteriores consideraciones y atendiendo a la escasa literatura jurídica acerca del tema, es por lo que ha surgido el interés de realizar un trabajo de investigación que abarque los aspectos concernientes al proceso y desenvolvimiento de la descentralización por colaboración, las actividades que pueden ser objeto de ella, lo mismo que las instituciones que pueden ser facultadas para realizarlas.

Se han trazado determinados objetivos con el propósito de tener un mejor enfoque; es así como se estudiarán sus conceptos, fundamento jurídico,

regulaciones, naturaleza jurídica de los actos que se dictan en ejercicio de esta función, etc.

En aras de cumplir con los objetivos anteriormente expuestos, se requirió obtener información de fuentes primarias y secundarias de las entidades que colaboran en la descentralización y de otros entes públicos que de alguna manera tienen que ver con el tema en comento. No obstante, la investigación se limitará a los puntos estrictamente necesarios atendiendo los objetivos propuestos.

Como quiera que la solución del problema conlleve a resultados específicos, es porque se hizo necesario acudir a ciertas entidades en Santafé de Bogotá a fin de disipar todas las dudas.

Si bien es cierto que los datos consignados en el presente informe no son la panacea sobre el asunto, no lo es menos que constituyen un aporte bibliográfico a los estudios que posteriormente se realicen en esta área específica del derecho administrativo, logrando de esta manera realizar un de los principales objetivos propuestos: "Incentivar el estudio del Derecho Administrativo en la facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena".

## 1. CONCEPTOS Y ASPECTOS GENERALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACION

"Queda derogada la Constitución hasta ahora vigente con todas sus reformas. Esta Constitución rige a partir del día de su promulgación".

De esta manera, el Artículo 380 de la constitución de 1991 deroga la anterior, y con su vigencia, el estado colombiano adquiere un nuevo carácter jurídico. Así lo expresa su artículo 1ro. al decir: "Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general". Así las cosas, se tiene que Colombia se organiza como república unitaria, realizando a la vez el proceso de descentralización. Es decir, descentralizada la actividad administrativa y centralizadas las funciones políticas.

Atendiendo a esta preceptiva, la descentralización consiste más que todo, en la atribución que tienen las entidades públicas distintas al estado, para que a través

del ejercicio de sus funciones autónomas puedan gobernarse por ellas mismas<sup>1</sup>. De dicho concepto se desprende que la esencia de la descentralización, es que esa facultad es atribuida a entidades públicas distintas al estado. Como se verá más adelante, este supuesto es posible reevaluarlo con el ejercicio de la colaboración en la descentralización.

Como viene dicho, Colombia se organiza en forma de república unitaria y sin embargo desarrolla la política de descentralización administrativa. Ella consiste en la facultad que tienen las entidades públicas diferentes al estado de ejercer funciones administrativas o competencias en su propio nombre y responsabilidad. Esta descentralización presenta tres formas o modalidades:

Territorial, Especializada o por servicios y por Colaboración.

La primera de ellas consiste en las facultades que se le otorgan a los entes regionales o locales, para ejercer funciones administrativas o competencias, en su propio nombre y responsabilidad, como los departamentos, municipios y distritos.

La segunda se refiere a las mismas facultades que se otorgan a entidades creadas con el objeto de que ejerzan una actividad especializada, como los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta, definidas en el Decreto 3130 de 1968.

---

<sup>1</sup>RODRIGUEZ R Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. 8ª Ed. Santafé de Bogotá : Temis, 1995. P.40 – 50.

La descentralización por colaboración, llamada así por la doctrina y jurisprudencia colombiana, se origina en la medida en que personas o entidades de carácter privado, realizan funciones administrativas con el propósito de colaborar con la administración en una parte de sus tareas sin que esto sea óbice para menoscabar la autoridad del Estado sobre los administrados. Si bien que esta institución ha surgido en la necesidad que tiene el Estado de confiar a los particulares determinadas gestiones, él sigue ejerciendo controles sobre las nuevas funciones que surgen con el proceso de las relaciones Estado- súbdito.

Por una parte, estas entidades no ejercen realmente funciones públicas, pues siguen ejerciendo las funciones privadas determinadas en los estatutos de creación y organización. Es por el hecho del interés público en que pueden ejercer o cumplir dichas funciones. Por otra parte, puede tratarse de verdaderas funciones públicas que el Estado confía a particulares para que sean realizadas por ellos<sup>2</sup>. Alvaro Tafur Galvis expresa que esta clase de descentralización es caracterizada por la realización de una actividad pública llevada a cabo en pro del interés del estado y del impulso de esa misma actividad en manos de los entes particulares<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> YOUNES MORENO, Diego. Curso Elemental de Derecho Administrativo. 4 Ed. Santafé de Bogotá. Gustavo Ibáñez, 1994. 304 P.

<sup>3</sup> TAFUR GALVIS, Alvaro. Las Entidades Descentralizadas. 10 Ed. Santafé de Bogotá : Temis, 1994. P.18 – 23.



Diego Younes Moreno afirma que estas funciones la ejercen determinados entes para auxiliar a la administración en la carga de sus tareas. No por ello pierde la autoridad que posee<sup>4</sup>.

Libardo Rodríguez R., dice que aparte de las dos modalidades de descentralización que se conocen, adicionalmente se habla de una nueva llamada por colaboración "la cual se presenta cuando personas de derecho privado ejercen funciones administrativas que le corresponderían al Estado, como es el caso en Colombia de las Cámaras de Comercio y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia"<sup>5</sup>. ALVARO ANGULO BOSSA<sup>\*</sup>, al respecto comenta: "Es indudable que en tiempos futuros, la ley autorice a otras personas o entes de carácter gremial o privado el ejercicio de este tipo de funciones con objeto de descentralizar la administración".

Por su parte, JORGE PALLARES BOSSA<sup>\*\*</sup>, afirma que "dado el éxito que han tenido las Cámaras de Comercio en llevar el Registro Mercantil, el de Proponentes y el de las Personas Jurídicas sin Ánimo de Lucro, es muy probable que posteriormente la ley delegue esta clase de funciones a otras personas de naturaleza privada".

---

<sup>4</sup> YOUNES, Op. cit., p. 5.

<sup>5</sup> RODRÍGUEZ, Op. cit., p. 4.

<sup>\*</sup> ENTREVISTA con Alvaro Angulo Bossa. Presidente Tribunal Administrativo de Bolívar. Cartagena de Indias, 30 de julio de 1998.

<sup>\*\*</sup> ENTREVISTA con Jorge Pallares Bossa. Asesor Jurídico Cámara de Comercio de Cartagena de Indias. 28 de Julio de 1998.

## 2. FUNDAMENTOS JURIDICOS DE LA DESCENTRALIZACION POR COLABORACION

La colaboración en la administración es una función que se viene abriendo paso en el tiempo. De ella dan cuenta algunas disposiciones que se han dictado antes de la expedición de la carta política de 1991 que aún siguen vigentes; y aunque no la instituyen de manera expresa, sí facultan su ejercicio. Se tiene entonces que el artículo 26 del Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio), establece las funciones administrativas de las Cámaras de Comercio concernientes al Registro Mercantil. Así lo reconoció la Corte Constitucional en sentencia C-144 del 20 de abril de 1993, al decir:

"Las Cámaras de Comercio, a las cuales se ha encargado la función de llevar el Registro Mercantil y certificar sobre los documentos en él inscritos, no son entidades públicas, pues no se avienen con ninguna de las especies de esta naturaleza contempladas en la Constitución y la ley. Si bien nominalmente se consideran instituciones de orden legal, creadas por el Gobierno, lo cierto es que ellas se integran por los comerciantes inscritos en su respectivo registro mercantil. La técnica autorizatoria y la participación que ella reserva a la autoridad pública habida consideración de las funciones que cumplen las Cámaras de Comercio, no permite concluir por sí solas su naturaleza pública. No se puede dudar sobre su



naturaleza corporativa, gremial y privada". Sin embargo, los ingresos que reciben las Cámaras de Comercio por concepto de los servicios que prestan incluyendo los referentes al Registro Mercantil, y cuyas tarifas compete fijar el Gobierno, son de naturaleza privada y pertenecen a cada una de ellas. Este fue el concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 16 de Diciembre de 1993. Dicha naturaleza también se puede predicar de los ingresos provenientes de los servicios por concepto del Registro de Proponentes y de las Personas Jurídicas sin Ánimo de Lucro.

Similar concepto al de la sentencia C-144 de la Corte Constitucional, fue plasmado en la C-166 del 20 de abril de 1995, en donde se señalan puntos contundentes acerca de la descentralización por colaboración y la participación de organizaciones de naturaleza privada en la ejecución de actividades administrativas, reiterando que tal función no es exclusiva del poder público. Este fallo es de suma trascendencia, puesto que sienta las prerrogativas sobre la participación de los administrados en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, que es uno de los fines del Estado consagrado en el Artículo 2º de la Constitución Política.

De igual manera merece consideración la sentencia C-167 del 20 de abril de 1995, en donde la Corte hace extensiva la posibilidad del ejercicio de la función de descentralización por colaboración en los servicios públicos.

Otra de las disposiciones que fundamentan jurídicamente la existencia de esta función administrativa, es el Decreto 01 de 1984 que consagra al Código Contencioso Administrativo. Dicho código en su Artículo 1º, estipula que las disposiciones de la Primera Parte se aplicarán a las entidades privadas cuando realicen funciones administrativas. En concordancia con lo anterior, los artículos 82 y 148 del Código, señalan la competencia del Consejo de Estado sobre las controversias y litigios administrativos por virtud del ejercicio de actividades de personas de derecho privado que desempeñen funciones administrativas.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 14 de octubre de 1970 y el Consejo de Estado en sentencia del 10 de febrero de 1978 reconocen la existencia del acto administrativo proveniente de entes privados. Coligese que tales actos son expedidos por virtud de las funciones que estos entes cumplen.

Sin duda alguna, el mayor aporte a la figura de la colaboración en la administración, ha sido el Artículo 210 de la Constitución de 1991, en donde se estipula que:

"Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por Ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa. Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la Ley. La Ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y las responsabilidades de sus

presidentes, directores o gerentes". Artículo que ha dado al trasluz de las concepciones que negaron la idea de la participación de los entes privados en la administración, y que ha servido como fundamento para los fallos emitidos por la Corte Constitucional.

Disposiciones concordantes son los artículos 123 y 365 de la Constitución.

El 1° de ellos señala que la Ley determinará el régimen que debe ser aplicado a los particulares que en forma temporal ejerzan funciones públicas y que la misma regulará su ejercicio.

El 2° establece que los servicios públicos serán regulados por el régimen jurídico que le señale la Ley, que podrán ser prestados por el Estado, en forma directa o indirecta, por comunidades organizadas o por particulares.

Otra disposición es la Ley 06 de 1992, en donde se fijan tarifas a favor de las Cámaras de Comercio concernientes al Registro Mercantil.

Algo diferente es lo que ocurre con la intervención que tienen los particulares al celebrar y ejecutar contratos con entidades estatales; pues ellos, en vez de ser investidos de la facultad de ejercer funciones administrativas, lo que hacen es colaborar con dichas entidades en la satisfacción de sus fines cumpliendo una función social (Art.3° inciso 2° Ley 80 de 1993). Estos particulares (ya sean personas naturales o jurídicas), si desean celebrar contratos de obra, consultoría,

suministro y compraventa de bienes muebles con las entidades de que trata el Art. 2° de la Ley 80 de 1993, deben inscribirse en el registro llamado De Proponentes que llevan las Cámaras de Comercio. Función delegada por virtud del Art. 22 de la Ley 80 de 1993 y de los Decretos 856, 184 y 2245 de 1994 que reglamentan la Ley y que regulan lo atinente al Registro de Proponentes. Otras disposiciones son la Resolución 2125 de la Superintendencia de Industria y Comercio, y el Decreto 92 del 13 de enero de 1998 recientemente expedido, el cual reglamenta lo concerniente a la clasificación y calificación en el Registro Unico de Proponentes. Este Decreto deroga el 1584 de 1994, 194 de 1995, 174 de 1996, 430 de 1997, 1665 de 1997 y las demás disposiciones que le son contrarias.

Actualmente, con la expedición del Decreto 2150 del 5 de diciembre de 1995 (supresión de trámites en la administración pública) se le ha delegado a las Cámaras de Comercio la tarea de llevar el Registro de las Personas Jurídicas sin Ánimo de Lucro, que junto al Registro Mercantil y al de Proponentes, constituyen verdaderas funciones administrativas en manos de particulares. Así lo establece el Art. 5° del Decreto 0427 de marzo 5 de 1996, el cual reglamenta el Capítulo II del Título I y el capítulo XV del Título II del Decreto 2150 de 1995, al ratificar la naturaleza pública de dicho registro.

No obstante todo lo anterior, las funciones administrativas pueden ser confiadas a través del régimen convencional o contractual. Es así como en virtud de la Ley 76 del 16 de noviembre de 1927, se regularon las relaciones entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, con el fin de

manejar la política cafetera en nuestro país con los recursos provenientes del impuesto sobre la exportación de café, mediante la suscripción del contrato nominado "Contrato de Administración del Café"<sup>6</sup>.

De esta manera la Ley, en virtud de disposiciones contractuales, delega a la Federación la facultad de administrar los recursos provenientes de la contribución cafetera a través del manejo de la cuenta denominada "Fondo Nacional del Café"<sup>7</sup>.

Este contrato es renovado cada diez años; sin embargo, el del 22 de diciembre de 1988 fue terminado anticipadamente por convenio celebrándose el actual el 12 de Noviembre de 1997, a causa de las variaciones que tuvo la contribución cafetera posteriormente a la firma de aquél. Esta circunstancia la expresa el contrato vigente y la confirman Cecilia María Ocampo\* y Carlos Infante Márquez\*\*.

Esta delegación contractual hecha a la Federación tiene su fundamento jurídico en la Ley 76 de 1927 ya mencionada, luego la respaldan la Ley 11 de 1972, Ley 222 de 1983 antigua ley de contratación administrativa, Ley 9ª de 1991 sobre la contribución cafetera parafiscal, Ley 80 de 1993 actual estatuto de contratación

<sup>6</sup>CONTRATO DE ADMINISTRACIÓN DEL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ del 12 de Noviembre de 1997.

<sup>7</sup>FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA. Boletín Jurídico Cafetero. Santafé de Bogotá : La Federación, 1997. 102 p. N° 5.

\*ENTREVISTA con Cecilia María Ocampo. Abogada Auxiliar de FEDERACAFÉ. Santafé de Bogotá, 18 de junio 1998.

\*\*ENTREVISTA con Carlos Infante Márquez. Jefe de Exportaciones FEDERACAFÉ Cartagena de Indias, 2 de junio de 1998.

administrativa, Ley 101 de 1993 General Agropecuaria, Ley 225 de 1995 Orgánica de Presupuesto, las cuales tratan sobre ingresos especiales de destinación específica, y la Constitución política de 1991, entre otras.

"El Contrato de Administración del Café", contempla en su Capítulo 1°, cláusula primera, su objeto, al decir que "Es regular la administración del Fondo Nacional del Café por parte de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, responsabilidad que compete a la Federación por la vocación que le reconocen las leyes en su calidad de entidad nacional representativa del Gremio Caficultor".

En su Capítulo II, trata sobre los objetivos del Fondo Nacional del Café, en donde en su cláusula Segunda establece su naturaleza y objetivo prioritario del Fondo nacional del Café, al decir que es:

"Una cuenta de naturaleza parafiscal constituida por recursos públicos cuyo objetivo prioritario es contribuir a estabilizar el ingreso cafetero mediante la reducción de los efectos de la volatilidad del precio internacional".

Son pues, a grandes rasgos, los preceptos que regulan o coordinan la actividad de los administrados en las funciones administrativas, demostrando así el auge adquirido por esta materia.



### 3. ENTIDADES QUE EJERCEN FUNCIONES DE DESCENTRALIZACION POR COLABORACION

De acuerdo con las normas y principios que orientan la colaboración de los particulares en la administración, existen dos entidades de vieja data que la ejercen:

Las Cámaras de Comercio y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

#### 3.1 CAMARAS DE COMERCIO

**3.1.1 Antecedentes.** Teniendo como antecedente remoto las organizaciones gremiales surgidas en Europa a partir del siglo XII, se crearon ciertas entidades en Colombia que ejercían funciones no disímiles con las que cumplen actualmente las Cámaras de Comercio. Entre ellas:

El juzgado de Comercio de Popayán de 1788; el Consulado de Cartagena de 1795, con las funciones de arbitramento, amigables componedores y política de producción, comercio y técnicas en la construcción de vías de comunicación y el

fomento a la agricultura. Este consulado se considera el antecedente más claro de lo que posteriormente serían las Cámaras de Comercio<sup>8</sup>.

Hubo otras entidades como el Consulado de Comercio de Santafé de Bogotá de 1805, los Tribunales Especiales de Comercio, dispuesto por la Ley del 29 de mayo de 1833; por mencionar algunas.

Sin embargo, sólo se autorizó legalmente la creación de las Cámaras mediante la Ley 111 del 28 de diciembre de 1890 en el lugar donde el país la considera conveniente. Esta Ley les dio a las Cámaras el carácter de órganos oficiales del comercio y cuerpos consultores en los temas comerciales e industriales. No obstante ser creadas por el gobierno, la Ley les asignó un carácter gremial en la medida en que debían elaborar y presentar políticas para el desarrollo de la industria y el comercio. De igual manera les atribuyó la facultad de ser Tribunal de Comercio para que actuaran como árbitros. Así pues, con esta autorización legal, se creó la Cámara de Comercio de Bogotá mediante Decreto 62 de 1891. La más antigua del país.

Posteriormente se expide la Ley 28 de 1931 o Ley Orgánica de las cámaras de Comercio. Esta Ley establece la naturaleza jurídica de las Cámaras, al decir que "las Cámaras de Comercio son cuerpos administrativos en cuanto constituyen una

---

<sup>8</sup> RODRÍGUEZ GÓMEZ, Juan Camilo. Historia de la Cámara de Comercio de Bogotá 1878 – 1995. 1ª Ed. Santafé de Bogotá : Facultad de Administración de Empresas de la Universidad Externado de Colombia, 1995. 278 p.



de 1971 no expresa de manera clara, tal naturaleza jurídica, con criterio acertado la Corte Constitucional culmina con toda una discusión bizantina sostenida por doctrinantes y litigantes al corroborar el carácter gremial de estas entidades.

**3.1.3 Jurisdicción.** Las Cámaras rigen en la localidad que el Gobierno les determina. Así lo establece el inciso 2° del Artículo 79 del Código de Comercio. Además, son independientes unas de otras. En el Decreto de su creación, se indican los municipios que la conforman.

**3.1.4 Integración y Organos.** Las Cámaras son integradas por los comerciantes inscritos en el Registro Mercantil, y para su administración y dirección cuentan con los siguientes órganos:

La Junta Directiva, Integrada por seis (6) a doce (12) miembros con sus respectivos suplentes según la importancia del área de su jurisdicción. Aquí el Gobierno está representado hasta en una tercera parte de los miembros de la misma.

El Representante Legal de la Cámara, que es el presidente, elegido por la Junta Directiva como lo establece el Artículo 78 del Código de comercio.

Uno o más Secretarios, que pueden poseer las Cámaras de acuerdo con lo establecido en el artículo 89, sus funciones deben ser establecidas por el reglamento de la entidad, sin perjuicio de la que le otorgó la Ley para que autorice

con su firma las certificaciones que expide la Cámara en el cumplimiento de sus funciones.

**3.1.5 Funciones.** De manera general, las Cámaras de Comercio pueden cumplir funciones que tienen relación con:

La administración de la justicia (sistema de árbitros o amigables componedores); costumbres mercantiles (certificación de las mismas); promoción del desarrollo y aspectos culturales y socioeconómicos; y los relacionados con el Registro Mercantil, de Proponentes y de Personas Jurídicas sin Ánimo de Lucro.

Todas estas funciones conllevan al desarrollo de los comerciantes y la comunidad en particular considerando a las Cámaras de Comercio como promotoras del cambio social con base en los principios de información, promoción, coordinación y canalización.<sup>9</sup>

## **3.2 FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA.**

**3.2.1 Antecedentes.** Los datos que se tienen acerca de la llegada del café a América, apuntan hacia la traída de las primeras semillas por parte de los franceses, a sus colonias ubicadas en Guyana y las Antillas a mediados del siglo

---

<sup>9</sup>CÁMARA DE COMERCIO SANTAFÉ DE BOGOTÁ. La Cámara de Comercio : Su Historia, Funciones y Procedimientos. Santafé de Bogotá : La Cámara, 1994. 151 p. ISBN 958-9113-61-3.

XVII, y de aquí al resto del continente. La propagación en Colombia fue a cargo de la compañía de Jesús, haciéndolo en las haciendas de su propiedad ubicadas en los llanos del Valle del Cauca y otros sectores.<sup>10</sup>

Con la proliferación del cultivo del café en las haciendas del interior del país, los cultivadores vieron la necesidad de agruparse con objeto de mejorar la calidad de vida del hombre cafetero y su familia, teniendo un mejor ingreso. Fue así como con el apoyo del Congreso y del Gobierno, lograron su ideal en 1927 en la ciudad de Medellín creando con aportes propios, la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (FEDERACAFÉ).<sup>11</sup>

Los cafeteros fueron los que inicialmente hicieron la petición al Gobierno que propusiera al Congreso Nacional el establecimiento de un impuesto a las exportaciones de café con el fin de defender y proteger la caficultura. El manejo de la contribución cafetera estaría a cargo de la FEDERACAFE en virtud de la Ley 76 de 1927, y del contrato suscrito con el Gobierno. De esta manera se quiso evitar la desviación de los fondos como ha ocurrido en otros sectores. Se firmó el primer contrato el 16 de abril de 1928, renovándose y modificándose en varias

---

<sup>10</sup>NUEVA HISTORIA DE COLOMBIA. Tomo V. Economía, Café, Industria. Editorial Planeta. Santafé de Bogotá 1989

<sup>11</sup>SIMPOSIO CONMEMORATIVO DE LOS 70 AÑOS DE LA FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA 1927 - 1997 (1996 : Santafé de Bogotá). Café, Instituciones y Desarrollo Económico. Santafé de Bogotá : Diego Pizano Salazar, 1997.

oportunidades. El actual, como ya se dijo, rige a partir del 12 de Noviembre de 1997.<sup>12</sup>

**3.2.2 Concepto y Naturaleza Jurídica.** En el acuerdo N° 1 del 5 de Diciembre de 1996, en el cual quedan incluidos los estatutos de la Federacafé con ocasión del LV Congreso Nacional de Cafeteros, establece en su artículo 2° que "La Federación es una persona jurídica de derecho privado, apolítica, sin ánimo de lucro, con domicilio principal en Santafé de Bogotá D. C... ", y en su artículo 1° establece su naturaleza jurídica al decir que ella "es una institución de carácter gremial"<sup>13</sup>.

La Federación, no ha sido ajena a la discusión sobre su carácter jurídico. Sin embargo, en varias sentencias se ha establecido su naturaleza privada, gremial, pese al predominio obtenido por el Gobierno en su manejo.

**3.2.3 Jurisdicción.** Como lo dice el Artículo 2° del acuerdo 1 de 1996, que la Federación tiene su domicilio principal en la ciudad de Santafé de Bogotá. Colígese que es un solo organismo con jurisdicción en todo el territorio de la República. Sin embargo, cuenta con órganos descentralizados con el fin de

---

<sup>12</sup>ARANGO LONDOÑO, Gilberto. Estructura Económica Colombiana. 7 Ed. Santafé de Bogotá : Universidad Javeriana, 1993. P 99 – 130.

<sup>13</sup>CONGRESO NACIONAL DE CAFETEROS (55 : 1996 : Santafé de Bogotá). Estatutos de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia acogidos mediante Acuerdo N° 1 del LV Congreso Nacional de Cafeteros. Santafé de Bogotá : Común Presencia. 1996.

ejercer mejor sus funciones, como los comités departamentales, municipales, las inspecciones cafeteras de Buenaventura, Cartagena, Sta. Marta, oficinas en el exterior, etc.

Como Asociación Agropecuaria Nacional Sin Ánimo de Lucro (Art. 2.10 Decreto 0427 de 1996), la Federación se encuentra inscrita en la Cámara de Comercio de Bogotá con el número S0002579; su Régimen de Adquisiciones y de Contratación Civil y Comercial se encuentran regulado por las Resoluciones N° 006 de 1989 del Comité Nacional de Cafeteros, 005 de abril 14 de 1994 del Gerente General y el Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café de 1997 (Cláusula décima sexta). Para la selección de los contratistas en los casos de contratación externa, se efectúa a través del Registro de Proponentes: el elaborado por las diversas dependencias de la Federación, o si lo prefiere la Gerencia Administrativa, los registros de proponentes elaborados por las Cámaras de Comercio de acuerdo con la Ley 80 de 1993.

**3.2.4 Integración y Organos.** La Federación está integrada por los productores de café del país que demuestren su condición por medio de la Cédula Cafetera. Además, deben cumplir con las formalidades que establezcan el Congreso Nacional de Cafetero, el Comité Ejecutivo y los Estatutos de la Federación.

La Cédula Cafetera es el documento idóneo para acreditar la condición de federado. Es expedida por el respectivo Comité Departamental de Cafeteros de acuerdo con la ubicación de la plantación; o es expedida por la Gerencia de la

Federación en el evento en que en el departamento no hubiere Comité departamental.

La Federación cuenta con los siguientes órganos de acuerdo con su orden jerárquico:

**El Congreso Nacional de Cafeteros**, que es el órgano que lleva la suprema dirección de la Federación. Se reúne ordinariamente por derecho propio en la capital del país en el último bimestre de cada año en la fecha que señale el Comité Ejecutivo. Lo componen los delegados de los departamentos donde funcionan Comités Departamentales.

**El Comité Nacional de Cafeteros**, está compuesto por los miembros acreditados por el Gobierno Nacional con ocasión del Contrato de Administración del Fondo y de ocho (8) miembros principales con sus respectivos suplentes elegidos por el Congreso Nacional de Cafeteros. Aquí el Ministro de Hacienda y Crédito Público, interviene con los votos necesarios para equilibrar el poder de voto entre el Gobierno y los Representantes Cafeteros. Si ocurren empates al votarse una medida, los dirimirá el Presidente de la República.

**El Comité Ejecutivo**, Está compuesto por los miembros electivos del Comité Nacional y por uno de los suplentes de éstas, de manera rotatoria. Este Comité, con la asistencia del Gerente General, se encarga de la orientación de los asuntos administrativos y gremiales de la Federación.

**Gerente General.** Debe ser ciudadano colombiano de nacimiento y es el que lleva la representación legal de la Federación. No obstante, los Directores Ejecutivos de los Comités Departamentales de Cafeteros son representantes legales de la Federación respecto de las relaciones con los empleados de cada comité; o puede serlo la persona que ellos deleguen.

**Comités Departamentales de Cafeteros.** Funcionan como entidad permanente en cada una de las capitales de Departamentos en que la producción cafetera exceda el dos por ciento (2%) del total nacional.

Es integrado por seis (6) delegados principales al Congreso Nacional de Cafeteros con sus respectivos suplentes elegidos por el respectivo Departamento en las circunscripciones uninominales que para tal efecto son creadas.

**Comités Municipales.** Funcionan en los municipios que cuenten por lo menos con cuatrocientos (400) predios cultivados en café, y que la producción anual cuente con un número igual o superior a sesenta mil (60.000) arrobas en relación con el último censo cafetero aprobado. Se integra por seis (6) miembros principales con sus respectivos suplentes personales, elegidos por los productores federados.

**3.2.5. Funciones.** Actualmente, la Federación sigue con su principal función de intervenir en el mercado comprando el café al precio de sustentación fijados oficialmente, sobre todo cuando por las variaciones en el mercado y los

impuestos, los exportadores particulares no pueden llevar a cabo esta función. Para dicho fin la Federación cuenta con los dineros del Fondo Nacional del Café, al cual el Banco de la República concede cupos de redescuentos cuantiosos.

Otras de las funciones son las de regular la calidad y peso del café de exportación; promoción y venta del mismo; llevar a cabo programas de desarrollo y diversificación en las zonas cafeteras; organizar, administrar y promover obras de utilidad común, en cuanto favorezcan la industria cafetera del país; etc.<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> CONGRESO NACIONAL DE CAFETEROS, Op. cit., p. 20.





#### 4. FUNCIONES DESCENTRALIZADAS POR COLABORACION

Después de haberse hecho un estudio general sobre la estructura de las dos entidades que ejercen funciones de descentralización por colaboración en Colombia, a continuación se hará un estudio de las funciones que ellas ejercen en virtud de dicha facultad.

##### 4.1 REGISTRO MERCANTIL

**4.1.1 Características.** Como se ha dicho, el registro mercantil es público. Así lo establece el Artículo 27 del Código del Comercio. En virtud de ello, "cualquier persona podrá examinar los libros y archivos en que fuere llevado, tomar anotaciones de sus asientos o actos y obtener copias de los mismos".

Se trata de un registro reglado, regulado por el título III del Libro Primero del C. de Co. en lo atinente a matrícula, renovación, actos objetos de inscripción, oportunidad, requisitos referentes a las matrículas y las inscripciones. Es decir, se ciñe al cumplimiento de reglas específicas. Así las cosas, se tiene que sólo se matriculan los comerciantes y los establecimientos de comercio y los actos respecto a los cuales la ley exige esa formalidad. Estos aspectos son obligatorios

para todo comerciante y su desconocimiento acarrea sanciones, como es la inoponibilidad a terceros de los documentos o actos desprovistos de esa publicidad, al igual que una sanción monetaria para aquellas personas que se dediquen en forma profesional al comercio sin estar inscritas en el Registro Mercantil (Art.37 del Código de Comercio y numeral 5° Artículo 11 Decreto 2153 de 1992).

Otra característica de este registro es que es llevado por las Cámaras de Comercio, a las cuales les corresponde certificar sobre los actos y documentos en él inscritos.

**4.1.2 Funciones y efectos.** Una de las principales funciones del Registro Mercantil es la publicidad, que consiste en hacer conocer a los terceros los datos contenidos en la matrícula o en los actos inscritos. Es decir, que sólo pueden probarse el conocimiento de dichos actos o documentos exclusivamente por vía del registro. El desconocimiento de esta publicidad tiene como efecto, como se ha dicho, la inoponibilidad de tales actos frente a terceras personas. Así lo expresa el Artículo 29 del Código de Comercio al decir que " los actos y documentos sujetos a registro no producirán efectos respecto a terceros, sino a partir de la fecha de su inscripción".

Hay eventos en donde el registro no es sólo publicidad, sino que tiene un carácter constitutivo, es el caso del registro de los liquidadores de una sociedad y de la escritura de cesión de cuotas sociales.

El registro de los libros de comercio no es una función de publicidad legal, ya que dichos libros se registran en blanco y su contenido respalda la reserva garantizada en la Constitución Nacional para libros y papeles de toda persona. En este evento, se trata es de asegurar la integridad material de los libros, de la identidad de su propietario y el destino para el cual se registran.<sup>15</sup>

Otra de las funciones del registro mercantil es la de garantizar la autenticidad documental; función establecida en el Art. 40 del Código de Comercio. Dicho Artículo expresa que "todo documento sujeto al registro, no auténtico por su propia naturaleza, ni reconocido por las partes, deberá ser presentado personalmente por sus otorgantes al secretario de la respectiva Cámara" caso en el cual adquieren la autenticidad que carecían.

En virtud del Registro Mercantil, las Cámaras de Comercio deben certificar sobre los actos y documentos que se encuentren registrados. Estos certificados son considerados pruebas completas de acuerdo con las reglas generales del procedimiento. En el evento en que un documento se encuentre perdido o sea destruido, puede suplirse con un certificado de la Cámara de Comercio en donde se hubiere inscrito, la cual insertará el texto que se conserve, haciendo la salvedad de que el documento suplido tiene el mismo valor probatorio del original en

---

<sup>15</sup>CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA, Op. cit., p. 18.

relación con las estipulaciones o hechos que consten en el certificado (Art.44 Código de Comercio).

#### **4.1.3 Matrícula e Inscripción.**

De la lectura del Artículo 26 del Código de Comercio, se desprende que son dos las áreas en que se divide el registro: Matrícula e Inscripción.

La Primera de ellas se encuentra regulada en el Artículo 31 y subsiguientes del estatuto mercantil. Con ella no se adquiere la calidad de comerciante, simplemente es una exigencia que la presume. Los requisitos para ostentarla se encuentran en los Artículos 10 del Código de Comercio para las personas naturales y 100 para las personas jurídicas.

A través de la matrícula, los terceros se informan de ciertos datos personales del comerciante y la manera como lleva a cabo sus negocios. Es así como el formulario de matrícula debe contener el nombre del comerciante, nacionalidad, domicilio, dirección, etc., y el de matrícula del establecimiento de comercio su denominación, dirección y actividad personal, nombre y dirección del propietario y del factor en caso de que lo hubiere. Quien aparezca en el registro se presumirá como propietario del establecimiento.

La matrícula de los comerciantes debe hacerse en la Cámara de Comercio con competencia en el lugar de su domicilio; la de los establecimientos mercantiles comprendiendo sucursales y agencias, en la Cámara del lugar donde funcionen. Estas matrículas deben renovarse anualmente en los tres primeros meses (1 de enero al 31 de marzo), haciendo las modificaciones de los datos que hayan cambiado.

El comerciante debe presentar la solicitud de matrícula dentro del mes siguiente a la fecha en que la persona natural inició la actividad mercantil o en que la sucursal o establecimiento de comercio fue abierto (Artículo 31 del Código de Comercio). Debe presentarse personalmente por él, salvo las excepciones y de acuerdo con lo estipulado en el Art. 40 del Código de Comercio.

En cuanto a las sociedades, la solicitud debe formularla el representante legal dentro del mes siguiente a la fecha de la escritura pública de constitución. Los datos contenidos en los formularios deben consignarse sin tachones ni enmendaduras y corresponder a la realidad. En caso de falsedad, se incurre en las sanciones penales de que trata el Artículo 38 del código de Comercio.

Cuando se trate de apertura de sucursales y agencias fuera de la competencia territorial de la Cámara del domicilio principal, debe acreditarse la existencia de la sociedad y el poder o contrato de preposición contentivo de la administración de la sucursal o agencia. Para el caso de una sucursal, debe adjuntarse además el

documento de apertura de la misma y las escrituras de constitución y reforma de los estatutos sociales.

Cabe anotar, que no se puede matricular un comerciante o establecimiento de comercio con el mismo nombre de otro que ya haya sido inscrito; al igual que no puede matricularse un comerciante, que de acuerdo con la ley, se encuentre inhabilitado para ello.

El comerciante al matricularse y renovar su matrícula, adquiere muchos beneficios, y con ella agiliza el trámite de su inscripción en el Registro de Proponentes, ya que su información se encuentra consignada en el Registro Mercantil.

En cuanto a la inscripción, existen actos y documentos de diversa naturaleza que son sujetos a ella, con la cual el registro cumple su publicidad. En estos eventos, la inscripción es hecha por una sola vez sin necesidad de la renovación anual. La consecuencia por su omisión acarrea, por regla general, la inoponibilidad a terceros. Estos actos y documentos son: los relativos a la capacidad para ejercer el comercio (interdicciones, prohibición para ejercer el comercio, autorizaciones a menores, etc.); actos que afectan el patrimonio del comerciante (capitulaciones matrimoniales, liquidaciones conyugales, prenda sin tenencia, etc.); actos relativos a la administración de los bienes y negocios del comerciante (poderes y nombramientos de gerentes o liquidadores de sociedades); actos relativos a sociedades (constitución, reformas estatutarias, disolución, etc.); contratos

(agencia mercantil, preposición, prenda sin tenencia y compraventa con reserva de dominio); y libros de comercio. Estos últimos regulados en el Artículo 39 del Código de Comercio. No obstante lo anterior, las Cámaras de Comercio en ciertos casos pueden abstenerse de hacer la inscripción de los actos, libros y documentos, respecto de los cuales la ley exige esa formalidad cuando estén facultadas expresamente para ello. Esta facultad le es conferida por virtud del Artículo 8° de la Resolución 435 de 1993, expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio. Sin embargo, para estos efectos, hay que tener en cuenta los Artículos 28, 35, 145, 159, 163, 367 del Código de Comercio; 252, 681 inciso 2° y concordantes del Código de Procedimiento Civil; 68, 72, 77 del Decreto 960 de 1970 y la Ley 6ª de 1992.

En virtud del Registro Mercantil las Cámaras deben certificar sobre todos los actos y documentos inscritos en él. A estos certificados la ley les otorga valor probatorio de acuerdo con los artículos 44, 117 y 166 del Código de Comercio.<sup>16</sup>

## **4.2 REGISTRO DE PROPONENTES**

**4.2.1 Características.** Como el mercantil, es un registro público llevado por las mismas Cámaras de Comercios por virtud del Artículo 22 de la Ley 80 de 1993. Es así como las personas naturales o jurídicas que quieran celebrar contrato de obra,

---

<sup>16</sup> CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ, Op. cit., p. 18.

consultoría, suministro y compraventa de bienes muebles con las entidades estatales mencionadas en el Artículo 2° de la misma ley y a todas las personas que tengan interés en celebrar contratos, deben inscribirse en el Registro de Proponentes de la Cámara de Comercio competente en su territorialidad.

La finalidad de este registro es brindar dicha información en todo lo relacionado con la capacidad del contratista, su capacidad técnica, económica, etc.

Por disposición del Artículo 22.9 de la Ley 80 de 1993, el registro de proponentes rige a partir del 28 de octubre de 1994; por lo cual hasta ese momento tuvieron vigencia los registros existentes en las entidades estatales como el sistema de renovación de los mismos. En consecuencia, a nadie se le podrá exigir que se inscriba, actualice o renueve tales inscripciones.

El sistema anterior (Decreto Ley 222 de 1983) presentaba demoras en los procesos de inscripción, falta de transparencia y situaciones anormales en algunas entidades, puesto que la misma entidad realizaba la calificación del proponente. Es por ello que el Congreso de la República implanta un nuevo sistema acorde con la actualidad del país. Es así como se expide la Ley en mención con objeto de evitar anomalías. Con este nuevo registro, las Cámaras de Comercio pueden aprovechar la información existente en el Registro Mercantil para que los trámites que deben efectuar los contratistas se hagan con mayor rapidez, puesto que al interesado no se le exigirá dicha información. No obstante, el Artículo 5 del



Decreto 856 de 1994, en concordancia con el Art. 22 de la Ley 80 de 1993, estipula que ambos registros serán totalmente independientes y continuarán hasta que entre en vigencia el nuevo. En caso de que se demuestre que el inscrito de mala fe haya presentado documentos o información, contrarios a la realidad, quedará sujeto a las sanciones previstas en el Art. 22.6 de la Ley 80 de 1993.

**4.2.2 Funciones y Efectos.** Entre las funciones principales del Registro de Proponentes, están la de unificar la reglamentación y la información de los registros que existían a los niveles nacional, departamental y municipal, el de agilizar los trámites de los contratistas frente a la administración y dar la mayor transparencia al proceso de inscripción en el registro. En desarrollo de lo anterior, el Decreto 856 de 1994 reglamentario de la Ley 80 de 1993, trata sobre el objeto del Registro de Proponentes y reitera la naturaleza pública del mismo, por lo cual cualquier persona tiene derecho a consultarlo, obtener copias de los documentos que allí reposan y solicitar certificación sobre la información en él contenida; reitera la obligatoriedad del registro y regula lo concerniente al proceso de inscripción, actualización, renovación y cancelación de éste, al igual que la oportunidad en que las entidades estatales deban enviar a las Cámaras los datos que están obligadas a suministrar. También este decreto trata sobre los requisitos y el trámite de las impugnaciones a que se refiere la Ley 80 de 1993. El Decreto 1584 de 1994 indica la información que deben contener el formulario único de inscripción, las certificaciones que expiden las Cámaras de Comercio y los documentos necesarios que pueden exigir estas para hacer la inscripción, y que no estén en poder de ellas en virtud del registro mercantil. De igual manera

establece el procedimiento para la clasificación de los constructores, consultores y proveedores, así como los lineamientos que deben seguir los particulares para autocalificarse.

Finalmente, tenemos que el Decreto 2245 regula todo lo referente a la tarifa del Registro de Proponentes al igual que su actualización; y el Decreto 92 de 1998, reglamenta la clasificación y calificación en el Registro Unico de Proponentes. La Superintendencia de Industria y Comercio en Resolución N° 2125 del 14 de octubre de 1994 y en virtud de los decretos reglamentarios mencionados, definió ciertos asuntos relacionados con el Registro de Proponentes, en lo atinente al libro que la Cámaras de Comercio deben llevar para cumplir con el registro y el manejo del mismo, las indicaciones para el diligenciamiento del formulario, los efectos de la no renovación de la inscripción en el término establecido, el formato que las entidades estatales deben utilizar para suministrar la información sobre contratos, multas y sanciones de los inscritos y sobre la licitación y concursos que se pretendan abrir, las instifuciones relativas al envío de estas informaciones, al igual que las indicaciones para la publicación del Boletín sobre licitaciones y concursos por parte de Confecámaras, todo de acuerdo con el Decreto 92 de 1998.

La ley ni los decretos reglamentarios mencionan sobre la falta de inscripción en el Registro de Proponentes como una inhabilidad para contratar, tal como estaba previsto en el Decreto 222 de 1983. Sin embargo, analizando la información obtenida es dable afirmar que sí opera dicha inhabilidad, así como las que

establece el Artículo 44 de la Ley 80 de 1993. Al respecto, Jorge Pallares Bossa<sup>\*</sup> afirma que "es posible que esta circunstancia sea considerada como una inhabilidad, por cuanto que el proponente si no está inscrito, no puede realizar estas clases de contratos con tales entidades". Tulio Méndez Espinosa<sup>\*\*</sup> dice: "la presencia de la inhabilidad es innegable, puesto que el registro es requisito legal para poder contratar". Por su parte Alvaro Angulo Bossa<sup>\*\*\*</sup> agrega "un contrato en estas circunstancias, celebrado con una entidad estatal, se encuentra viciado de nulidad de acuerdo con las reglas del Título XX del libro cuarto del Código civil y el Art. 44 de la Ley 80/94. El funcionario involucrado, puede estar incurriendo en un prevaricato sancionado por la Ley".

El Registro de Proponentes está integrado por dos clases de información:

Una que es suministrada por los usuarios en el formulario único en el momento de inscribirse o al renovar o actualizar su registro; y otra, la que proviene de las entidades estatales.

El Registro Mercantil y el de proponentes son independientes entre sí, a pesar de que entre ellos exista una relación de tipo funcional. En caso de inconsistencia, prevalece la información contenida en el Registro Mercantil.

<sup>\*</sup> ENTREVISTA con Jorge Pallares Bossa. Cartagena de indias, 28 de julio de 1998

<sup>\*\*</sup> ENTREVISTA con Tulio Méndez Espinosa. Santafé de Bogotá, 19 de Junio de 1998

<sup>\*\*\*</sup> ENTREVISTA con Alvaro Angulo Bossa. Cartagena de indias, 30 de julio de 1998

**4.2.3 Inscripción.** Para llevar a cabo el proceso de inscripción el interesado debe presentar dicho formulario junto con los documentos pertinentes para ello y que no estén en poder de las Cámaras en virtud del Registro Mercantil. La inscripción debe efectuarse en el orden cronológico de presentación, por lo cual a cada usuario se le asigna un número de inscripción abriéndole un expediente en donde se le archivarán los documentos antes dichos. La información suministrada en el formulario, las Cámaras la registrarán como aparece en él; puesto que la función de estas no es la de verificar y estudiar dicha información, sino simplemente la de llevar el registro de ella.

A diferencia del Registro Mercantil, las Cámaras en el Registro de Proponentes, no ejercen ningún control de legalidad sobre los actos o documentos sujetos a inscripción, salvo cuando se trate de documentos otorgados en el exterior. Por lo que las Cámaras deben cerciorarse de que reúna los requisitos para su legalización. Dicha inscripción debe hacerse en la cámara de Comercio que tenga competencia en el domicilio del proponente. En caso de que una persona natural tenga mas de un domicilio, la inscripción debe hacerse en el municipio donde tenga el asiento principal de sus negocios.

Como ya se ha anotado, el Art. 40 de Código del Comercio, establece la obligatoriedad de presentar en forma personal los documentos objeto de Registro Mercantil, siempre que los mismos no sean auténticos por su misma naturaleza o hayan sido reconocidos por juez o notario. La Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios no mencionan este aspecto en lo que atañe al Registro de

Proponentes; por lo que es de anotar, que las Cámaras no deben exigir este requisito.

Existen causales de devolución del formulario, las cuales impiden que se proceda con la inscripción. No están contempladas expresamente en la Ley 80 ni en sus decretos reglamentarios, sino que se desprenden de su estudio sistemático, y de otras causales contempladas en la Resolución 2125 emanada de la Superintendencia de Industria y Comercio. Estas causales guardan relación con que el proponente se encuentre inscrito en el Registro Mercantil (que el formulario presente tachones, enmendaduras, o que este y los anexos no estén firmados, etc.), o que no se encuentre inscrito en él (cuando no informe el número de identificación del proponente, su domicilio y la dirección para notificaciones, etc).

Para el caso del registro de proponentes de personas naturales extranjeras que no tengan domicilio en el país y de aquellas personas jurídicas carentes de sucursales en Colombia, la Ley 80 establece dos hipótesis en el Art.22 Numeral 4°:

La primera de ellas, se presenta cuando el proponente está inscrito en el respectivo registro del país donde tiene su domicilio principal. En este evento, debe presentar a la entidad estatal los documentos que acrediten la inscripción, la existencia y representación legal, los cuales deben estar legalizados de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia.

La segunda, se presenta cuando el proponente extranjero no está inscrito en el registro de su país, o que estándolo, quiere inscribirse en el registro colombiano. En esta hipótesis, debe presentarse el formulario de inscripción a la Cámara de Comercio junto con los anexos y documentos pertinentes. Para efectos de la inscripción debe acreditar un apoderado con domicilio en Colombia con objeto de que dicha inscripción se efectúe con éste (Art.3° Dec.856 de 1994). La entidad estatal puede exigirle al proponente extranjero, la información que acredite su experiencia, capacidad e idoneidad.

En cuanto a los consorcios y uniones temporales (definidos en el Art.7 de la Ley 80 de 1993), cada uno de los miembros que los conforman deben inscribirse, calificarse y clasificarse en el Registro de Proponentes. A la respectiva entidad le compete la verificación del cumplimiento de éste requisito.

Sin embargo, de acuerdo con el Art. 22.6 de la Ley 80/93, existen contratos que no requieren inscripción, calificación y clasificación en el registro de proponentes. Entre ellos se encuentran: contratos de urgencia (Art.42 Ley 80); de menor cuantía (Art.24 Ley 80); para el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas (Dec. 591/91, reglamentario de la Ley 29/90); de prestación de servicios (Art. 32.3 Ley 80); de concesión de cualquier índole (Art.32.4 Ley 80); de adquisición de bienes en los que el precio se encuentre regulado por el Gobierno Nacional, entre los cuales están: contratos de exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables, y los que tienen que ver con la comercialización y demás actividades comerciales e industriales propias de las

entidades estatales a las que les compete estos asuntos (Art. 76 Ley 80); los celebrados por los establecimientos de crédito, compañías de seguros y demás instituciones financieras de carácter estatal, dentro del marco general de sus negocios (Parágrafo 1° Art.32 Ley 80/93); contratos interadministrativos; contratos con entidades estatales que presten servicios de telecomunicaciones (Art.38 Ley 80/93); etc. En este último caso, el proponente no tiene que ser escogido de acuerdo con las reglas establecidas en el estatuto de contratación. Sin embargo, debe inscribirse en el registro de proponentes.

#### **4.3 REGISTRO DE LAS PERSONAS JURIDICAS SIN ANIMO DE LUCRO**

**4.3.1 Características.** Este registro, es otra de las funciones de descentralización por colaboración atribuida a las Cámaras de Comercio. Es hecha en virtud de los Decretos 2150 de 1995 y 0427 de 1996, en donde se estipula que estas entidades deben inscribirse en las Cámaras de Comercio respectivas, atendiendo los mismo términos, tarifas y condiciones previstos para el Registro Mercantil de los actos de las sociedades comerciales (Art. ° Dec. 0427/96)

El Artículo 5° de este Decreto, establece la naturaleza pública del Registro; como lo es el Mercantil y el de Proponentes. El Art. 2°, por su parte, enumera las Personas Jurídicas sin Ánimo de Lucro objeto de este registro. Entre ellas están: Juntas de Acción Comunal, entidades de naturaleza cooperativa, fondos de empleados, asociaciones mutuales, etc. Las excepciones se encuentran

establecidas en el Art. 3°. Entre ellas están: entidades privadas del sector salud de que trata la Ley 100 de 1993, sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos de que habla la Ley 44 de 1993, etc., al igual que las contempladas en el Art. 45 del Decreto 2150/95.

**4.3.2. Funciones y Efectos.** Este registro persigue principalmente que la constitución de las personas jurídicas sin ánimo de lucro, se realice por medio de escritura pública o por medio de documento privado o reconocido. Todo lo cual quiere decir que se suprime el trámite de reconocimiento de personería jurídica para llegar a un sistema de normatividad en el cual la entidad se considera constituida a partir del momento del registro.

**4.3.3 Inscripción.** Para efectos de ella, el Art. 6° del Decreto 0427 de 1996 especifica, que el representante legal de la persona jurídica debe entregar a la Cámara de Comercio un certificado de existencia y representación, expedido en forma especial para ello por la entidad competente para dicha función hasta antes de la fecha de vigencia de este Decreto. El certificado debe contener los datos que trata el Art. 1° del Decreto en mención, además del nombre de la persona o entidad que desempeña la función de fiscalización.

Las Cámaras de Comercio se abstendrán de efectuar la inscripción en caso de faltar esta información. No obstante, el usuario puede solicitar a la autoridad que expide el certificado, que lo complemente o aclare.



El nombre de las personas jurídicas referidas en este decreto, en cuanto no se oponga a su naturaleza, debe seguir las mismas reglas referentes al de las sociedades comerciales. De igual manera, las cooperativas dedicadas al ahorro y crédito, deben seguir las reglas atinentes a las instituciones financieras.

Las Cámaras de Comercio, para efecto de la inscripción de los demás actos y documentos de las entidades sin ánimo de lucro, deben cerciorarse del cumplimiento de los requisitos formales pertinentes de acuerdo con las normas del Código de Comercio para las sociedades comerciales. Sin embargo, las entidades de naturaleza cooperativa, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales, deben inscribir sus demás actos de acuerdo con las normas especiales que las regulan (Art.10 Dec.0427/96).

#### **4.4. CONTRATO DE ADMINISTRACION DEL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ**

**4.4.1 Características.** Se ha dicho en apartes anteriores, que la delegación de funciones administrativas a los particulares puede hacerse en virtud de disposiciones contractuales con fundamento en la ley. Es así como por disposición de la Ley 76 del 16 de noviembre de 1927, se institucionalizaron las relaciones entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia para el manejo de la política cafetera en Colombia, a través de la administración por parte de la Federación, del Fondo Nacional del Café. Para que surta efecto esta delegación, el Gobierno y la Federación celebran un contrato

denominado "CONTRATO DE ADMINISTRACION DEL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ", el cual tiene una vigencia de diez años. El último celebrado es el del 12 de noviembre de 1997 (Artículo 2° Ley 11 de 1972).

La Ley 76, le asignó destinación específica al producto del gravamen a la protección y defensa de la industria cafetera, y así consagró la figura de la parafiscalidad. Es decir, fondos con destinación específica y con independencia del tesoro público en cuanto al sistema de recaudo de ellos como a su administración, con tendencia privada, aunque accidentalmente la realicen entes públicos, teniendo en cuenta que sus recursos nunca se asimilan a los que obtienen por la actividad que ejercen como agentes del Estado. A ella alude la Constitución Nacional en el Artículo 150 Num. 12 y la Ley 225 de 1995 en su Artículo 2°, la cual modifica la ley orgánica de presupuesto:

"Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la Ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable. Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del presupuesto general de la nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de la cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos

encargados de su administración". Disposición acorde con el inciso final del artículo 31 de la Ley 101 de 1995, en cuanto hace relación a la afectación o destino de todo recurso parafiscal: "Los recursos de los fondos parafiscales solamente podrán ser utilizados para las finalidades señaladas en la Ley que establezca cada contribución". Por su parte en el artículo 30, destaca la existencia necesaria del organismo gremial gestor señalado por vía contractual:

"La administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras se realizará directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada y que haya celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la Ley que haya creado las contribuciones respectivas. Las colectividades beneficiarias de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras también podrán administrar estos recursos a través de sociedades fiduciarias previo contrato especial con el Gobierno Nacional: Este procedimiento también se aplicará en caso de declaratoria de caducidad del respectivo contrato de administración".<sup>17</sup>

De acuerdo con lo expuesto, se tiene que los recursos que integran el Fondo nacional del café son de naturaleza parafiscal y por consiguiente, tienen una destinación específica. Estos recursos son los que ingresan por concepto de contribución cafetera, es decir, aquella que se obtiene de la diferencia entre costos

---

<sup>17</sup>FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS, Op. cit., p. 12.

totales del café a exportar y el valor del reintegro cafetero; y por concepto de transferencias cafeteras, es decir, el porcentaje sobre los reintegros cafeteros con destino a los Comités Departamentales. El pago de las contribuciones parafiscales está sujeto a lo dispuesto por la Ley 9ª de 1991 y por los decretos 1173 y 1408 de 1991. Este último obliga a la Federación a corroborar que la contribución cafetera ha sido cubierta para autorizar el documento de exportación.

**4.4.2 Funciones y Efectos.** Con objeto de administrar los recursos del Fondo Nacional del Café, la Federación está facultada para establecer un régimen de contratación con dichos recursos; como son de naturaleza parafiscal, tienen un régimen de contratación especial a diferencia de los contratos administrativos o estatales. A ello alude la cláusula décima sexta del contrato de administración vigente, en lo atinente a la contratación externa de que trata la cláusula octava, en los casos de prestación directa del servicio, etc. Estas y otras funciones y obligaciones que tiene la Federación como administradora del Fondo Nacional del Café, se encuentran consagradas en el capítulo cuarto del contrato en mención.

La Federación recibe una contraprestación por concepto de la Administración del Fondo, esta hace relación al valor de los costos derivados de dicha administración (cláusula novena contrato de Adm. de 1997). No obstante la Federación recibe otros ingresos como ente gremial no provenientes del Estado. Entre ellos están: cuotas de ingreso, los rendimientos de sus propios bienes, donaciones, entre otros. (Art. 53 Estatutos de la Federación).

La cláusula décima séptima del Contrato atañe a las inhabilidades e incompatibilidades para contratar con la Federación siempre que esta actúe como administradora del Fondo Nacional del Café. El contratista, como se ha dicho, puede seleccionarse a través del Registro de Proponentes de la misma Federación o del que trata la Ley 80 de 1993. Dicha selección debe hacerse dando aplicación al principio de transparencia, a través de las ofertas presentadas con criterios de invitación establecidos en el Artículo 23 de la Resolución 005 de 1994 de la Gerencia General de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

La oferta o proyecto de negocio jurídico debe hacerse en forma abierta y pública o a un número cerrado de posibles contratistas, según lo determine quien tiene competencia en la Federación para autorizar administrativamente el contrato (trámite interno). El éxito de la Licitación deriva de lo completo y claro que sea el pliego de condiciones, todo de acuerdo con el Artículo 24 de la Resolución 005 de 1994.

El Artículo 28 de la misma Resolución estipula que el área jurídica, dará concepto sobre la capacidad y representación de los proponentes para efecto de la evaluación de las propuestas, la constitución de las garantías y demás aspectos jurídicos procedentes. La conclusión del proceso de licitación conlleva a la selección del contratista adjudicándole el negocio jurídico; o a veces la terminación con fracaso en el evento en que se declare desierta la oferta. La adjudicación del contrato obliga al proponente a celebrarlo, de lo contrario, se le hace efectiva la

póliza que garantiza la seriedad de la oferta. El Artículo 30 de la misma Resolución, establece excepciones para la oferta o licitación en contratos de seguros, de fiducia o de encargo fiduciario, de empréstito o mutuo, de adquisición de bienes muebles con único oferente, etc.

En los demás artículos de la Resolución, se regula la celebración del Contrato por medio escrito, de los poderes, de las obligaciones fiscales, de la cesión de los derechos y obligaciones del contrato, del plazo del mismo, de su ejecución, etc.

El Artículo 3° del Decreto 1538 de 1986, estipula que la exportación de café podrá hacerse únicamente por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia y por los exportadores debidamente registrados ante la Dirección General de Aduanas.

Para exportar de Colombia café verde o procesado, es necesario una licencia de exportación cuyo trámite se realiza ante el INCOMEX con el lleno de una serie de requisitos establecidos en la Resolución 1627 de Septiembre 20 de 1994, entre ellos:

- a) Un patrimonio mínimo de COL\$341.926.546;
- b) Demostrar la propiedad de una trilladora o en su defecto, un compromiso de trilla con alguna.

- c) Establecer una póliza de cumplimiento a favor de la Federación Nacional de Cafeteros o Fondo Nacional del Café por un valor mínimo o que se calcula sobre los sacos exportados;
- d) Visto bueno de la Federación Nacional de Cafeteros.
- e) Las exportaciones mínimas deben ser de 4.000 sacos en dos años con el fin de mantener la Licencia de Exportación.

En el caso de los exportadores privados, es requisito que el exportador registre la venta ante la FEDERACAFÉ y que el tostador que lo va a comprar confirme la fecha de registro (Trámite previo a la exportación). En el caso de los países miembros de la OIC, Canadá y Estados Unidos, la venta debe estar respaldada por un convenio de comercialización suscrito por el tostador y la Federación Nacional de Cafeteros. Si se trata de la exportación de café procesado, no es indispensable la confirmación por parte del tostador. La contribución cafetera se calcula con base en la fecha de registro y de acuerdo con el tipo de café.

Como requisito adicional, el café debe ser aprobado por la oficina de control de calidad de ALMACAFÉ (Filial de la Federación) y puede ser rechazado si no cumple con las características de un café excelso fresco. En este control se revisan las características en tasa, los defectos y la humedad.



De acuerdo con el Decreto 1173 de 1991, para tramitar la declaración de exportación de café, la DIAN requiere del visto bueno de la Federación Nacional de Cafeteros con objeto de que ella certifique que el exportador ha pagado la contribución cafetera, ha cumplido con la retención cuando la hubiere, cuando se ha verificado el peso, y cuando se han cumplido los requisitos de calidad establecidos por el comité Nacional de Cafeteros en la Resolución 2 de 1991 para el café que se pretende exportar. Estas informaciones correspondientes a las exportaciones realizadas, serán enviadas al Banco de la República, a las autoridades de comercio exterior y a la Federación Nacional de Cafeteros.

El único café exportable es el de calidad excelso de acuerdo con las condiciones de las ventas de la Federación (normalmente FOB puerto colombiano INCO terms).

La liquidación de la contribución cafetera debe ser hecha por el exportador teniendo en cuenta el acto administrativo de carácter general (Medidas Cafeteras) que dicta diariamente la Gerencia Comercial, con el fin de señalar la contribución cafetera por kilogramo de café verde exportado según el día del anuncio de la venta de que se trate. Se fija de acuerdo con la cotización del café colombiano en el exterior (valor en dólares que resulta de promediar el precio de cierre de la posición relevante del Contrato AC@ en la Bolsa del Café, el Cacao y el Azúcar de Nueva York, de los dos días de mercado anteriores al de la fecha del anuncio de la venta, con el precio de cierre de la fecha del mismo anuncio, promedio al cual se adiciona la prima del café colombiano establecida periódicamente por el Comité



Nacional). La cuenta del exportador es el instrumento contable para determinarla. Sus componentes se revisan en forma periódica por el Comité Nacional. Contribución que debe pagar el exportador como requisito previo para efectuar la correspondiente exportación. Esta liquidación debe ser presentada a los inspectores cafeteros ubicados en los puertos marítimos de embarque (Buenaventura, Cartagena o Sta. Marta), o en el puerto aéreo en el aeropuerto El Dorado en Santafé de Bogotá, como autoridades cafeteras competentes. Estos deben revisarla, y si la encuentran ajustada al precio fijado en las Medidas Cafeteras, la aprueban y la numeran autorizando su pago. Este debe ser acreditado por el exportador, como requisito para poder realizar la correspondiente exportación.

La contribución en pesos colombianos debe ser consignada en el Banco Cafetero; si es en dólares, en las cuentas que tiene la Federación en entidades financieras del exterior, que son abiertas con dinero del Fondo Nacional del Café. Si no se hace de manera oportuna, el pago puede hacerse mediante cheque. Si no se lleva a cabo la cancelación, opera la condición resolutoria del pago y como consecuencia subsiste la obligación principal del pago de la contribución cafetera.

**4.4.3 Inscripción de Exportadores de Café ante el Incomex.** Desde 1989 el comercio internacional del café cambió de manera sustancial ante la caída del Pacto Mundial del Café, el cual regulaba los precios internacionales del grano. Desde ese entonces, existe un mercado de libre oferta y demanda.

La ley 9ª de 1991 institucionalizó un nuevo marco legal para la industrialización y comercialización del café. Es así como estableció el pago de la contribución cafetera, eliminó el impuesto de pasilla y ripio que se cobraba por las exportaciones de café establecidos en los artículos 5 y 6 de la Ley 66 de 1942 y el Decreto 1781 de 1984 y normas complementarias, establece que el costo del café destinado a la exportación se debe determinar con base en el precio interno de sustentación del café pergamino tipo Federación, encarga al Comité Nacional de Cafeteros para tomar las medidas pertinentes para garantizar la calidad del café de exportación (Resolución 2 de 1991 del Comité Nacional de Cafeteros).

Además, la Ley establece que todo exportador de café debe registrarse ante el Incomex, previo visto bueno de la Federación. El concepto que ella emite debe darse dentro de un término no superior a sesenta (60) días calendario. Para emitir dicho concepto, la Federación debe basarse en la información que posea sobre las actividades comerciales del solicitante, así como en todo aquello que pueda conocer sobre presuntas violaciones al régimen penal, aduanero, cambiario, de comercio exterior o de cualquier norma pertinente (Resolución 4ª de 1991 del Comité Nacional de Cafeteros).

**5. NATURALEZA JURIDICA DE LOS ACTOS EXPEDIDOS POR LAS ENTIDADES QUE EJERCEN FUNCIONES DE DESCENTRALIZACION POR COLABORACION.**

Como las Cámaras de Comercio y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia están investidas de la facultad de ejercer funciones administrativas, algunos de los actos que se expiden en virtud de dicha facultad son verdaderos actos administrativos, ya que cumplen con los requisitos jurisprudenciales para ello, como son:

El órgano competente, la voluntad administrativa, el contenido, los motivos, la finalidad y la forma; todo acorde con la ley. Por ser actos administrativos, gozan de los atributos de presunción de legalidad, privilegio de la ejecución oficiosa, privilegio de lo previo y vocación jurisdiccional.

**5.1 EL REGISTRO MERCANTIL COMO ACTO ADMINISTRATIVO**

El acto de registro propiamente dicho que llevan las Cámaras de Comercio, es la parte final de un proceso legal en donde ellas, por delegación del Estado y a petición del interesado o de una autoridad judicial o administrativa, efectúa la matrícula mercantil o su renovación a los comerciantes y a los establecimientos de comercio, y la inscripción de actos, libros y documentos que ordena la ley, con las

formalidades exigidas en cada caso. Este acto administrativo puede presentarse como modificación de un registro anterior o como la negativa de la Cámara a la solicitud del peticionario. Entre ellos están:

1. La matrícula de los comerciantes o de sus establecimientos de comercio, al igual que la renovación de la misma y su cancelación.
2. La inscripción de los actos, libros y documentos que de acuerdo con la ley requieren de esta formalidad.
3. La modificación, adición, alteración, suspensión o cancelación de un registro anterior.
4. La negativa de la Cámara a efectuar un registro.
5. El pronunciamiento de la Cámara frente a una solicitud de no registro.
6. La decisión de la entidad sobre la solicitud de revocatoria directa de un registro.

En tratándose de la matrícula y de su renovación, el acto administrativo es un proceso que finaliza con la aceptación del formulario correspondiente, la adjudicación y anotación en el mismo del número de matrícula, hecho previamente el pago de los derechos que impone la ley. Dicho proceso se puede resumir así:

1. Presentación del formulario diligenciado en debida forma.
2. Pago de los derechos por parte de los interesados y expedición que hace la Cámara del recibo correspondiente.
3. Estudio del formulario.
4. Adjudicación y anotación del número de matrícula en la casilla correspondiente.
5. Constancia del registro firmada por el secretario.

La inscripción de actos y documentos finaliza con la anotación de la parte sustancial del acto en el libro correspondiente.

También en las Cámaras se lleva la inscripción de libros, registro parcial de documentos, registros aclaratorios y adicionales relativos a la corrección de errores en el acto de registro.

La negativa de las Cámaras a registrar un acto previamente solicitado, debe hacerse a través de un acto motivado firmado por el presidente de la Cámara o su delegado y por el secretario. Esta negación, es distinta a la devolución de documentos. Esta última se hace para que se cumplan o se llenen requisitos.

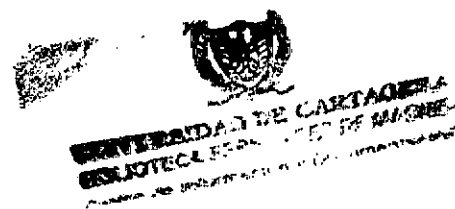
La cancelación de los registros la efectúa la Cámara de Comercio de oficio, cuando son consecuencia de otros actos. Tal como ocurre cuando se registra el cambio de domicilio de una sociedad y por ello se cancela la matrícula. A solicitud de parte, para la cancelación de matrículas de personas naturales y de establecimientos de comercio.

La cancelación puede hacerse también en virtud de orden de autoridad competente en caso de quiebra del comerciante (liquidación forzosa); y en caso de inscripción de nuevos nombramientos de acuerdo con los Artículos 164 y 442 del Código de Comercio.

## 5.2 . EL REGISTRO DE PROPONENTES COMO ACTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento de inscripción en el Registro de Proponentes, es un típico procedimiento administrativo, y es por ello que en los aspectos no regulados por la Ley 80 de 1993 y por sus decretos reglamentarios, sea aplicable la Parte Primera del Código Contencioso Administrativo referente a la vía gubernativa.

Esta inscripción se configura por medio de un acto administrativo a través del cual, la información que suministra el proponente en el formulario, es incorporada en dicho registro.



Presentado el formulario de inscripción junto con los documentos pertinentes y que no se encuentren en el Registro Mercantil, se tramita en orden cronológico de presentación abriéndole un expediente y asignando un número de inscripción a cada interesado con objeto de archivarlos. Esta información la registrarán las Cámaras, tal como aparece en el formulario; pues como se dijo, la función de las Cámaras es de registro y no de comprobación y análisis de la información que es suministrada (Decreto 856 de 1994). Para efectos de la notificación de actos de registros públicos, el Artículo 44 del Código Contencioso Administrativo establece que "los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúa la correspondiente anotación", aplicables a los Registros Mercantiles, de Proponentes y de Personas Jurídicas sin Ánimo de Lucro por ser registros públicos.

La información suministrada puede ser actualizada o modificada por el inscrito cuando lo considere pertinente, siempre que sea distinta a la que se presenta a las Cámaras por razón del Registro Mercantil. La inscripción tiene un año de vigencia y debe ser renovada dentro del mes anterior a su vencimiento; de lo contrario, no surtirán los efectos de la inscripción y por consiguiente, el inscrito no podrá celebrar contratos estatales cuando ello sea requisito, hasta que vuelva a inscribirse.

La cancelación de la inscripción en el Registro de Proponentes, puede hacerse por solicitud del interesado o en virtud de autoridad competente. Cuando es

voluntaria, puede hacerse en cualquier momento con utilización del formulario único.

**5.3 EL ACTO ADMINISTRATIVO DE REGISTRO DE PERSONAS JURIDICAS SIN ANIMO DE LUCRO**

El Decreto 0427 de 1996 en su Artículo 1°, establece que las personas jurídicas sin ánimo de lucro a que hacen alusión los artículos 40 a 45 y 143 al 148 del Decreto 2150/95, deben inscribirse en las Cámaras atendiendo las mismas tarifas y condiciones del Registro Mercantil, de los actos de las sociedades comerciales. Tiene por tanto el carácter de acto administrativo, el acto de inscripción de estas entidades (las que señala el Artículo 2° del Decreto 0427/96) en el Registro de Personas Jurídicas sin Ánimo de Lucro, tal como lo tiene el registro mercantil y el de proponentes. Como en el Registro Mercantil, las Cámaras no deberán inscribir a una persona jurídica sin ánimo de lucro con el nombre de otra entidad que se encuentre inscrita. Sólo será viable en el evento en que el registro sea cancelado en virtud de orden de autoridad competente o a solicitud del representante legal de la entidad inscrita.

Para efecto de la inscripción, el representante legal de la entidad correspondiente debe entregar a la Cámara (del domicilio principal), un certificado de existencia y representación que debe ser expedido en forma especial para ello por la entidad competente que venía desempeñando esta función hasta antes de entrada en vigencia de este Decreto (Art. 6° Decreto 0427/96). Certificado que debe expresar





los datos que señala los Artículos 1° y 7° del mismo Decreto, y el nombre del ente que desempeña la función de fiscalización. La Cámara se abstendrá de efectuar la inscripción en caso de faltar estos datos. Sin embargo, el particular interesado puede solicitar a la autoridad que expide el certificado, la complementación o aclaración de dicha información.

Para el caso de la inscripción del documento de constitución, deben observarse de igual forma, el cumplimiento formal de los requisitos de que trata el Art. 1°. En cuanto a la inscripción de los demás actos y documentos de estas entidades, las Cámaras deben verificar el cumplimiento de los requisitos formales para que pueda proceder, en los mismos términos que establece el Código de Comercio para las sociedades comerciales. En tratándose de entidades de naturaleza cooperativa, fondos de empleados y asociaciones mutuales, sus demás actos deben inscribirlos en concordancia con las normas especiales que las regulan (Art. 10 Dec.0427/96).

A partir del registro, las Cámaras pueden certificar sobre la existencia y representación de las entidades sujetas a este registro, así como la inscripción de los libros, actos y documentos en donde la ley lo exija. La autorización, licencia o reconocimiento de carácter oficial, debe tramitarse en forma posterior a la inscripción de la respectiva entidad.

#### 5.4 ACTOS DE LA FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS

Las funciones administrativas de la Federación, atinentes a la regulación de la apertura y cierre de registros de venta de café, a la calidad del mismo, a los procedimientos para su venta, la metodología para determinar los costos internos de café, los procedimientos para el pago de la contribución cafetera, o para emitir conceptos sobre posibles exportadores de café, las realiza a través de reglamentos administrativos. En ellos se conceden derechos y se imponen obligaciones en forma genérica e indeterminada.

Emite actos administrativos en aquellos casos en que se va a adoptar un reglamento, tomar decisiones, rechazo de la calidad del café, autorizar una exportación de este producto, o cuando se va a determinar la liquidación de la contribución cafetera.<sup>18</sup>

En otras actuaciones, la Federación expide certificaciones con objeto de hacer constancia sobre un hecho existente, como en el caso de las guías de tránsito, los certificados de revisión y los de reposo.

Es común que el Comité Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros expidan acuerdos o resoluciones, las cuales son formas típicas que pueden adoptar los actos administrativos. Estos deben ser expedidos por escrito aunque no exista

---

<sup>18</sup> LOPEZ VILLEGAS, Eduardo. El Café Derecho Especial. 1ª Ed. Santafé de Bogotá : Biblioteca jurídica Dike, 1998. 454 p.

forma legal para elaborarlos. Sin embargo, hay actos que requieren formas específicas para ello; como las autorizaciones de exportación de café que son emitidas por la Federación, las cuales son consignadas en el Documento de Exportación (DEX) con observancia de los datos que allí aparecen y la correspondiente firma del inspector cafetero. En cuanto a las certificaciones para el transporte de café y su autorización, deben ser expedidas en los formatos autorizados por la DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales).

Otra clase de actos que expide el Comité Nacional o la Federación, son los llamados jurisprudencialmente preparatorios o accesorios:

"Son aquellos que se expiden como parte de un procedimiento administrativo que se encamina a adoptar una decisión o que cumplen un requisito posterior a ella<sup>19</sup>". De ellos hacen parte los juicios que debe emitir el Comité Nacional sobre las condiciones para imponer la retención cafetera, o los conceptos que emite la Federación ante el INCOMEX respecto de solicitudes de inscripción de exportadores.

---

<sup>19</sup> RODRIGUEZ, Libardo. En : LOPEZ, Op. cit. P. 58.

## 6. EFICACIA JURIDICA DE LOS ACTOS EXPEDIDOS POR LAS ENTIDADES QUE EJERCEN FUNCIONES DE DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN

Los actos que expiden las entidades ya mencionadas en virtud de las funciones de descentralización por colaboración que ellas ejercen, por tratarse de actos administrativos (en la medida que cumplan los requisitos para serlo), gozan de fuerza jurídica; puesto que el elemento teleológico de ellos es precisamente producir efectos jurídicos que e pueden concretar en: la creación de situaciones jurídicas, modificación y extinción de las mismas. Situaciones jurídicas que pueden ser de carácter general o particular. Para diferenciarlas, la jurisprudencia ha dicho lo siguiente: "Las situaciones jurídicas están constituidas por un conjunto de derechos y obligaciones. Cuando esas facultades y deberes se aplican indistintamente a todos los individuos que se encuentran en igualdad de condiciones se tiene la situación jurídica general, impersonal, abstracta. En cambio cuando ese conjunto de derechos y obligaciones se predica de una persona o de varias que se pueden determinar fácilmente, se tiene la situación jurídica individual, subjetiva, concreta" <sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO de Abril de 1971. En : YOUNES , Op cit., p. 5.

Para tener un mejor planteamiento acerca de la eficacia o fuerza jurídica de los actos administrativos, y en el caso concreto, de los que expiden las entidades que ejercen funciones de descentralización por colaboración, se cita la siguiente definición de acto administrativo que trae la jurisprudencia administrativa al decir que "es toda declaración de voluntad de una autoridad proferida en ejercicio de sus atribuciones y en la forma determinada por la ley o el reglamento, que estatuya sobre relaciones de derecho público, en consideración a determinados motivos, con el fin de producir un efecto jurídico para satisfacción de un interés administrativo y que tenga por objeto crear, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva".<sup>21</sup> Atribuciones, que como ya se ha dicho, han sido confiadas a estas entidades. No obstante, para que se pueda hablar de actos administrativos, deben cumplirse tres condiciones: que exista una declaración de voluntad; que dicha declaración tenga origen administrativo; y que proyecte sus efectos en el campo jurídico. Atendiendo a estos elementos, se tiene que son actos administrativos entre otros, los actos de matrícula, inscripción, renovación, negación y cancelación de la misma en los Registros Mercantil, de Proponentes y de Personas Jurídicas sin Ánimo de Lucro que llevan las Cámaras de Comercio; lo mismo que los actos que expide la Federación Nacional de Cafeteros o el Comité Nacional, con objeto de adoptar un reglamento, tomar decisiones, rechazo de la calidad del café, autorizar una exportación del mismo, o en los eventos en que se va a determinar la liquidación de la contribución cafetera.

---

<sup>21</sup> YOUNES, Op. cit., p. 21.

Cuando se encuentra en firme un acto administrativo proferido por una autoridad, ella posee la potestad de hacer cumplir lo dispuesto en él y de manera directa. El particular debe actuar atendiendo lo ordenado por la autoridad administrativa. Sin embargo, las decisiones de estas, pueden controlarse acudiendo a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Los actos administrativos no requieren del consentimiento de los particulares, puesto que son proferidos por una autoridad que tiene la capacidad de imponerse (Art. 64 Código Contencioso Administrativo). Estos actos administrativos como tales, están sujetos a las disposiciones sobre publicaciones, comunicaciones y notificaciones de que trata el Capítulo X, Título I, Libro Primero de la Parte Primera del Decreto N° 01 del 2 de Enero de 1984, con objeto de que la decisión produzca efectos legales.

## 7. ACTOS SUSCEPTIBLES DE IMPUGNACION

La Federación y las Cámaras de Comercio, al ejercer funciones públicas, son autoridades administrativas y es por ello que se les aplica todo lo concerniente al derecho de petición y al procedimiento gubernativo. Es decir, que dichos funciones comprenden el derecho de petición, los recursos ordinarios que procedan contra los actos administrativos y la revocatoria directa cuando sea procedente. Todo de acuerdo con las normas que regulan la materia.<sup>22</sup>

Como se ha dicho, el particular puede acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo con objeto de que se controlen las decisiones de las autoridades administrativas para que las declaren nulas y dispongan el restablecimiento del derecho. Sin embargo, no todos los actos administrativos son susceptibles de impugnación o recurso. De ello da cuenta el Art. 49 en concordancia con el 50 del Código Contencioso Administrativo al tratar sobre la improcedencia de ellos en la vía gubernativa: "No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámites, preparatorios o de ejecución, excepto en los casos previstos en norma expresa". Atendiendo a estas consideraciones, se tiene que son susceptibles de recursos los siguientes actos administrativos que expiden las Cámaras de Comercio en virtud del Registro Mercantil: Los registros referentes a

---

<sup>22</sup> CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA. Op. cit., p 18.

matrículas e inscripciones, la negativa de las Cámaras de llevar a cabo un registro, y el pronunciamiento de la misma a no registrar un documento.

En virtud del Registro de Proponentes: Los registros referentes a la inscripción, modificación o actualización. En este registro, los actos de clasificación y la calificación de proponentes, son susceptibles de la impugnación de que trata el Art. 22 Numeral 5° de la Ley 80 de 1993.

En cuanto al Registro de Personas Jurídicas sin Ánimo de Lucro, contra los actos administrativos relacionados con dicho registro, "procederán los recursos previstos en el Código Contencioso Administrativo". (Artículo 11 inc. 3° Decreto N° 0427 de 1996)

La FEDERACAFE adquiere las mismas facultades de las Cámaras cuando actúa en función administrativa. En el ejercicio de ella, expide actos administrativos susceptibles de recursos. Entre ellos: los actos de liquidación y recaudo de la contribución cafetera, rechazo de la calidad del café, la negativa para autorizar una exportación del grano, y todos aquellos en que la Federación toma decisiones.



## 8. TRAMITE DE LA IMPUGNACIÓN O RECURSO Y AUTORIDADES QUE INTERVIENEN

Respecto de las Cámaras de Comercio, los recursos en vía gubernativa que proceden contra los actos administrativos mencionados en el punto anterior, expedidos por ellas en virtud del Registro Mercantil, son:

- a) El de reposición, que se tramita ante la Cámara.
- b) El de apelación, ante la Superintendencia de Industria y Comercio
- c) El de queja, cuando se rechace la apelación.

Hay que tener en cuenta que por disposición del Art. 55 del Código Contencioso Administrativo, los recursos en vía gubernativa se conceden en el efecto suspensivo.

El Artículo 50 del Código Contencioso Administrativo, estipula que el recurso de reposición procede ante el mismo funcionario que tomó la decisión con objeto de que la aclare, modifique o revoque. El de apelación ante el inmediato superior con los mismos propósitos.

Efectuado un registro, quien no esté de acuerdo y acredite además un interés legítimo, puede hacer uso del recurso de reposición dentro de los cinco (5) días siguientes a la matrícula o inscripción, que es la fecha en la cual se debe entender notificado el acto respectivo, de acuerdo con el Art. 44 del Código Contencioso Administrativo. Debe ser interpuesto mediante escrito por el interesado, su representante o apoderado (debe ser abogado) constituido en debida forma. De hacer falta alguno de los requisitos de que trata el Art. 52 del Código Contencioso Administrativo, la autoridad competente debe rechazarlo conforme a lo preceptuado por el Art. 53 del mismo Código. Habiéndose presentado el recurso dentro de la oportunidad legal, frente a la certificación que expide la Cámara se pueden presentar dos circunstancias:

- a) Cuando se trate de designaciones, se certifica el nombramiento anterior y consecuentemente se indica que en determinada fecha se inscribió un documento o acta contentiva del nombramiento respectivo, pero que dicho nombramiento se encuentra impugnado y no se ha resuelto el respectivo recurso.
  
- b) Cuando se trate de reformas estatutarias y otros actos, debe certificarse la situación anterior, y subsiguientemente se certifica que se inscribió otro documento, registro que se encuentra impugnado y que no se ha resuelto el respectivo recurso. <sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA. Op. cit., p.18.

El recurso se decidirá en dos meses contados a partir de la fecha de radicación del mismo, siempre que se surta el traslado a las partes perjudicadas con la decisión, y allegadas o practicadas las pruebas solicitadas previamente. La providencia deber ser firmada por el representante legal de la Cámara y el secretario y notificada personalmente por teléfono o correo certificado. En caso de no poder hacer la notificación personal pasados cinco (5) días del envío de la citación, debe fijarse edicto en un lugar público del respectivo despacho por el término de diez (10) días. En dicho edicto, debe insertarse la parte resolutive de la respectiva providencia.

Si se trata de la negativa de la Cámara a efectuar un registro, una vez presentado el documento a esta, puede abstenerse de registrarlo en los eventos previstos en la ley y devolverlo haciendo las motivaciones del caso. Decisión contra la cual proceden de igual forma, los recursos de reposición y apelación dentro de los términos legales.

Cuando se presenta una solicitud de no registrar un documento, dicha decisión se concreta en un acto administrativo que se puede impugnar ante la Cámara y ante la Superintendencia de Industria y Comercio.

El recurso de apelación puede interponerse directamente o como subsidiario de reposición ante la superintendencia, en los términos del Art. 94 del Código de Comercio, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la decisión. Interpuesto en debida forma, la Cámara debe concederlo y para el caso

debe enviar a la Superintendencia la copia de la providencia recurrida, del recurso presentado y de los documentos necesarios para la decisión. Estando en firme la providencia que decida o rechace el recurso, queda agotada la vía gubernativa.

Del recurso de queja puede hacerse uso en caso de ser rechazada la apelación, se puede interponer de manera directa y por escrito ante la Superintendencia de industria y Comercio, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de notificación del acto que negó la apelación. Igualmente es procedente, en el evento en que el recurso de apelación se haya interpuesto como subsidiario del de reposición, y la Cámara no conceda aquel.

Si una autoridad judicial decreta la suspensión de decisiones que constan en documentos registrados, las Cámaras procederán de la siguiente forma:

Una vez inscrita la correspondiente providencia judicial, se debe certificar el nombramiento anterior al que consta en el acto impugnado. De igual forma se procede en el caso de reformas estatutarias; es decir, debe retrotraerse la respectiva certificación al estado anterior y al documento que se impugna.

No obstante lo anterior, no se impide el registro y certificación de actos que el órgano competente adopte en forma posterior.

Hay que tener en cuenta, que los actos contenidos en documentos se impugnan ante la justicia ordinaria; el acto de registro por la vía gubernativa, y que una vez

agotada, se acude ante la justicia de lo contencioso administrativo; ya que al tratar las causales de renovación directa establecidas en el Art. 69 del Código Contencioso Administrativo (que el acto viole manifiestamente la carta política o la ley, que no esté en conformidad o atenten contra el interés público o social, o cuando cause agravio injustificado a una persona), hacen alusión sólo a los actos administrativos y no a los actos contenidos en documentos. Cabe este comentario, puesto que solo en estos casos es procedente la revocatoria directa del acto administrativo (Art. 69 y s.s. del mismo Código). No obstante lo anterior, el Art. 73 del Código Contencioso Administrativo, establece que no procede la revocación sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular, en la medida en que el acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o haya reconocido un derecho de igual categoría. Agrega además, que procede la revocación parcial, siempre que sea necesario para corregir simples errores aritméticos o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión.

Una vez aceptada la petición de revocatoria directa, ésta no modifica la correspondiente certificación, ya que los actos registrados, por regla general, se encuentran en firme (Conc. Art. 62 Código Contencioso Administrativo).

Si la revocación causa perjuicio a terceros, se les debe corres traslado de la solicitud de revocatoria directa, con el propósito de que hagan valer sus derechos.



Ejecutoriada en debida forma la providencia que aclare, modifique, revoque o confirme un registro, debe inscribirse en el Registro Mercantil archivando en el correspondiente expediente la copia autorizada de la misma. Una vez esto, debe enviársele una copia al jefe de registro con objeto que proceda a hacer las modificaciones al certificado.

En cuanto a los procedimientos administrativos de inscripción en el Registro de Proponentes y de Personas Jurídicas sin Ánimo de Lucro, como no están regulados expresamente ciertos aspectos no contemplados en estas disposiciones, les son aplicables las normas del Código Contencioso Administrativo en lo referente a la vía gubernativa, al derecho de petición y el de formulación de consultas. Sin embargo, en cuanto al registro de proponentes, el Art. 22.5 de la ley 80 de 1993 trata de una figura llamada impugnación que es la herramienta que utiliza una persona natural o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera, con el fin de expresar su inconformidad con la clasificación o calificación de un inscrito, de acuerdo con las disposiciones del Decreto 92 del 13 de enero de 1998. Estas características de la impugnación, se asimilan al derecho de petición en interés particular, lejos de ser un procedimiento administrativo. En caso de faltar norma especial, se le aplican las mismas reglas del Código Contencioso Administrativo referente a la materia, es decir, que el trámite de la impugnación se ciñe por los Art. 11, 12, 13, 34, 44, 57 y concordantes del Código Contencioso Administrativo.

Una vez vencido el término para practicar las pruebas, la Cámara tiene 10 días para resolver la impugnación por medio de providencia motivada. Si prospera la impugnación, en la misma providencia debe señalarse la nueva calificación o clasificación del inscrito y debe ordenar la modificación correspondiente en el registro de proponentes.

La decisión es firmada por el representante legal de la Cámara de Comercio o por el funcionario delegado por éste (el de mayor jerarquía en el registro), mediando autorización expresa de la Junta Directiva. La providencia deberá notificarse en los mismos términos del Art. 44 y 47 del Código Contencioso Administrativo.

Contra esta providencia proceden los recursos en vía gubernativa de que trata el Art. 50 del Código Contencioso Administrativo y quedará agotada en los términos del Art. 63 del mismo Código.

En tratándose de la FEDERACAFE: "Ella es sujeto pasivo del derecho de petición, el cual puede exigirse mediante la acción de tutela, cuando actúa en su condición de autoridad cafetera".

Si alguna persona considera que el valor de la contribución cafetera por kilo ha sido fijado erróneamente por la Federación, se considera que con esa fijación está violando alguna disposición legal, debe demandar el acto diario de

---

\* ENTREVISTA con Cecilia María Ocampo, Abogada Auxiliar en FEDERACAFE. Santafé de Bogotá

señalamiento de la contribución; puesto que este es el que tiene carácter obligatorio para los exportadores e inspectores cafeteros. También debe demandarse el acto de liquidación producido respecto a cada exportación en particular, con el fin de hacer la demanda en forma completa. Claro está, que el exportador al elaborar y presentar al Inspector Cafetero su liquidación de la contribución cafetera concerniente a una exportación determinada, y el Inspector al revisarla, numerarla y al autorizar el pago de su valor, no pueden apartarse de la contribución cafetera por kilogramo de café que señala la Gerencia Comercial para ese día.

El recurso de reposición se surte ante el inspector cafetero respecto del acto administrativo de liquidación de cada exportación en particular, y el de apelación ante la Gerencia Comercial. El trámite se efectúa de acuerdo con las reglas establecidas en el Código Contencioso Administrativo.

En tratándose de la calidad del café de exportación, el Comité Nacional de Cafeteros expide la Resolución 2 de 1991, con objeto de adoptar las medidas conducentes para ello. Deben ser observadas por la Federación y por los exportadores privados. La Federación debe vigilar el cumplimiento de estas medidas y dichas decisiones son apelables ante el Comité de Apelaciones designado por el Comité Nacional de Cafeteros en el Artículo 3° de la Resolución en mención.



Cuando se produzca un rechazo de café a un exportador privado, la Inspección Cafetera debe entregarle a él o a su representante, una comunicación escrita informando el número de lote, cantidad de sacos y la causal de rechazo adjuntando muestra representativa del café. Una segunda muestra es enviada al laboratorio de control de calidad de la Federación más cercano a la sede principal del exportador, con objeto de que éste pueda conocer en forma directa las razones técnicas que motivaron el rechazo.

En caso de que el exportador quiera apelar la decisión de rechazo total o parcial del lote de café ante el Comité Nacional, se seguirá el siguiente procedimiento:

El supervisor de calidad en puerto junto con el exportador o su delegado, deben tomar una muestra representativa del café que ha sido rechazado de acuerdo con las normas de control de calidad. La muestra que resulte debe ser homogeneizada, lacrada y enviada mediante correo especial al despacho del Gerente Comercial, en donde será recodificada y enviada al Comité de Apelaciones sin la identificación de la firma exportadora. El Comité la analizará y las decisiones deben ser adoptadas por mayoría simple de sus miembros. Contra estos fallos sólo es procedente el recurso de apelación ante el Comité Nacional, concedido en el efecto devolutivo.

El Comité de Apelaciones está conformado por un representante del Comité Nacional, el jefe de la unidad de control de calidad o su delegado y un representante de la Asociación de Exportadores de Café (Asoexport). Este Comité

se reúne con la frecuencia y en la oportunidad en que es requerida, pero en todo caso, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la recepción de la muestra en la Oficina Central de la FEDERACAFE en Santafé de Bogotá (Gerencia Comercial). El Comité de Apelaciones, a través de la Gerencia Comercial, debe mantener informado al Comité Nacional de todo lo actuado por aquél.

La Federación tiene la facultad para ordenar el retiro de las instalaciones portuarias de los lotes destinados a la exportación, que no cumplan con los requisitos mínimos de calidad establecidos. En los casos en que se apele el concepto de rechazo de un lote, el retiro del café en discusión se posterga hasta el conocimiento del fallo correspondiente del Comité de Apelaciones.

Emitido el concepto de la Federación (con objeto de la inscripción en el Registro de Exportadores de Café ante el INCOMEX), si este fuere desfavorable, está obligada a explicar por escrito las razones de su decisión la cual es apelable ante el Comité Nacional de Cafeteros. Si no se diere la explicación o la Federación se abstuviese de dar respuesta en el plazo indicado, el usuario será necesariamente incorporado a dicho registro siempre y cuando cumpla con los demás requisitos.

Una vez agotada la vía gubernativa en las autoridades mencionadas, se acude a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con objeto de que se declare la nulidad de los actos, y por consiguiente, se restablezca el derecho<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS. Op. cit., p. 12.

## CONCLUSIONES

Atendiendo a los objetivos propuestos y a los requerimientos del presente trabajo de investigación, se llega a las siguientes conclusiones:

- La "Descentralización por colaboración", es una de las formas de descentralización administrativa que se origina en la medida en que personas o entidades de carácter privado, realizan funciones administrativas delegadas por virtud de la ley o de estipulaciones contractuales, con el propósito de colaborar con la administración en una parte de sus tareas sin que ello sea motivo para que se menoscabe la autoridad del Estado sobre los administrados.

- Dicha función tiene su fundamento jurídico en las siguientes normas: Dec. 410 de 1971, sentencia C-144 del 20 de abril de 1993 por la Corte Constitucional, Ley 06 de 1992, Ley 80 de 1993, Dec. 2150 de 1995, Ley 76 de 1927, Ley 9ª de 1991, Ley 101 de 1993, Dec. 0427 de 1996, Dec. 92 de 1998, Dec. 01/84, Arts. 123, 365 y 210 de la Constitución Nacional y demás normas concordantes.

- Las Cámaras de Comercio y la Federación Nacional de Cafeteros, son los entes que realizan funciones de Descentralización por Colaboración actualmente en Colombia.

- Las funciones descentralizadas por colaboración son: El Registro Mercantil, el de proponentes, el de Personas Jurídicas sin Ánimo de Lucro, y la administración del Fondo Nacional del Café.

- Algunos actos que se expiden en virtud de dichas facultades son considerados actos administrativos en la medida en que cumplan con los requisitos para ello.

- Estos actos administrativos, como tales, gozan de plena eficacia jurídica la cual se vislumbra en las disposiciones que los regulan. Su principal característica es al creación, modificación y extinción de situaciones jurídicas que pueden ser de carácter general o particular.

- Los actos expedidos por tales entidades, que por virtud de su eficacia jurídica son susceptibles de impugnación o recursos, están: Los registros efectuados con relación a matrículas e inscripciones en el Registro Mercantil, la negativa de la Cámara a efectuar un registro y el pronunciamiento de la misma ante la solicitud de no registrar un documento; los registros referentes a la inscripción, modificación, actualización, clasificación y calificación en el Registro de Proponentes; actos administrativos referentes al registro de Personas Jurídicas

sin Ánimo de Lucro; los actos de liquidación y recaudo de la contribución cafetera, rechazo de la calidad del café, la negativa de la FEDERACAFE para autorizar una exportación, y todos aquellos en que la Federación toma decisiones.

- Dichas funciones comprenden el derecho de petición, los recursos ordinarios procedentes en vía gubernativa (reposición, apelación y queja) contra los actos administrativos, la revocatoria directa cuando fuere el caso, y la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En cuanto a la calificación y clasificación en el Registro de Proponentes, es procedente la impugnación de que trata el Art. 22.5 de la Ley 80 de 1993. A falta de estipulación expresa, deben aplicarse las normas del Dec. 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo).

- El recurso de reposición se surte ante la autoridad que expide el acto administrativo. Es decir, ante la Cámara respectiva y ante el Inspector Cafetero del respectivo puerto de embarque. El de apelación, ante el inmediato superior, es decir, ante la Superintendencia de Industria y Comercio y ante la Gerencia Comercial de la Federación, respectivamente.

- El concepto desfavorable que expide la Federación con objeto del registro de exportadores de café ante el Incomex es apelable ante el Comité Nacional de Cafeteros, a pesar de ser un acto preparatorio.

- Las decisiones de la Federación con objeto de garantizar la calidad del café de exportación, son apelables ante el Comité Nacional de Cafeteros.
  
- El Comité Nacional de Cafeteros designa un comité de apelaciones para el conocimiento de ellas.
  
- La revocatoria directa se puede solicitar en cualquier tiempo ante la autoridad que expidió el acto o ante su inmediato superior (Art. 69 y S.S. Código Contencioso Administrativo). La acción de nulidad y restablecimiento del Derecho se interpone ante la jurisdicción de lo contencioso Administrativo.

## FUENTES DE INFORMACION

### PRIMARIAS:

- ANGULO BOSSA, Alvaro. Presidente Tribunal Administrativo de Bolívar.
  
- INFANTE MARQUEZ, Carlos. Jefe de Exportaciones Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Inspección Cafetera de Cartagena de Indias.
  
- MENDEZ ESPINOSA, Tulio. Asesor Jurídico Cámara de Comercio Santafé de Bogotá.
  
- OCAMPO, Cecilia María. Abogada Auxiliar Federación Nacional de Cafeteros Santafé de Bogotá.
  
- PALLARES BOSSA, Jorge. Asesor Jurídico Cámara de Comercio Cartagena de Indias.
  
- SOTO BERROCAL, Antonio. Inspector Cafetero Cartagena de Indias.

## SECUNDARIAS:

- ARANGO LONDOÑO, Gilberto. Estructura Económica Colombiana. 7ª Ed. Santafé de Bogotá : Universidad Javeriana, 1993. Pág. 99 – 130.
- CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA. La Cámara de Comercio su historia, funciones y procedimientos. Santafé de Bogotá : La Cámara, 1994. 151 p. ISBN 958 – 9113 – 61- 3.
- CAMCOMERCIO&CTG.NET.COM.
- CODIGO DE COMERCIO. 3ª. Ed. Santafé de Bogotá: Leyer, 1994.
- CONGRESO NACIONAL DE CAFETEROS (55º: 1996: Santafé de Bogotá). Estatutos de la Federación Nacional de Cafeteros acogido mediante acuerdo N°1 del LV Congreso Nacional de Cafeteros. Santafé de Bogotá Común Presencia. 1996
- CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA y CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. 1ª Ed. Santafé de Bogotá: Fundación Jurídica Colombiana, 1992.



- CONTRATO DE ADMINISTRACION DEL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ DEL 12 DE NOV. DE 1992
  
- FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA. Boletín Jurídico Cafetero. Santafé de Bogotá: La Federación, 1997. 102 p.
  
- LOPEZ VILLEGAS, Eduardo. El Café Derecho Especial. 1ª.Ed. Santafé de Bogotá : Biblioteca Jurídica Dike, 1998. 454 p.
  
- NUEVA HISTORIA DE COLOMBIA. Bogotá: Planeta, 1989. 5 T
  
- RODRIGUEZ GOMEZ, Juan Camilo. Historia de la Cámara de Comercio de Bogotá. 1878-1995. 1ª. Ed. Santafé de Bogotá: Facultad de Administración de Empresas Universidad Externado de Colombia, 1995, 278 p.
  
- RODRIGUEZ R., Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. 8ª. Ed. Santafé de Bogotá: Temis, 1995. P.40-51.
  
- SIMPOSIO CONMEMORATIVO DE LOS 70 AÑOS DE LA FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA 1927 – 1997 (1996: Santafé de Bogotá). Café, Instituciones y Desarrollo Económico. Santafé de Bogotá: Diego Pizano Salazar, 1997.

- TAFUR GALVIS, Alvaro. Las Entidades Descentralizadas. 10ª. Ed. Santafé de Bogotá: Temis, 1994. P. 18-23.

- YOUNES MORENO, Diego. Curso Elemental de Derecho Administrativo. 4 Ed. Santafé de Bogotá: Gustavo Ibañez, 1994. 304 p.

- WWW.CAFEDECOLOMBIA.COM.