

NATURALEZA JURIDICA DE LAS CAMARAS DE COMERCIO EN  
COLOMBIA

Rector : Doctor LUIS H. ARRAUT ESQUIVEL

Secretario General : Doctor CARLOS MENDIVIL CIODARO

Decano : Doctor FABIO MORON DIAZ

Secretario Académico : PEDRO MACIA HERNANDEZ

Director Centro Investigaciones Jurídicas :

GUILLERMO BAENA PIANETA

Presidente de Tesis : Doctor MIGUEL RAAD HERNANDEZ

EXAMINADORES :

Primero : Doctor MIGUEL RAAD HERNANDEZ

Segundo : Doctor EDUARDO PIÑERES VERGARA

Tercero : Doctor



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

47382

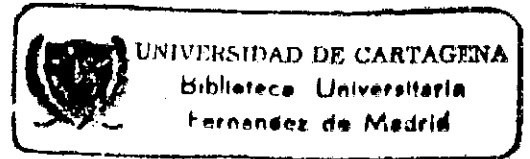
Cartagena, Junio de 1984

T  
347.51  
A283

2

00018114

NATURALEZA JURIDICA DE LAS CAMARAS DE COMERCIO EN  
COLOMBIA



ESTUDIO DIRIGIDO Y REALIZADO POR :

EMIRO FRANCISCO AGUILERA DE LA OSSA

Y

ALDO ENRIQUE OVIEDO MARTINEZ

PARA OPTAR EL TITULO DE ABOGADO

BAJO LA ASESORIA DEL DOCTOR :

MIGUEL RAAD HERNANDEZ



47382



TITULO :

NATURALEZA JURIDICA DE LAS CAMARAS DE COMERCIO EN COLOMBIA

| CAPITULO I                                       | Pág |
|--|-----|
| NACIMIENTO DE LAS CAMARAS DE COMERCIO            |     |
| A- Antecedentes Históricos.                      | 3   |
| B- Cámaras de Comercio en América.               | 7   |
| C- Su nacimiento y desarrollo En Colombia.       | 8   |
| a- Los comerciantes y su importancia en Colombia | 10  |
| b- Legislación mercantil en Colombia.            | 13  |
| 1- Ley 111 de 1.890.                             | 14  |
| 2- Ley 28 de 1.931.                              | 18  |
| 3- Decreto 1890 de 1.931.                        | 21  |
| 4- Decreto 410 de 1.971.                         | 23  |
| <br>CAPITULO II                                  |     |
| FUNCIONES DE LAS CAMARAS DE COMERCIO             |     |
| A- En el mundo.                                  | 30  |
| a- Funciones gremiales o privadas.               | 35  |
| b- Funciones públicas.                           | 41  |

|                        | Pág. |
|------------------------|------|
| B- En Colombia.        | 46   |
| a- Funciones privadas. | 50   |
| b- Funciones públicas. | 53   |

### CAPITULO III

#### DIVERSOS SISTEMAS SEGUIDOS SOBRE LA NATURALEZA

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| JURIDICA DE LAS CAMARAS DE COMERCIO | 56 |
| A- Sistema Francés.                 | 57 |
| B- Sistema Inglés.                  | 63 |
| C- Sistema Español.                 | 72 |

### CAPITULO IV

#### REGIMEN LEGAL ADMINISTRATIVO DE LAS CAMARAS DE COMERCIO EN COLOMBIA

|   |    |
|---|----|
| A- Creación.  | 78 |
| a- Junta directiva.   | 78 |
| b- Inscritos.   | 81 |
| c- Matriculados.  | 81 |
| d- Afiliados.   | 82 |
| e- Incompatibilidades.                                      | 83 |
| f- Ingresos.  | 83 |
| B- Régimen de vigilancia administrativa y fiscal.           | 84 |
| a- Control y tutela administrativa.                         | 84 |
| b- Recursos contra los actos de las Cámaras<br>de Comercio. | 94 |

CAPITULO V

NATURALEZA JURIDICA DE LAS CAMARAS DE COMERCIO  
EN COLOMBIA

A- Controversia. 97

    a- Son Entidades públicas. 98

    b- Son Entidades privadas. 100

B- Decisión del Consejo de Estado. 130

    a- Sentencia de Mayo 22 de 1.974. 133

    b- Salvamento del Consejero Alvaro Orejuela  
        Gómez. 162

C- Conclusiones. 208

D- Nuestra Recomendación. 212

INTRODUCCION

Es de todos conocida la perplejidad que suscita en el ánimo de estudiantes de derecho y aún en el de los avesados y curtidos juristas y tratadistas de derecho comercial y por no decir lo menos, en el del común de las gentes, el tema de la NATURALEZA JURIDICA DE LAS CAMARAS DE COMERCIO.

Tema escabroso no solo por su complejidad jurídica, sino por los intereses creados en torno a estas instituciones, pero que reclama un concienzudo e interesado estudio por parte de los estudiosos de la disciplina jurídica, que se equipare por lo menos a la importancia que dicho tema tiene para el orden jurídico nacional.

Nos avocamos pues a un difícil compromiso, al tratar en este estudio de desentrañar lo concerniente a la naturaleza jurídica de estas instituciones, debido a la escasez de material bibliográfico que padecemos en nuestro medio para la investigación del tema.



Razón por la cual, para dilucidarlo, hemos de hacer un recorrido desde el origen de las Cámaras de Comercio, pasando por su evolución histórico jurídica, hasta nuestros días, deteniéndonos en detalles en las diferentes posiciones que han adoptado los juristas de nuestro país, haciendo un pormenorizado análisis del régimen legal administrativo vigente para estas entidades, para así poder llegar a una lógica conclusión, en lo que pondremos todo nuestro empeño, esperando contribuir en algo en el esclarecimiento del controvertido tema.

CAPITULO I

NACIMIENTO DE LAS CAMARAS DE COMERCIO

A- ANTECEDENTES HISTORICOS

El origen de las Cámaras de Comercio se encuentra en el derecho común, es decir, en las antiguas Corporaciones de mercaderes regidas por el principio de la autonomía de la voluntad y el derecho de asociación que han tenido las personas en el viejo continente, aunque entorpecido por las luchas políticas.

A raíz de la muerte del Emperador Teodosio en el año 395 comienza a desmoronarse el Imperio Romano y aquella época de guerras y conquistas da origen a una serie de circunstancias desfavorables para el desenvolvimiento de la actividad del Comercio.

Con la llegada del sistema feudal, promovido por las Cruzadas, hay un renacimiento de la actividad mercantil. Pro



duciéndose con esto una de las más importantes corrientes de intercambio de mercancías.

Las circunstancias y condiciones políticas que se daban en la Edad Media, determinadas por la inestabilidad en todos los órdenes de la vida cotidiana, urgieron de todas las personas que profesaban las distintas actividades profesionales o de oficios, el reunirse en asociaciones corporativas para protegerse y autodefenderse.

Para las postrimerías del Siglo XII los comerciantes y artesanos se organizan en agremiaciones de artes y oficios, congregando en ellas tanto a maestros como a sus compañeros de trabajo y aprendices.

Al organizarse estas asociaciones de gremios adquirieron fácilmente un prestigio social que las llevó a unas a predominar sobre otras.

Al reunirse este tipo de agremiaciones a pequeños y grandes comerciantes, intervienen en la vida política de la ciudad; se autoaplican una severa disciplina de donde posiblemente emana la gran influencia que estas corporaciones ejercieron dentro de su medio, asistiendo y defendiendo a los comerciantes.

Para realizar todo esto, se crearon mecanismos y procedimientos encaminados a amparar la actividad del monopolio de los mercaderes; y se determinaron las técnicas que garantizarían la calidad de los productos.

Estas corporaciones de comerciantes de la Edad Media, además de haber defendido los intereses propios y desarrollado el comercio en grande escala, hicieron aportes al derecho mercantil contribuyendo con ello al desarrollo de éste, dándose así sus propios reglamentos que se convirtieron en los estatutos corporativos, basados en las costumbres de los comerciantes.

Las diversas reglamentaciones que vinieron dándose fueron más adelante compiladas y se generalizaron tanto que casi todos los centros comerciales de Italia, España, Francia, promulgaron las propias; las primeras que se redactaron se referían al tráfico marítimo y por su índole consuetudinaria e internacional, regían no solo en la ciudad donde se promulgaban sino más allá de los límites de ella. Una de las primeras compilaciones y quizás la más importante sobre derecho marítimo, elaborada en Barcelona y que se presume publicada en el Siglo XIII, bajo el reinado de Jaime I el Conquistador, Rey de Aragón, fué el "Libro del Consulado del Mar". Este vino a continuar la "Lex Rhodia de Iactu, ya olvidada como norma

ción escrita y que seguía aplicándose por fuerza de la  
costumbre.



Otra de las compilaciones importantes de la época fué "Los Juicios o Roles de Olerón", que eran decisiones sobre comercio en las costas francesas del Atlántico y cuya vigencia se extendió al Canal de la Mancha y al golfo de Vizcaya.

Así como las antes mencionadas existieron otras no menos importantes, tales como las "Leyes de Wisby", las "Actas de las Asambleas de la Liga Hanseática", etc.

Al lado de las Asociaciones de Comerciantes existieron más tarde los llamados Tribunales Consulares, cuyas actividades estaban encaminadas a realizar los fines de protección y promoción de los intereses de sus asociados que en unas y otras agremiaciones constituyeron sus objetivos fundamentales. Estos tribunales surgieron como consecuencia de la misión encomendada a los cónsules para la solución de sus conflictos.

Ya con un poco más de organización aparecen en el Siglo XV, mas concretamente en el año 1.451, una organización mercantil denominada "Cámara Bremen", encaminada a defender los

intereses de los comerciantes de esa población, institución esta que ostenta por primera vez el nombre de Cámara y reúne todas las características de dichas corporaciones, por lo que podemos decir que es la primera Cámara de Comercio nacida en el mundo, Siguiendo las ideas de sus similares de Bremen, los mercaderes de Marsella en el año 1.599 y Hamburgo en 1.665, se asocian en igualdad de circunstancias, encaminadas a proteger idénticos intereses.

Estas organizaciones toman auge en el reinado de Luis XIV quien ordena crear en Francia una Cámara de Comercio. Fue tanta la eficacia de estos organismos para resolver los conflictos dentro del comercio, que se consideró indispensable la existencia de una de estas organizaciones en cada ciudad.

**B- CAMARAS DE COMERCIO EN AMERICA**

Desarrollando los principios que regían a estos organismos en Europa, grupos de comerciantes de Nueva York se constituyeron en asociación mercantil en el año 1.765, para defenderse de las cargas impuestas por Inglaterra a sus colonias, dándose cinco (5) años más tarde la constitución de otra Cámara de Comercio en la ciudad de Charleston, así como éstas, fueron dándose en las diversas ciuda



des de Estados Unidos hasta llegar a existir una en una de ellas.

En el año de 1.874 se organizó la primera corporación de esta naturaleza en Méjico, compuesta por un grupo de notables miembros del Comercio de la capital del mencionado país, quienes desarrollando las actividades propias como tal, las extendieron a las demás ciudades llegando a constituirse en el año de 1.917 la confederación de Cámaras de nacionales de Méjico.

#### C- SU NACIMIENTO Y DESARROLLO EN COLOMBIA

Países como Colombia que lograron la emancipación y siguieron por el camino del capitalismo, sistema en el cual la riqueza se encuentra en manos de particulares, es lógico que quisieran crear sus Cámaras de Comercio con el objeto de velar y proteger los intereses de dicho gremio económico, por lo que en el año de 1.878 se fundó una Cámara de Comercio en la ciudad de Bogotá, regida por el derecho común y llamada a ser consultada en el año de 1.879, como primera autoridad en lo relacionado con las tarifas arancelarias.

Posteriormente, constituida la República de Colombia, encontramos que para el año de 1.890 el legislador, queriendo regular una materia más de su incumbencia expidió una ley en la cual no solo se concretó a señalar las formalidades para la constitución de estas agremiaciones por parte del gobierno, dejando en manos de los particulares las iniciativas para asociarse, en virtud de las necesidades tanto locales como generales, sino que las sometió después de constituidas a la rigurosidad de una reglamentación que nunca expidió.

Teniendo en cuenta las formalidades mencionadas en dicha ley, fueron creándose en las diversas ciudades del país Cámaras de Comercio en cada una de ellas, tales como la de Medellín en 1.904, Tunja y Cali en 1.910, Manizales en 1.913 y la mayoría de las que hoy existen en las capitales de los departamentos y otras ciudades importantes.

La Cámara de Comercio de Bogotá que había sido creada y organizada de acuerdo al derecho común, se sometió a las nuevas disposiciones, aceptándolas y acatándolas.

Con las reformas de principio de Siglo y bajo el auspicio de las ideas liberales de la época y basados en el proteccionismo económico, el Estado, reconociendo la importan

cia cada vez más creciente de las Cámaras de Comercio ya establecidas en el país de acuerdo al ordenamiento jurídico, quiso fomentarlas, otorgándoles un auxilio económico consistente en la suma de Treinta (\$30.00) pesos provenientes del Tesoro Nacional, lo que hizo por medio de la Ley 12 de 1.912.

a-) Los comerciantes y su importancia en Colombia:

En los inicios del Siglo XIX los sucesivos brotes de independencia en el continente americano determinaron a los dirigentes de los Estados nacientes a optar por una autodeterminación. En Colombia, caso que nos ocupa, el sistema económico colonial continuó vigente hasta el final de la primera mitad del Siglo XIX, época en la cual nuestra política económica se iniciaba en las ideas de libre cambio, puestas a conocimiento en nuestro medio por el celebre jurista Florentino González.

El fundamento de la Economía del Estado Colombiano estaba determinado por la cantidad de impuestos que pudiese percibir en virtud de las negociaciones que efectuasen los particulares sobre bienes o servicios, por lo tanto, siendo éste un país de economía capitalista, era lógico que los más interesados en que se aplicara o no este tipo de

ideas eran los gremios que efectuaban esa serie de negociaciones. De esta manera surgen como voceros del libre cambio los comerciantes, quienes combinando la política con sus intereses económicos propugnarían por una pronta aplicación de ella en procura de sus intereses.



Contrario a los comerciantes y con sus propios argumentos, aparecen los artesanos y los manufactureros quienes apoyan una política de restricciones para con el comercio exterior; tesis esta contraria a la de libre cambio, por lo tanto, dentro del liberalismo se dio una lucha política, producto de la diversidad de intereses económicos en choque. Estas controversias sobre la aplicación o no de las políticas del libre cambio en Colombia, se presentó en la administración del general José Hilario López, quien para la época introdujo una serie de reformas, que, directa o indirectamente en algo tenían que ver con la política económica del país, como son: la reforma tributaria, la reforma para abolir la esclavitud, la forma de descentralización administrativa y traslado de determinadas funciones de la nación a las provincias, reforma para permitir a las provincias gravar con impuestos directos a los ciudadanos, además, en virtud de la ley 26 de mayo de 1.850 se extinguió el monopolio del trabajo, rezago del régimen colonial, dando paso a la aplicación a la política del libre



cambio.

Motivados por las nuevas tesis económicas adoptadas por la administración nacional, los comerciantes en su afán de especulación iniciaron una expansión del comercio en Colombia desarrollando esta actividad en varios aspectos y por la obligadísima vía fluvial del río Magdalena.

Con posterioridad al 1.870, año en que se crea el primer banco privado y la primera casa de seguros, el comercio de empeño el más importante papel de la época en la conservación del equilibrio de la balanza comercial en virtud de la exportación en relación con la satisfacción de las necesidades internas, para no importar sino lo necesario.

Esto trajo como consecuencia la producción en Colombia de bienes primarios; constituyendo una corriente de comercio exterior de tanta importancia de los comerciantes dedicados a la importación y exportación de bienes y servicios, que debían ser consultados por el gobierno cuando éste tratara de reformar el arancel aduanero y todas aquellas normas que incidieron en el comercio exterior de alguna manera.

Esta variabilidad de condiciones entre las que se desenvol

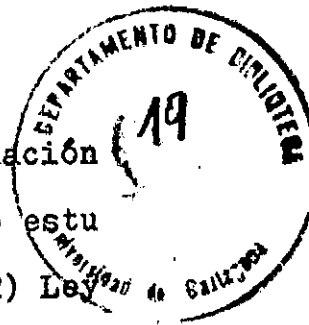
vió el comercio para la época poscolonial, generó una situación favorable para el predominio de los comerciantes en lo relacionado con la fijación de una política económica nacional.

Ya como gremio organizado, los comerciantes en Colombia, tienen el papel de consultores del gobierno, calidad ésta que les otorga una importancia de grado máximo, ya que las medidas económicas que el gobierno deba tomar en pos de planificar la economía, tenga que ser sometida a la consulta de los intereses de un gremio mercantil.

b- Legislación mercantil sobre las Cámaras  
de Comercio en Colombia:

Las organizaciones de comerciantes, encaminadas a proteger los intereses de su clase, agrupados en asociaciones de derecho común, y sin control estatal, tuvieron vigencia en Colombia a partir del año 1.878 hasta 1.889, debido a que en el año de 1.890 legislador colombiano se encargó de regular, como materias especiales, lo relacionado con la autorización que se otorga al gobierno para crear Cámaras de Comercio en la ciudad de Bogotá, para que este poder ejecutivo controlara este aspecto del desarrollo histórico

jurídico de la relación mercantil. De dicha legislación detallará los puntos que hacen relación con nuestro estudio de la siguiente manera: 1) Ley 111 de 1.890; 2) Ley 28 de 1.931; 3) Decreto 1.890 de 1.931; Decreto 410 de 1.971.



1- Ley 111 de 1.890:

Lo más importante a tratar en este aparte del estudio, está en la forma de creación y en lo relacionado con las funciones propias de las Cámaras de Comercio, es decir, que en cuanto a su creación ya no se registrarán por el derecho común (Derecho Civil), sino que debían someterse a lo estatuido en la norma en referencia; por lo demás, en cuanto a las funciones, la nueva ley facultó a las Cámaras de Comercio que se crearan para ejercer funciones oficiales, semioficiales y gremiales.

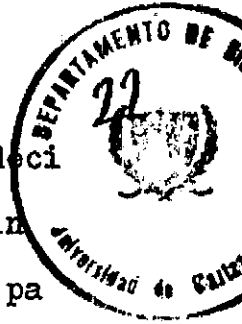
El Presidente de Colombia, por esos días, Carlos Holguín, observando la importancia que tomaron los gremios de comerciantes organizados en asociaciones de Derecho Civil, sancionó la ley 111 de 1.890, que tenía como finalidad esencial la regulación jurídica de este tipo de sociación que venía incursionando en nuestro medio sin ningún control oficial, situación que producía efectos negativos en el estado de derecho imperante.

Para crear, según esta ley, una Cámara de Comercio en Colombia, era necesario el pronunciamiento del gobierno mediante un acto administrativo que ordenara lo pertinente para tal fin, es lógico observar que se despojó a los particulares dedicados al ejercicio del comercio de la facultad de asociarse, según las normas del Código Civil de 1.873, con el propósito de defender sus intereses económicos, sociales y políticos; además los conflictos que surgieron entre los miembros de este tipo de agremiación legal, no serían resueltos por órganos internos de la asociación, sino por la Cámara de Comercio en virtud de las funciones que le son propias otorgadas por el legislador de 1.890.

El lugar de funcionamiento, o mejor decir, el domicilio de estas asociaciones mercantilistas se limitaba, según el artículo primero de esta ley, "...en la capital de la república y en aquellos lugares o centros donde lo estimara conveniente"., a la ciudad de Bogotá, por ser ésta la capital del país, mientras que en las demás ciudades para la creación de una Cámara de Comercio, la ley exigía que fuese conveniente su constitución, conveniencia esta que debía ser calificada por el ejecutivo, quedando en manos del gobierno el poder total y la iniciativa para creación de las Cámaras de Comercio.

En lo relacionado con las funciones podemos afirmar que esta ley estipuló en favor de las Cámaras de Comercio , que fuesen creadas por el gobierno, la función de ser órganos oficiales de comercio ante cualquier autoridad y desempeñarse como cuerpos consultivos del gobierno para todo lo referente a la organización y desarrollo de la actividad mercantil, según lo estableció en su artículo segundo. En desarrollo de estas funciones y cumpliendo para la cual fueron constituidas, las corporaciones de este tipo quedaron facultados por el artículo tercero, de dicha ley, para proponer iniciativas al ejecutivo con el propósito de adicionar o reformar las leyes mercantiles vigentes; dichas facultades, si observamos detenidamente abarcan un amplio aspecto en el derecho nacional de la época, así por ejemplo; proponían cambios en las leyes sobre tarifa aduanera, en las que regulaban impuestos , así como también en las normas que reglaban los servicios más requeridos por los comerciantes en el desempeño de sus actividades, sin olvidar lo dicho por el artículo siete que otorgó la facultad de dictar las medidas necesarias en procura del desarrollo y la organización del Comercio y la Industria.

De las funciones de carácter oficial más sobresalientes podemos enumerar, entre otras, la de ser Tribunales de Comercio, encargados de solucionar los conflictos de in



tereses que surgieran entre comerciantes y que éstos decidieron voluntariamente someterlo a su decisión; prescindiendo de los Tribunales y Juzgado que fueron creados para ese entonces, de acuerdo con el artículo 163 de la constitución vigente. Los fallos que en el desempeño de estas funciones emitieran los "Arbitros y Amigables Compositores" (Cámara de Comercio), tenían el efecto obligatorio para las partes, de conformidad con lo estatuido por la Ley 111 de 1.890, en su artículo siete.

Para ser integrante de una de estas agremiaciones de comerciantes era necesario ser de los más "Notables" del lugar donde se creara, mientras que el gobierno era el encargado de dar los visos de legalidad emitiendo el respectivo decreto, ordenando lo pertinente para tal efecto, ya que no fué suficiente la ley, y los decretos reglamentarios nunca fueron expedidos, por lo tanto las situaciones concernientes a la elección de directivos y a la organización interna, lo reglamentaba el gobierno.

La poca experiencia en la regulación de este tipo de corporaciones trajo como consecuencia lógica a la vida jurídica del país, una ley deficiente en este aspecto, pues, la que nos ocupa solo se encargó de sentar los principios fundamentales para su creación y les detalló determinadas funciones, dejando en manos del gobierno una amplia facultad para reglamentar dichas asociaciones.

2- Ley 28 de 1.931.

En vista del cúmulo de conflictos surgidos a raíz de la no expedición por el ejecutivo, de los decretos reglamentarios de la ley 111 de 1.890, ordenados por el artículo octavo de la misma, el legislador de 1.931 emitió la ley número 28, con el propósito de finiquitarlos, reglamentando las actividades y funcionamiento de las Cámaras de Comercio.

La mencionada ley 28 empieza por autorizar a las Cámaras de Comercio existentes en ese momento, a seguir funcionando siempre que reunieran las condiciones en ella establecidas; regula el número de miembros integrantes de ellas, principales y suplentes, los cuales no podían exceder de 15; dicta los requisitos mínimos para que tanto colombianos como extranjeros, puedan ser miembros; señala los cargos que creaban incompatibilidades de una Cámara de Comercio; la forma de elección, (sustituida luego por la ley 38 de 1.932 artículo 2); la duración de éstos en el cargo y los requisitos para ser miembro directivo. En cuanto a sus funciones, las faculta para dictar su propio reglamento, sometiénolo a la aprobación del Ministerio de Industria, ratificando así la mezcla de funciones oficiales y semifuncionales que les otorgara la ley 111 de 1.890, agregándole por demás, la insólita función

de "dirigir y reglamentar las obras públicas que el gobierno ponga bajo su cuidado, lo mismo que los servicios públicos que el gobierno les recomiende", de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 numeral 5.

Dentro de la materia de su competencia, esta ley ordena recopilar los usos y costumbres para los efectos de los artículos 2, 3 y 4 del Código de Comercio vigente en esa época.

Amplía por otro lado la misma ley, las funciones de tribunal de comercio y reglamenta al detalle los juicios de arbitramento que en ellos se llevaren a cabo; además, se establece por primera vez en las normas que regulan las Cámaras de Comercio, y con el fin de hacer más efectivo el control estatal, la diferencia entre miembro afiliado al que definía la ley como aquel comerciante que habiéndose inscrito en forma legal en el registro mercantil, era admitido por la Corporación y cancelaba voluntariamente una cuota que la misma ley fijaba, del que simplemente se inscribía como persona dedicada a esa actividad sin obligaciones pecuniarias de ningún género para con la agremiación. También señaló los libros que obligatoriamente debían llevar todas las Cámaras de Comercio y la forma de operarlos, sin dejar de lado la importante función certificadora que ejercían con base en ellos.



Por otro aspecto dispuso el legislador, que los gobernadores debían determinar la jurisdicción correspondiente a cada Cámara. Lo dicho anteriormente se colige del contenido de la ley 28 de 1.931 en sus artículos del 13 al 20.

Es pertinente realzar que en relación con las funciones de las Cámaras de Comercio, la antes dicha ley les atribuyó la de llevar el Registro Público de Comercio, especialmente el Registro de la matrícula del Comerciante, del Industrial, de los Comisionistas, de los Agentes y Representantes de casas extranjeras que establecieren o estuvieren establecidas en el territorio nacional, al igual que las compañías, sociedad o empresas cuya constitución constara en escritura pública, funciones que hasta esa fecha desempeñaban las secretarías de los juzgados, y más aún, se les atribuyó la facultad de exigir el Registro, llegando hasta la imposición de multas para quienes así no lo hicieren.

Pero la nota discordante motivo de incordio jurídico fué la designación que en el artículo 3 se les dio a las Cámaras de Comercio como "Instituciones de Orden Legal" con personería jurídica desde el momento de su instalación, designación que por su carencia de precisión jurídica provocó el desconcierto entre los interesados en ella,

por lo que se consideró la necesidad de reglamentar dicha ley y esclarecer las situaciones presentadas.



Después de hacer este recorrido por los predios de la ley 28 de 1.931, estamos en capacidad de afirmar, debido a su campo de acción tan amplio, que éste fué el estatuto más completo del momento en relación con las Cámaras de Comercio. Sin embargo, como lo veremos más adelante, el decreto 1.890 del mismo año, reglamentó ciertas partes y estuvo vigente por más de un cuarto de siglo.

### 3- Decreto 1.890 de 1.931:

Este decreto reglamentario, se encargó de establecer que las Cámaras de Comercio que funcionen dentro del país eran entidades oficiales, situación esta que trajo enfrentamientos doctrinales, ya que no se concebía en el derecho una entidad conformada por particulares (comerciantes ejerciendo funciones del Estado y defendiendo sus propios intereses, más, la claridad de la norma es meridiana y no admite otra interpretación.

En cuanto a las que funcionaban en el extranjero dijo el decreto ejecutivo, solo tendrán las "atribuciones tacativas", señaladas por la Ley 28, mientras que las extranjeras que quisieran funcionar dentro del territorio nacio

nal, podían hacerlo, pero solo como instituciones de información y propaganda comercial, simples agremiaciones de particulares no cobijadas por nuestra legislación en lo relacionado con su organización; además, quitándoles todo carácter de entidad oficial.

Cabe la anotación para referirnos a los miembros, quienes para la nueva reglamentación, artículo 1, se denominan "Magistrados o Funcionarios Públicos", calidad esta que no ostentaban los de las extranjeras que llegaron a funcionar en Colombia, sin llevar en cuenta, la adquisición o no de la personería jurídica, según la ley nacional. Estas calidades mencionadas en el primer inciso del artículo 1 se desempeñaban, a nuestra manera de interpretar el contenido de la disposición, de acuerdo con la naturaleza del asunto. De esta forma tenían los miembros de las Cámaras de Comercio nacionales, una variedad de funciones oficiales, tales, como: jurisdiccionales, al momento de dirimir los conflictos surgidos entre los miembros de su gremio; notariales, en todos los actos emitidos de conformidad con las leyes, afirmando o no, la existencia de una determinada inscripción en los libros de registro; correccionales y de policía, cuando le imponía la sanción correspondiente a los comerciantes que violaban las normas sobre el registro, en concordancia

con la ley 28 del mismo año. En fin, el ejercicio de estas facultades daba la calidad según la materia sobre la que se ejercía y podía ser la prestación de un servicio público, otorgando así la calidad de empleado público.

Del anterior estudio del decreto 1.890 de 1.931, inferimos que el ejecutivo se dedicó a ampliar las funciones oficiales ya otorgadas por la ley 28 de 1.931 calificando los componentes de las Cámaras de Comercio, en forma clara y precisa de "Magistrados o Funcionarios Públicos" ; además determinó las pautas y los derechos que obtenían las corporaciones extranjeras que llegaran a funcionar en el país, lo mismo que la calidad de los miembros integrantes; y les dio a las nacionales la denominación de "Entidades Oficiales", término que a la postre resultaba de más claridad que el expresado en la forma reglamentada.

#### 4- Decreto 410 de 1.971:

Debemos tener en cuenta que al gobierno para poder adoptar el Código de Comercio vigente, concretamente el decreto 410 de 1.971, le fue necesario pasar por los diferentes proyectos sometidos a la consideración del Congreso en las diferentes que pasamos a resumir brevemente:

Hemos de recordar que después de las primeras intenciones reformativas de la ley mercantil surgidas en 1.935 de acuerdo a la ley 73 del mismo año, la cual ordenó la creación de una comisión revisora del antes dicho estatuto, solo se logró la adopción de un proyecto de ley referente a quiebras, mediante el decreto 410 de 1.940, el cual la Corte Suprema de Justicia cumpliendo con sus funciones lo declaró inexecutable ya que expedido en base de facultades extraordinarias concedidas por la ley 54 de 1.939 que no incluía para tal efecto autorización alguna.

Posteriormente durante el gobierno precedido por el doctor Urdaneta Arbeláez, mediante el decreto legislativo 1831 de 1.952, se ordenó la creación de comisiones encaminadas a revisar los códigos vigentes en la fecha en toda la república.

Integrada en cumplimiento del mencionado decreto la comisión que debía encargarse de la revisión del Código de Comercio, en ese mismo año comenzó a dar los primeros pasos encaminados a satisfacer los propósitos del gobierno al hacer su nombramiento. A esta comisión se le fijó un plazo en el cual debía entregar el proyecto de Código, pero este plazo tuvo que ser prorrogado en diversas oportunidades y otras tantas la comisión fué reorganizada.

El gobierno, teniendo en cuenta que no se había podido dar cumplimiento a los propósitos de reforma, en el año de 1.956 a mediados del mes de junio celebró contrato formal con varios especialistas del derecho comercial, en virtud del cual los segundos se comprometían a entregar un proyecto aunque sin revisión final o de conjunto, al que en esa época desempeñaba el Ministerio de Justicia, quien al recibirlo y habiéndose iniciado las deliberaciones del Congreso, lo presentó a su consideración.

Del proyecto antes mencionado, la Cámara alta reglamentariamente aprobó los dos primeros libros de los cuales hemos hecho referencia, también conllevaba autorización expresa para el Presidente para ponerlos en vigencia total o parcialmente, mientras los demás libros sufrían el debate correspondiente para su aprobación.

Pero en la Cámara baja este proyecto no corrió la misma suerte que había tenido en la Cámara alta, y con el objeto de evitar que éste se archivara definitivamente, se presentó otro proyecto de autorizaciones al Presidente de la República, para que diera una profusa publicación del proyecto y finalmente se contratará una comisión nueva compuesta por no menos de tres (3) ni más de seis (6) expertos para que hiciesen una revisión final, y fuese adoptado como tal en ejercicio de las facultades a concederse

por el mencionado proyecto, el que fué aprobado por la Cámara baja, pero al llegar a la Cámara alta no consiguió continuar su curso normal.

Diez (10) años después de haberse presentado el anterior proyecto al Congreso Nacional, a la ley que concedía facultades extraordinarias al Presidente de la República para reformar varios Códigos, se adicionó la facultad de expedir y poner en vigencia el proyecto de Código de Comercio sometido a la consideración del Congreso Nacional desde 1.958, "previa una revisión final".

El ejecutivo al dar cumplimiento a la anterior autorización concedida por la ley, dispuso la creación de la comisión de especialistas en la materia a finales de ese mismo año, viniendo con esto a reanudar las actividades que años atrás se habían suspendido, encaminadas a la elaboración del proyecto de Código de Comercio.

Nombrada la comisión, ésta sufrió una considerable disminución debido a la no aceptación de varios de sus miembros y el retiro de algunos que después de haber aceptado, optaron por hacerlo.

Por otra parte esta misma comisión, a finales del mandato del doctor Carlos Lleras Restrepo, presentó un proyec

to en conjunto del Código de Comercio que conllevaba cambios con respecto al, proyecto de 1.958, pero el ejecutivo no quiso expedirlo, en consideración a las reacciones que se presentaron en contra del primero de éstos.

Iniciado un nuevo mandato en Colombia, se reintegra la comisión revisora, la que con encontrados criterios sobre la materia, se dividió en dos grupos dentro de su propio seno.

Al primero de ellos correspondió la revisión de los libros uno y dos, además del séptimo. Una vez concluida la revisión a él encomendada, sus integrantes presentaron una exposición de motivos complementarios a los del proyecto de 1.958.

El segundo grupo de éstos emprendió la revisión asignada para el efecto, revisando así, por su parte también los libros Uno y Dos, concluyendo su trabajo con un proyecto que había sido tomado en líneas generales del presentado en 1.958. Teniendo en cuenta que este proyecto fué presentado sin exposición de motivos a diferencia del grupo anterior.

Los miembros de la comisión que no entraron en divergen





cia y por consiguiente no integraban ninguno de los grupos con ideas opuestas respecto de los libros Uno y Dos acometieron la remisión de los libros restantes, concluyendo para tal efecto con un proyecto unificado.

Entregados al gobierno el día 8 de Marzo de 1.971 la totalidad de los estudios realizados por la comisión, y en consideración a las divergencias que en su seno se suscitaron, decidió por su propia cuenta acometer la revisión de los trabajos presentados, actitud ésta que consideran muchos tratadistas expertos en la materia, de infundada, ya que no tenía facultades para ello, sino únicamente para adoptar o rechazar los proyectos presentados por la comisión y además, lo hizo con sus propios expertos.

Revisados de nuevo los trabajos presentados por esta última comisión, el Gobierno Nacional expidió el decreto Ley 410 de 1.971, por el cual se adoptó el nuevo Código de Comercio, hoy en vigencia.

En este nuevo Código se regula en el título VI lo referente a la organización de las Cámaras de Comercio y faculta al ejecutivo para determinar su jurisdicción territorial (arts. 78 y 79); composición, períodos de sesiones de la asamblea general y número de miembros de las

juntas directivas ( arts. 80, 81 y 82); oportunidad de las sesiones de la junta y quorum para sus decisiones ( arts. 83 y 84); calidades de los miembros directores y sus inhabilidades (arts. 85 y 90); especifica las funciones de éstas entidades (art. 86); la vigilancia y control administrativo y fiscal (arts. 87 y 88); sus gastos e ingresos (arts. 91 y 93); el número y funciones de sus secretarios (art. 89); los requisitos para la afiliación de los comerciantes (art. 92); la afiliación de estas instituciones a entidades internacionales (art. 95); sus facultades para confederarse (art. 96) y sus obligaciones respecto del registro de la propiedad industrial, navas o aeronaves con el DANE (art. 97).

Esta regulación fué reglamentada en parte por los decretos 242 de 1.970 y 695 de 1.972, sustituido este último por el decreto 1361 de 1.974, a su vez derogado por el decreto 1520 de 1.978.

## CAPITULO II

### FUNCIONES DE LAS CAMARAS DE COMERCIO

#### A- EN EL MUNDO.

En el transcurso del desenvolvimiento histórico de las Cámaras de Comercio en el mundo, los estudiosos de la materia al exponer el resultado de sus investigaciones, ponen de manifiesto la existencia de dos tipos o modelos organizativos de la vida y funcionamiento de dichos entes jurídicos.

Es así como a partir de las postrimerías del Siglo XVIII, las asociaciones de comerciantes se identifican con uno de estos dos sistemas de organización de las Cámaras de Comercio: el modelo Napoleónico, determinado por la Constitución de Cámaras de Comercio de Naturaleza Pública, es decir, personas jurídicas encaminadas única y exclusivamente a ejercer y desarrollar actividades netamente admi

nistrativas delegadas por el Estado; y el modelo Anglosajón, que se caracteriza por la creación de Cámaras de Comercio Privadas, ya que en este sistema su existencia y promoción se presentan en virtud de la iniciativa privada que tienen los particulares de crear asociaciones libres, esto es, sin intervención alguna del Estado.

Es preciso destacar que las distinciones establecidas entre los modelos o tipos de organización adoptados por las Cámaras de Comercio y el análisis de las conveniencias e inconveniencias, solo se presentó a conocimiento del mundo a partir del año 1.905, cuando se reunió en la ciudad de Lieja, el primer congreso mundial de Cámaras de Comercio. En este primer Congreso se hizo pública la manifiesta diferencia entre las de naturaleza pública y las de carácter privado, es más, los teorizantes distinguan un tercer tipo de organización la cual se creaba de acuerdo con el derecho público, pero se reservaba la elección o la designación de sus miembros para ella, en virtud de un voto universal de los integrantes de dicho gremio.

En nuestro días, después de transcurridos setenta y cinco (75) años, la expresión Cámaras de Comercio se encuentra en crisis debido a la diversidad de estados que mantienen incrustadas en sus tradiciones las condiciones



propias de cada lugar, olvidando los nuevos principios que sirven de base a las ciencias jurídicas y sociológicas, es por lo tanto demasiado amplia esta locución de acuerdo a los principios planteados en el primer Congreso Mundial (1.905); además, la inestabilidad política reinante en el mundo unido a los sistemas económicos seguidos por estos Estados, trastocaron la finalidad de las Cámaras de Comercio y es debido a estas series de factores que actualmente se presenta en el mundo un sin número de este tipo de Corporaciones, que según la constitución jurídica y la organización económica del Estado respectivo, dependen en un grado mayor o menor de éste. En este orden de ideas podemos citar desde las Cámaras de Comercio que se organizan libremente, es decir, sin la intervención del Estado, hasta las que son creadas por éste y funcionan como antes administrativos de derecho público, pasando por las llamadas Cámaras de Comercio Privadas, que desempeñan funciones administrativas o estatales; Cámaras de Comercio mixta, reguladas en parte de acuerdo al Derecho Público; y las Cámaras de Comercio semipúblicas.

Como lo hemos anotado, en la actualidad una serie de factores sociopolíticos, económicos y jurídicos, a los que se le suma el creciente militarismo imperante, dieron origen a revoluciones sociales de la magnitud de la re

volución bolchevique ocurrida en 1.917 y de allí nació , con fundamento en las teorías de Marx y Engels, la URSS, uno de los estados socialistas de más importancia para nuestro estudio. En los Estados así organizados, se presenta la particularidad de estar los medios de producción y distribución de bienes y servicios en manos del respectivo Estado, de tal suerte que siempre, al presentarse este tipo de organización denominadas Cámaras de Comercio, serán entidades de Derecho Público encaminadas a desarrollar actividades del Estado.

Observando más a fondo podemos afirmar que en los países que fundamentan la existencia de la organización jurídica en las bases del derecho romano, las Cámaras de Comercio son entes administrativos del Estado o desempeñan funciones públicas; mientras que en los países de habla inglesa son muy comunes las de carácter privado, ya que en aquellos hay una tendencia a la organización centralizada de sus autoridades.

No obstante, en el Reino Unido y Holanda, de existir en estos dos países Cámara de Comercio de Naturaleza Privada, se ha aceptado en la mayoría de países de Europa Occidental, el sistema Napoleónico, es decir, Cámaras de Comercio obligatorias que representan los intereses económicos de la región donde funcionan, sin dejar de lado

las diversas organizaciones que corresponden a la industria y el comercio con las cuales coexisten.

Los países bajos y Suiza, han convertido este tipo de organizaciones en entidades de Derecho Público, lo que de igual manera hicieron Italia y Alemania; mientras que de los estados que conforman la CEE, Bélgica es el único país que conserva Cámaras de Comercio Privadas.

En el continente africano plagado de un colonialismo en vía de extinción, se encuentran Cámaras de Comercio de Naturaleza Pública en los países con una fuerte influencia francesa; no obstante que en Kinsahasa (Kenya), las Cámaras de Comercio e industria son integradas por accionistas que aportan capital social a la entidad, presentándose igual fenómeno en sus similares de Tíopía; mientras que países como Libia, orientados por el militarismo popular del general Kadafy, han convertido estos entes en organismos de Derecho Público.

En América Latina, las experiencias dejadas por el mercantilismo colonial, determinaron la creación de Cámaras de Comercio de Naturaleza Privada, herencia del colonialismo español.



a- Funciones gremiales o privadas:

De la naturaleza privada de las Cámaras de Comercio, nacen funciones amparadas en los derechos romanos y consuetudinario, y de acuerdo a sus reglamentos internos son consideradas personas jurídicas sin ánimo de lucro y de carácter eminentemente voluntario, sin dejar de lado la posibilidad de encontrarnos en el estudio a realizar, algunas de estas organizaciones auxiliadas en su situación económica, por el Estado respectivo.

En lo relacionado con la afiliación del elemento humano a este tipo de Cámaras de Comercio, podemos decir que es de naturaleza voluntaria, es decir, el comerciante o empresario, a su libre arbitrio puede o no pertenecer a una de ellas. Cabe recordar que ser miembro reporta una serie de ventajas en virtud de la cantidad y calidad de los servicios prestados a los comerciantes y empresarios; es más, en la mayoría de los casos se consideraba un honor formar parte de dichas agremiaciones.

Para determinar la cantidad de la cuota a cancelar por la afiliación que solicitara cualquier persona, natural o jurídica y comerciante, se dieron sistemas variados lo que determinó la existencia de dos clases de cuotas o portes: fijo o variable. Las que se recaudan de manera



fija, de tal suerte que en un determinado término establecido en los estatutos de funcionamiento, la afiliación tendría un costo constante; mientras que otras Cámaras de Comercio fijaban estas cifras de acuerdo al número de personas integrantes cuando se trataba de compañías, presentándose una variación en la cuota en razón de que no todas las compañías estaban constituidas por un mismo número de personas; estas variaciones en las cuotas se presentan en las agremiaciones de Bruselas, Londres, donde se tiene en cuenta también cuando se trata de socio individual o plural. Existen Cámaras de Comercio como la de Buenos Aires Argentina, que establecen la cuota proporcionalmente al Capital de la Empresa y establece ciertos parámetros a la de los miembros individualmente considerados.

En otros estados, como sucede en Esmirna y Amberes, estas organizaciones obtienen sus ingresos de las distintas actividades que desarrollan, como por ejemplo: la expedición de certificados, las frecuentes ventas de lo editado por las Cámaras de Comercio y la matrícula a los diferentes cursos y seminarios organizados por ellas. Además, se presenta el fenómeno de los auxilios que otorga el Estado mismo, como sucede en las Cámaras de Comercio de la Gran Bretaña, las cuales son subvencionadas por el Consejo Nacional de Exportación para la financia

ción de las misiones mercantiles al exterior y de igual manera se cubren los gastos de los miembros de la Cámara de Comercio de Londres, que éstos hiciesen con motivo de la participación en exposiciones y ferias que se organicen en el exterior.



Para el desarrollo de toda esta suerte de actividades y la prestación de los diferentes servicios, las Cámaras de Comercio, cumplen primero que todo, con funciones estimulantes y de defensa para con los intereses de los particulares, comerciantes asociados en ella; esta serie de funciones, en defensa de los intereses del grupo, cuando rebasan el marco del objetivo antes mencionado, se proyectan a la comunidad convirtiéndose en funciones eminentemente cívicas y dándonos claridad sobre lo que sería el bien común sobre este tipo de organismos gremiales.

Para las Cámaras de Comercio, el bien común son todos los beneficios mismos obtenidos por los gremios o sectores económicos que ellas representan, es en busca de esta meta de donde surge la categoría de funciones que nos ocupa, las que se concretan en todas aquellas actividades que desarrollan las Cámaras de Comercio y que tienden a estimular y proteger los intereses económicos del gremio en particular o de sus miembros y que de una u otra manera inciden en el mejoramiento de las condicio

nes en que se desarrollan y fomentan las actividades comerciales o industriales. Esto sucede cuando las Cámaras de Comercio se crean voluntariamente y se constituyen en verdaderos voceros de los gremios o de los sectores económicos en ellas representados, ante las autoridades del Estado, sometiendo éste a consideración de aquella, todos los proyectos encaminados a reformar o a adicionar la legislación concerniente a estas actividades comerciales o de índole industrial.

Siempre que se logre canalizar y expresar las necesidades y los intereses del sector comercial e industrial, sin anteponerle ningún tipo de consideraciones, ante las diferentes autoridades que conforman el Estado moderno y de todos los demás grupos constitutivos de él, se obtendrán resultados positivos en relación con la imposición y apoyo por parte de los comerciantes, de las políticas a desarrollar por las Cámaras de Comercio, generador principal de las funciones de tipo gremial que corresponden a este aparte.

Debemos hacer la salvedad que la mayor libertad de expresión facilita los movimientos de las Cámaras de Comercio, por lo tanto, es imprescindible para mayor eficiencia y buenos resultados en el desarrollo de dichas funciones, que estas organizaciones de derecho privado se hallen en

una completa independencia con la administración pública y el gobierno.

También debemos advertir la existencia de una clase de funciones sumamente parecidas a las anteriormente analizadas y que resultan del desbordamiento de los parámetros estrictamente privados, los intereses de sus asociados, llegando a abarcar los de la misma comunidad donde actúa o prestando en otros casos, la respectiva colaboración al Estado en la realización de estas tareas que conllevan al desarrollo industrial y comercial, atrayendo las inversiones extranjeras privadas, el estímulo del turismo organizado y exposiciones; además del desarrollo de las campañas cívicas que son un ejemplo clásico de estas funciones llamadas de promoción.

Las funciones de carácter gremial o privadas desempeñadas por las Cámaras de Comercio, fuera de constituir en su origen histórico las razones principales de su creación, en esta época han adquirido una especial importancia como lo deja entrever el doctor Jaime Vidal Perdomo en sus escritos en la revista de la Cámara de Comercio de Bogotá, cuando dice que "en las funciones de carácter gremial se refleja el origen corporativo de las Cámaras de Comercio que nacieron como cuerpos intermediarios en

tre los ciudadanos y las autoridades del Estado.



b- Funciones públicas:

Esta clase de funciones nacen como consecuencia de la naturaleza pública de las Cámaras de Comercio y coexisten con los sistemas de derecho que se fundamentan en las bases o en los principios del derecho romano; generalmente se constituyen, organizan y funcionan estos entes jurídicos conforme a las normas del derecho público, desempeñando tareas administrativas de competencia del Estado, siendo considerados además, cuerpos consultivos en muchos casos obligatorios del gobierno y los cuerpos legislativos, en relación con las posibles reformas a las reglas establecidas para el ejercicio de las actividades mercantiles e industriales.

En las Cámaras de Comercio de Carácter Público, las personas que componen la Junta Directiva, son designadas por el gobierno, sin embargo, existen algunas que pueden darse sus propios reglamentos internos, dentro del marco de la ley de su creación, incluyendo en dichos reglamentos la forma de composición de las juntas directivas y el sistema a usar para la elección de sus integrantes.

En el estudio realizado se observó la existencia de varios sistemas para la elección de miembros de las Juntas Directivas de las Cámaras de Comercio, originados en todos los casos por la ley de su creación. Esta diversidad presenta ejemplos en los cuales, el Estado ejerce pleno control de la Junta Directiva designando los integrantes o la ley faculta a los componentes del gremio en forma amplia o restrictiva para hacerlo, dando origen a un sistema mixto en el que, para estos efectos, el Estado comparte con el gremio esta facultad.

Las personas naturales que integran las Cámaras de Comercio de naturaleza pública, son todos comerciantes, debido a la obligación que tienen quienes se dediquen a las actividades mercantiles de integrarse a este tipo de Cámaras en los Estados donde funcionan, sin embargo, en países como la República Federal Alemana, se establece esta obligatoriedad para los comerciantes y las empresas cuyo capital exceda cierto límite, de tal suerte, que podemos apreciar Cámaras de Comercio integradas por comerciantes que espontáneamente pidieron ser afiliados y por aquéllos que por mandato de la ley estaban en el deber de hacerlo.

De todas estas características que identifican a cada tipo de Cámaras de Comercio, debemos resaltar de igual ma

nera, la fuente de ingreso que nutre el presupuesto de las que ostentan la naturaleza pública. La procedencia de la mayor parte de dicho presupuesto, es la nota que diferencia más profundamente a éstas de las Cámaras Privadas pues, es el Estado en las de naturaleza pública, quien cede la sobretasa de impuestos causados en favor de los entes jurídicos que ejercen las funciones objeto del presente estudio, sin olvidar las cuotas de filiación fijadas por la ley, los ingresos por los servicios prestados, que deben ser autorizados por el encargado de ejercer la vigilancia estatal; además, como en las Cámaras Privadas se obtienen beneficios económicos de la organización de actividades culturales, tales como cursos profesionales, conferencias, etc.

Las Cámaras de Comercio francesas son consideradas como ejemplo clásico en el desempeño de las funciones públicas y son además consideradas como organismos administrativos del Estado o también, en virtud del fenómeno de la delegación de funciones, se encargan de las zonas de libre comercio, administran los puertos fluviales y marítimos y los aeropuertos, y ejercen también una serie de funciones que dejan perfecta claridad en lo que a su naturaleza se refiere.

No podemos olvidar que el Estado en su afán de reglamentar este fenómeno jurídico del Derecho Comercial, ha decidido no entregar todas las facultades a los particulares que integran las Cámaras de Comercio, presentándose en determinado momento agremiaciones que por ejemplo, no se les permite llevar el registro de comercio, siendo de carácter netamente públicas y desempeñando funciones eminentemente estatales.

En el desarrollo de las actividades propias de este tipo de agremiaciones, nacen las funciones que desempeñan, de las cuales podemos distinguir dos clases: las primeras se presentan cuando se constituyen las Cámaras de Comercio en órganos auxiliares del gobierno, es decir, asesorar al Estado en todo lo relacionado con el buen y perfecto desarrollo de las actividades mercantiles e industriales; servirle de cuerpo consultivo de él. Son del segundo orden, las que convierten a éstas organizaciones en verdaderos órganos del Estado de carácter administrativo, y con facultades propias e idénticas en su naturaleza a las de cualquier ministerio o departamento administrativo, y de las que deba responder por el desarrollo dinámico de la empresa estatal. Son ejemplo de esta categoría de funciones, el encargo de llevar el registro mercantil, el manejo e intercambio de los productos básicos y de los puertos fluviales, marí





timos y aeropuertos, la administración de las operaciones bursátiles, el manejo de los almacenes generales de depósito, lo mismo que la ejecución y control de la construcción de ciertas obras públicas.

Esta categoría de funciones que distinguen a las Cámaras de Comercio de carácter público, son las que el Estado delega a esta clase de agenciaciones con el objeto de atender las crecientes necesidades de un país en los terrenos complejos y variados de la economía, dotar la organización y funcionamiento de acuerdo con el bien común; cuando esta clase de funciones prevalecen sobre las de carácter privado y de promoción, les disminuye importancia a dichas entidades como asociaciones de los comerciantes u otros sectores económicos, las razones que explican esta conducta son convincentes, ya que están obligados a identificarse con la política del gobierno, de tal suerte, que dejan de ser voceros del gremio y se convierten en representantes del Estado.

Es de esta forma como llegan a desvirtuarse el origen histórico de las Cámaras de Comercio, creándose las condiciones que tienden a dispersar las fuentes del sector privado que al verse en la imposibilidad de ser representado por estas entidades, se lanzan a la creación de aso

ciaciones menores que solo conducen a la subdivisión de su fuerza.

Pero, creemos que no se puede desestimar la enorme importancia de las Cámaras de Comercio que se instituyen como entidades públicas, ya que estando conformadas en su mayoría por elementos de los sectores económicos que atienden y a su vez, facultades para reglamentar las actividades mercantiles, con las características propias del poder estatal y en ciertos casos subvencionadas con sus rentas, crean las condiciones necesarias para que las actividades comerciales e industriales de un determinado país se desenvuelvan de la manera más correcta y beneficiosa para los comerciantes en general.

B- EN COLOMBIA

Los países de América, tratando de obtener la emancipación, crearon los conflictos que dieron origen a las campañas libertadoras, llevadas a cabo a principios del siglo XIX de las que surgió con posterioridad las luchas internas y de carácter regionalistas por el poder, la división en estados diferentes, gobernados de manera autónoma.

51

En el transcurso de esta serie de hechos que marcaron la historia colombiana, el comercio se desarrolló sin alteraciones sustanciales en cuanto al restablecimiento legal, se regían las relaciones mercantiles por el Derecho Privado, de tal suerte que las personas que se dedicaron a ejercer este tipo de actividad, en el año 1.870, presionados por las constantes luchas políticas inician las primeras gestiones encaminadas a obtener del Estado en formación, garantías y protección para la inversión privada y el fomento de las actividades mercantiles, su promoción y respaldo, gestiones que se concretan con la creación de la primera Cámara de Comercio en la ciudad de Bogotá, en el año 1.878, regida por el Derecho Común, es decir, conforme a las normas del Código Civil expedido en 1.873 y adoptado por varios Estados, entre ellos el de Cundinamarca, de la nación organizada como Estados Unidos de Colombia. Para estas clases de organización gremial se estipularon los objetivos, las funciones y su organización en el documento de creación.

Las Cámaras de Comercio así creadas ejercieron funciones de tipo gremial en defensa de los intereses económicos de los comerciantes y de fomento y promoción de las actividades de carácter mercantil, para el desarrollo benéfico del comercio, sin la intervención del Estado. Sin embargo, en el año de 1.879 debido a la presión ejercida

52  
PARTAMENTO DE RECLUTAMIENTO DE BILIBER  
GOBERNADAD DE CALI

por el gremio en relación con las políticas económicas desarrolladas por el Gobierno, las Cámaras de Comercio debieron ser consultadas como primera autoridad en lo concerniente a la tarifa arancelaria.

Con posterioridad a la constitución, por segunda vez, de la nación colombiana en República de Colombia, en virtud de la Carta de 1.886, el legislador de 1.890 expidió la Ley lll por medio de la cual se establecieron unas series de formalidades previas al otorgamiento de la personería por parte del gobierno, dejando en manos de los particulares la iniciativa para asociarse en consideración a las necesidades tanto locales como generales. Teniendo en cuenta la nueva legislación, la Cámara de Comercio de Bogotá, creada de conformidad con la Ley Civil, se amolda a lo establecido en el artículo 90. de la mencionada Ley.

Hasta lo reseñado en los anteriores renglones, las Cámaras de Comercio en Colombia ejercieron únicamente funciones de carácter privado o gremial, desde su nacimiento hasta la entrada en vigor de la Ley lll que les otorgó una serie de funciones oficiales y semioficiales, de las cuales la más trascendental es tomar el carácter de Tribunales de Comercio, se encontraba amparada en el artículo 163 de la Constitución Nacional de

1.886.

La no expedición del Decreto reglamentario ordenado por el artículo 80. de dicha Ley, trajo como consecuencia una serie de conflictos, por lo que el Legislador emitió la Ley 28 de 1.931 en virtud de la cual, en cuanto a sus funciones se refiere, las autoriza para dictar su propio reglamento y someterlo a la aprobación del Ministerio de Industria, ratificando así la mezcla de funciones oficiales y semioficiales que les otorgara la legislación anterior, agregándole por demás, la insólita función de dirigir y reglamentar las obras públicas que el gobierno ponga bajo su cuidado, lo mismo que los servicios públicos que el gobierno les recomiende, de conformidad con lo establecido en el artículo 12 numeral 15 de dicha ley, como de igual manera les ordena a dichas personas jurídicas, la recopilación de los usos y costumbres mercantiles, para los efectos del Código de Comercio vigente en 1.931. De otro lado las funciones ejercidas con el carácter de Tribunales de Comercio como "Arbitros y Amigables componedores" fueron ampliadas y reglamentadas al detalle, estableciendo procedimientos de estricto cumplimiento para el desarrollo de los juicios de arbitramento que en las Cámaras de Comercio se llevaran a efecto y aparece por primera vez la función certificadora con base en los libros de registro que dicha ley 28 ordenó llevar en

las Cámaras de Comercio en especial el de registro de matrículas de comerciantes.

En este devenir histórico de las funciones desarrolladas por las Cámaras de Comercio en Colombia, surgen varias críticas en contra del sistema adoptado, pues a nivel jurídico se manifestaba el deseo de definir la naturaleza jurídica de dichos organismos gremiales, creando de paso las inquietudes necesarias orientadas a proyectar una reforma de sus normas rectoras, situación esta que empieza a concretarse con la expedición de la Ley 16 de 1.968, en virtud de la cual el Ejecutivo fué facultado para emitir el actual Código de Comercio, Decreto de 1.971.

a- Funciones Gremiales o Privadas:

Este tipo de funciones son la característica que determina la existencia de las entidades privadas, pero en las Cámaras de Comercio se encuentran en franca disminución y es debido a presiones ejercidas con el fin de convertir dichos entes jurídicos en entidades administrativas y regidas por el Derecho Público. Sin embargo, se logró la inclusión de dos de estas funciones privadas en el artículo 86 del Código de Comercio, que en los numerales 9 y 10 las faculta para "Organizar exposiciones y

conferencias, editar o imprimir estudios o informes relacionados con sus objetivos "y," dictar su propio reglamento interno", respectivamente, consideradas como necesidades propias pero con las consabidas limitaciones del caso, como por ejemplo la que ordena la aprobación del reglamento por la Superintendencia de Industria y Comercio.



Resulta beneficioso para las Cámaras de Comercio el contenido del ordinal 9, pues, basados en él, ejercen las funciones de promoción y desarrollo del comercio, fin principal de ellas, y de esta manera propenden por la expansión de la actividad mercantil en su jurisdicción. Pero la inconformidad de los integrantes del gremio, unida a las políticas económicas trazadas por el Gobierno de turno, resultaron de más presión y lograron siete años más tarde, la expedición del decreto reglamentario del título VI del Código de Comercio, en virtud del cual se establecen normas relativas a la creación, clases y funcionamiento de las Cámaras de Comercio. Este Decreto no es otro que el 1520 de 1.978 que en su artículo 50. dice que además de las funciones estipuladas en el artículo 86 del Código de Comercio, pueden ejercer dichos gremios en su propio beneficio y a favor de la comunidad, las que allí se les señala. El citado decreto reglamentario y su Artículo 50. permite a las Cámaras de Comercio la organi



46

zación de cursos especiales para la enseñanza comercial e industrial, como también de conferencias y la publicación de ejemplares que tiendan al mismo fin anterior, de conformidad con lo establecido en el literal b; sin embargo, en esta actividad del orden gremial no se deja su ejercicio al completo arbitrio de las Cámaras de Comercio, pues la norma específica en forma clara y precisa el ámbito de aplicación de la enseñanza: El Comercio y la Industria.

El literal C se encarga de establecer la promoción del desarrollo regional y la participación en los programas nacionales similares, creando así una función de índole mixto, es decir, que en virtud de esta función las Cámaras de Comercio no actúan como entes independientes, sino que son consideradas auxiliares del Gobierno en razón a que solo pueden participar, no crear programas de desarrollo regional.

En caso de los demás literales, solo el D, es de importancia para los fines de nuestro estudio, pues se trata de la prestación del servicio de información comercial, de gran importancia para el perfecto desarrollo de las actividades de los comerciantes; mientras que los restantes, solo se limitan a ordenar la rendición de los informes respectivos a las oficinas de la Superintenden



cia de Industria y Comercio, en realación con la vigilán  
 cia y control sobre ellas ejercida, y los planes de tra  
 bajo a desarrollar, así como las posteriores modificacio  
 nes que dichos planes sufran. En este orden de ideas, las  
 Cámaras de Comercio deben sujetarse a lo estipulado por  
 la ley y sus decretos reglamentarios, o de lo contrario  
 pueden ser sancionadas por la Superintendencia de Indus  
 tria y Comercio, debido al exceso en el ejercicio de sus  
 funciones.

b- Funciones públicas:

Quando las Cámaras de Comercio profieren actos en ejerci  
 cio de la función que les señala la Ley, ejercen una fun  
 ción pública del orden nacional.

El Artículo 79 del Código de Comercio prescribe que el  
 Gobierno Nacional determinará la jurisdicción de cada Cá  
 mara, teniendo en cuenta la continuidad geográfica y los  
 vínculos comerciales de los municipios que comercialmen  
 te controle.

No obstante la naturaleza "sui géneris" de las Cámaras  
 de Comercio, es indiscutible que algunas de sus funcio  
 nes, por su origen legal y por su reglamentación encomen

58  
DEPARTAMENTO DE JUSTICIA  
MUNICIPALIDAD DE CALI

dada al Gobierno Nacional, tiene igualmente un carácter nacional. Su ubicación en uno o más municipios dentro de un Departamento, no convierte el servicio en municipal o departamental; esta circunstancia es apenas un factor determinado de la competencia para prestar el servicio. Por consiguiente cuando las Cámaras de Comercio profieren actos en ejercicio de la función pública que les señala la Ley, ejercitan una función pública del orden nacional.

Esta categoría de funciones que distinguen a las Cámaras de Comercio de carácter público, son aquellas mediante las cuales, el Estado con el objeto de atender las crecientes necesidades de un país, en este caso las del comercio, para proveer su organización y su marcha hacia el bien común, delega a estas corporaciones funciones de carácter administrativo idénticas en su naturaleza a las que cualquier ministerio o departamento administrativo deban desarrollar.

Estas funciones se pueden dividir: Unas que constituyen a dichas corporaciones en órganos auxiliares del Gobierno y otras que las convierten en verdaderas entidades estatales.

Esta clase de funciones, consecuencia de la naturaleza de las Cámaras de Comercio públicas en oficiales, y cuando ellas priman sobre las de carácter privado, les restan im

portancia y efectividad a estas entidades como asociaciones de los comerciantes.



Entre las funciones públicas podemos citar: Las obligaciones que tienen las Cámaras de Comercio frente al Estado, de aconsejarlo y asesorarlo en todo lo relacionado con la buena marcha y desarrollo de las actividades comerciales e industriales, al constituirse como "cuerpos consultivos" de él. Otra es la de hacerse cargo del registro mercantil. También tenemos otra otorgada por el Artículo 367 del Código de Comercio, que podríamos denominar función legalizadora, si tenemos en cuenta que en la mencionada norma se autoriza a las Cámaras de Comercio para no registrar una cesión de derechos mientras no esté legalmente constituida.

Como las anteriores nombradas a manera de ejemplo encontramos otras en el Código de Comercio y las Leyes que lo complementan, y que detallarlas nos parece prolijo, y tal vez encontraríamos en número mayor a las gremiales.

### CAPITULO III

#### DIVERSOS SISTEMAS SEGUIDOS SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS CAMARAS DE COMERCIO

En el estudio realizado hemos logrado observar que, tanto la ley como la doctrina y la jurisprudencia de los distintos países en que operan los organismos gremiales de este tipo, han considerado la existencia de tres grandes sistemas de organización jurídica para darle explicación al mundo de la organización y funcionamiento de dicho gremio y además, para concretar y aclarar la idea dentro de los postulados del derecho en general.

Estos tres grandes sistemas de organización jurídica de las Cámaras de Comercio en el mundo, son autóctonos de los países que le dieron su nacimiento, como el de las Cámaras de Comercio de Naturaleza Pública seguido por Francia, Italia y Alemania; las llamadas Cámaras Privadas, creadas según el derecho Inglés y que tienen vigencia en los Estados Unidos, y de otro lado las que presentan una

dualidad en su naturaleza, es decir, son creadas por la Ley, pero representan los intereses del comercio y de los comerciantes, como por ejemplo en España.

A- SISTEMA FRANCES

Este Sistema se caracteriza por considerar a las Cámaras de Comercio como establecimientos públicos que, como se analizó en anteriores apartes, tomaron como base el modelo o tipo Napoleónico, en virtud del cual las funciones de carácter privado han desaparecido y las públicas abundan, pues, en razón de la naturaleza misma.

En los países como Francia no existe duda a este respecto debido a la claridad de la ley francesa que, en el artículo 1 de la Ley de 9 de Abril de 1.928 la define diciendo así: "Las Cámaras de Comercio son, después de los poderes públicos, los órganos de los intereses comerciales e industriales de su circunscripción. Son establecimientos públicos". Además, se puede anotar que en estos países es donde estos organismos han adquirido una mayor cantidad de funciones administrativas, en razón de su naturaleza jurídica y siendo todas ellas de gran importancia, confirman el grado de vinculación de las Cámaras de Comercio con la administración pública Francesa.

Para confirmar lo antes dicho, jurídicamente el tratamiento dado a las Cámaras de Comercio en Francia, por la ley o estatuto orgánico, ha sido reformado en primer lugar, de conformidad con los decretos de fecha 14 y 17 de junio de 1.938, y más tarde por el decreto del 3 de Enero de 1.959 pero, sin alterar su naturaleza pública.



En el sistema que nos ocupa, las Cámaras de Comercio se encuentran adscritas al Ministerio del Comercio y su creación se efectúa en virtud de decreto emitido por dicho ministerio previos los informes del Concejo Municipal, del Consejo General y de las demás Cámaras que operan en el mismo territorio. Estos decretos expedidos bajo la forma de reglamentos de la administración pública, llevan en vuelta la descripción de la circunscripción en la que se les permitirá actuar a las organizaciones creadas; además, teniendo en cuenta el carácter de establecimientos públicos, son organismos de la administración que tienen funciones administrativas otorgadas por la ley francesa. Esta también determina los objetivos que deben alcanzar aquellas, en razón del desarrollo de sus funciones propias ; es decir, la defensa y el fomento de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación.

Entre las atribuciones ejercidas como organismos administrativos por las Cámaras de Comercio en Francia, podemos

enumerar las más importantes tales como: el deber de su  
 ministrar al gobierno los informes que le sean solicita  
 dos en relación con las materias o asuntos que incidan  
 en las actividades económicas que ellas representan; han  
 sido facultadas para presentar iniciativas tendientes a  
 promocionar una mejor organización y desarrollo del Co  
 mercio, la Industria y la Navegación; garantizar y asig  
 nar al gobierno la ejecución de las obras que se les ha  
 ya encomendado, con el objetivo de crear las condiciones  
 que permitan un perfecto y efectivo desenvolvimiento y  
 realización de las actividades cuyos intereses se les ha  
 confiado.

Dentro de estas facultades hacemos énfasis en la impor  
 tancia de la función que ejercen las Cámaras de Comercio  
 en Francia, cuando se convierten en Cuerpos Auxiliares  
 del Gobierno y Organos consultores de éste, caso en el  
 cual, forzosamente se les debe pedir concepto sobre los  
 diferentes temas o aspectos en estudio. De este orden de  
 ideas inferimos que, por ejemplo, se les debe solicitar  
 informes relativos a los usos y costumbres; sobre la  
 creación dentro de su territorio de nuevas Cámaras de Co  
 mercio, Bolsas de Comercio, Sucursales del Banco de Fran  
 cia, Salas de Venta Pública de mercancías nuevas, Almace  
 nes Generales y oficinas de agentes de cambio y maríti  
 mos. Además, el artículo 12 de la antes mencionada ley,

dice: que es obligatoria la consulta a las Cámaras de Comercio en relación con las reformas a las tarifas del servicio de transporte dentro de su jurisdicción; al valor de la mano de obra de los trabajos efectuados en las prisiones; de igual manera, en lo concerniente a las obras públicas y los planes a ejecutarse, también deben ser consultadas en relación con las tasas, los impuestos o peajes, que servirán para financiar dichas obras públicas.

Las Cámaras de Comercio Francesas, en razón de la Ley del 1.870, están facultadas para encargarse de la prestación de servicios públicos y ser concesionarios de trabajos públicos; es más, en el ejercicio de estas atribuciones y según el artículo 14 ibidem pueden administrar bdsas de comercio, almacenes generales de depósito, puertos y aeropuertos, fundar y manejar centros e instituciones de enseñanza comercial y los museos. Estos organismos gremiales en Francia, promueven y dirigen ferias exposiciones; también pueden expedir certificados de origen y cartas de legitimación para viajeros comerciantes; de acuerdo con los corredores, fijan las cotizaciones para las mercancías y el tiempo de validez para ellas.

A pesar de tener un radio de acción tan amplio, las Cámaras de Comercio francesas, no pueden ser jueces del



65

mercio, pues esta facultad de administrar justicia la tienen en dicho país los Tribunales de Comercio encargados también de llevar el Registro Público de Comercio centralizado en la oficina nacional de la propiedad industrial, apartando de esta manera a las Cámaras de Comercio de dicha labor.



Otro aspecto característico de las Cámaras de Comercio que se orientan por el sistema francés, es que les está prohibido reunirse en asamblea, ya que solo pueden acordar entre ellas todos los métodos y procedimientos que mejoren la eficiencia con que cumplen sus funciones, sin embargo, previa autorización del gobierno, estas agrupaciones pueden actuar sesionando en asamblea, solo para los efectos de crear, subvencionar o mantener establecimientos de servicios públicos o trabajos de interés general, así como de igual manera cuando se trata de contratar empréstitos colectivos.

En relación con la denominación "Cámaras de Comercio", la ley del 12 de Noviembre de 1.956, restringió su uso, ya que solo es permitido a estas organizaciones creadas y organizadas de conformidad con la ley francesa; y en cuanto a los integrantes del Consejo Directivo, son elegidos para períodos de seis (6) años, renovándose una tercera parte del citado Consejo, el cual se reúne por

lo menos una vez por semana. La elección de estos miembros se efectúa mediante la intervención de las distintas categorías de los sectores que representa, con el objeto de conformar un órgano directivo representativo en forma equitativa; también se observa que estos cargos desempeñados son de obligatorio cumplimiento y sin remuneración alguna.

Este Consejo Directivo, además de nombrar al Presidente y al Vicepresidente, nombra un Tesorero, al Vocal Secretario y a un Secretario Profesional remunerado.

El Código General de Impuestos de Francia, en su artículo 1.600 determina el origen de las rentas de las Cámaras de Comercio, diciendo que les corresponde una sobre tasa proporcional del impuesto de patente, que los contribuyentes pagan por este concepto y que se destina a satisfacer las necesidades de carácter económico. Sin embargo, cuando se hacen cargo de la ejecución de obras públicas en los puertos, reciben en su totalidad los gravámenes por concepto de un impuesto de tonelaje.

Como entidades consultivas y órganos auxiliares del Gobierno, ejercen las facultades que caracterizan a las Cámaras de Comercio que se originaron con fundamento en el sistema Napoleónico, pues, las facultades que otorga

la ley para expresar este tipo de Cámaras de Comercio su voluntad, se encuentran limitadas al mejoramiento de la eficiencia para la prestación del Servicio Público. De esta manera se demuestra la naturaleza pública de dichos organismos gremiales y que el legislador francés no ha dudado de la importancia de las Cámaras de Comercio, de jándole estampado en las normas que contienen el estatu to orgánico de ellas.



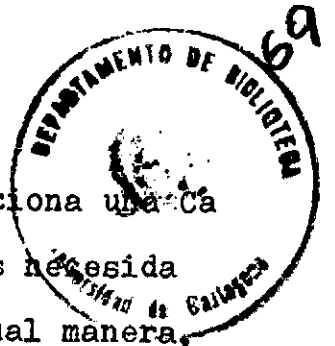
#### B- SISTEMA INGLES

Como quedó explicado en los capítulos anteriores, este sistema que nos ocupa, tomó como base los principios del sistema anglosajón y presenta como ejemplo clásico a las Cámaras de Comercio de los Estados Unidos, las cuales son completamente opuestas en su organización y funcionamiento a las que conforman el sistema Francés, ya que éstas tienen carácter privado y se identifican por las circunstancias de constituirse libremente entre comerciantes como asociaciones privadas.

Surgieron como producto de la asociación de comerciantes con la mira de proteger sus intereses particulares; empero, presentan una característica muy especial que resulta del desarrollo de las actividades propias de es

te gremio, y que se traducen en un beneficio para la comunidad dentro de la cual operan, pues, los principales objetivos de las Cámaras de Comercio Privadas las determinan a analizar y examinar las necesidades de la comunidad, para establecer las medidas encaminadas a crear las condiciones necesarias y hacer de dicha comunidad, un lugar positivo para la vida y por ende para los negocios.

En busca de los anteriores objetivos, las Cámaras de Comercio de los Estados Unidos, canalizan toda una serie de recursos y de energía, aportadas por los integrantes del gremio hacia la organización y creación de una fuerza suficiente y la configuración de una estructura legal y administrativa, que sirva a estos propósitos. Estas Cámaras privadas, operan a tales niveles que abarcan todo el territorio de dicho país, dejando claridad en el sentido de la competencia territorial; pues, existen Cámaras que abarcan los límites de una ciudad, de un pueblo o de una villa, comprendiendo también las áreas comerciales aledañas. Un claro ejemplo de esta situación planteada se presenta en las Cámaras de Comercio de Nueva Orleans, ya que en el artículo III de sus reglamentos adoptados en 1.949 dice: "promover el bienestar cívico, industrial y comercial del área de Nueva Orleans, incluyendo las áreas adyacentes de las orillas oriental y occidental del Río Misisipi.



En la mayoría de los estados de la unión, funciona una Cámara de Comercio que se encarga de atender las necesidades del estado federal correspondiente; de igual manera, a nivel nacional funciona la Cámara de Comercio de los Estados Unidos, a la cual se encuentran asociadas todas las demás entidades de este tipo en el país.

En cuanto a los integrantes de las Cámaras de Comercio de carácter privado, es preciso hacer énfasis en que estas agremiaciones consideran como base y fundamento a la persona del miembro afiliado a ella; las personas pueden ser a su vez, naturales o jurídicas; sin embargo, debemos hacer la observación sobre las cualidades que deben tener estas personas, ya que deben estar dedicadas al ejercicio del comercio o constituirse la persona jurídica para este fin. Empero, existen interpretaciones extensas como en la ciudad de Tampa Florida, Estados Unidos de América, en donde las Cámaras de Comercio han definido a sus miembros como: "Todas aquellas personas que crean que Tampa es un buen sitio para vivir y trabajar y que quieran unir sus ideas con las de aquellas personas que luchan porque Tampa conserve un adecuado ritmo de crecimiento y desarrollo", trayendo como consecuencia la existencia dentro de su seno, de integrantes que son profesionales en cualquiera rama de las ciencias humanas y no comerciantes; pero, siempre y cuando se identifiquen

con los objetivos del gremio. Es más, cualquiera persona que no pertenezca a ninguno de los gremios antes mencionados, puede ser aceptada si voluntariamente persigue a portar beneficios a la comunidad, poniendo su fuerza de trabajo al servicio de las actividades de la entidad.

Es conveniente aclarar que, dentro de este orden de ideas, se presentan dos clases de organizaciones en las Cámaras de Comercio privadas. Las Corporaciones sin ánimo de lucro y las asociaciones lucrativas, estas últimas se identifican con cualquier sociedad mercantil, donde los socios responden por las deudas de la entidad, por lo que descartaremos éstas, pues en ellas se desvirtúan la naturaleza y los objetivos de las Cámaras de Comercio como entidades de servicio.

En las corporaciones sin ánimo de lucro, la responsabilidad de los socios es limitada, existiendo por lo tanto en la mayoría de los Estados disposiciones legales y reglamentarias que rigen su creación y funcionamiento como asociaciones de personas.

Jurídicamente las Cámaras de Comercio se encuentran regidas por el Código, la Constitución y los Reglamentos, de éstos, los dos primeros son elaborados de común acuerdo por los futuros miembros y comprenden el conjunto de

7A

principios y normas que sirven de base para la organización del gremio. Este conjunto normativo abarca el nombre, la cantidad de los socios fundadores, sus derechos y obligaciones y la finalidad del organismo creado.

El procedimiento establecido para constituir una Cámara de Comercio, permite la creación de normas y reglamentaciones para la ejecución de los principios expuestos en el Código o Constitución; para determinarlo concerniente a los casos de renuncia o expulsiones; para la estipulación de todo lo relacionado con la elección de miembro, adjudicación de vacante, requisitos de admisión y las obligaciones de los empleados; y la reglamentación necesaria para las reuniones de Consejo Directivo, el quorum, etc.

En el sistema jurídico inglés, para explicar la organización y funcionamiento de las Cámaras de Comercio, estas se encuentran gobernadas por un Consejo de Directores, cuyos número de miembros integrantes, puede ser de nueve (9) a quince (15) si se trata de una Cámara pequeña y de dieciocho (18) a veinticuatro (24) si tratarse de una de las consideradas grandes. Este órgano de las Cámaras de Comercio además de ser el cuerpo legislativo del gremio, nombra de su seno un presidente, varios vi

cepresidentes, al secretario ejecutivo o gerente y a un tesorero. En sus sesiones se adoptan y controlan las ejecuciones de los programas y planes a desarrollar; generalmente este consejo se reúne en forma normal cada mes y excepcionalmente por semanas o quincenas. Sus miembros son elegidos por todos los afiliados, usando para ello la elección primaria y directa o la nominación; siendo el primero de los sistemas de elección nombrados, el más usado y con excelente resultados en las Cámaras llamadas pequeñas, por la cantidad de miembros que la integran; mientras que en las Cámaras de Comercio consideradas grandes, la elección se efectúa siguiendo el sistema de la nominación en virtud del cual, un comité de nominación se encarga de escoger a los mejores y más experimentados candidatos que, según su parecer, van a serle más útiles al gremio y consigue su consentimiento para que presten sus servicios se llegaren a ser designados, presentando una lista de nombres anualmente a consideración de la Asamblea General de Miembros, máxima autoridad de la entidad, para que la acoja o no en sus reuniones ordinarias o extraordinarias. El ejercicio del cargo dura un año y la elección se lleva a cabo con tres meses de anticipación para evitar posibles estancamientos por falta de dirección.

El presidente, dos de los vicepresidentes nombrados, el





tesorero y el secretario ejecutivo, conforman el llamado Comité Ejecutivo, que se encarga de suplir la falta del Consejo de directores en el momento que están en receso, y además revisa y aprueba el presupuesto anual en primera instancia. Los programas y planes aprobados por el Consejo de Directores, lo mismo que la ejecución de la política, están encargadas al gerente o secretario ejecutivo de la Cámara, quien también se encarga del buen manejo administrativo de la entidad proveyendo todo lo necesario, como por ejemplo el nombramiento de la planta de personal, de acuerdo con las normas y criterios técnicos del caso.

Las Cámaras de Comercio de los Estados Unidos, ejemplo para el presente estudio, están constituidas como organizaciones del orden privado, por lo tanto, sus ingresos provienen de sus miembros, que en forma voluntaria entregan una cuota para contribuir con los gastos de funcionamiento y no considerados como aporte sino como una inversión que se hace en favor de la comunidad.

De otro lado se aprecian los comités administrativos o de programas de trabajo, que son el núcleo fundamental de la agremiación, a través de los cuales se complementan y llevan a cabo los programas y planes proyectados y

de donde depende el prestigio de la Cámara de Comercio , llegando estos comités a tener carácter especial permanente, según el caso.

En este sentido se distinguen entre otras, las actividades en favor de la economía y los negocios, desarrollados al expandir la industria existente, el incremento industrial en la región, ejecutado a través de la celebración de convenciones, asambleas y contratos para la construcción de obras para el desarrollo del comercio, la agricultura y la expansión de los límites del mercado en general.

Las Cámaras de Comercio de los Estados Unidos ayudan a resolver los problemas que surgen de los negocios mercantiles, desarrollan las políticas adecuadas para el mayor impulso de las empresas; informan a los empresarios de los problemas de la ciudad, el Estado o el País; movilizan y orientan a la opinión pública y defienden los intereses del Comercio, haciendo de público conocimiento las posiciones y decisiones tomadas a través de sus órganos de prensa y publicidad.

Nos atrevemos a opinar que las Cámaras de Comercio que nos ocupan ponen un especial interés en esta clase de actividades, ya que un gran porcentaje se organiza única

y exclusivamente para atenderlas.

También desarrollan estas Cámaras, actividades cívicas que abarcan un amplio radio de acción y en las cuales se patrocinan las campañas preventivas del peligro común; promueven el mejoramiento de la navegación; otganizan y promocionan la creación de parques recreativos, etc. Todas estas actividades y muchas otras se encuentran destinadas al mejoramiento del medio donde operan, como ejemplo de este tipo de actividades podemos citar las que han desarrollado las Cámaras de Comercio de los Angeles California, de las cuales se dice: "Unificar al sector de California del Sur en un programa adecuado para llevar el agua del río Feather a esa región; trabajar intensamente para prevenir el problema del smog; sostener y fomentar proyectos para el embellecimiento cívico y la rehabilitación de barrios de clase baja; trabajar para el desarrollo de bien planeadas rutas aéreas internacionales que harían de la ciudad, el centro mundial aéreo del Pacífico.

Es de esta forma, en desarrollo de estas actividades como la Cámara de Comercio de los Estados Unidos ejerce la función gremial que mucho beneficio proudce para la comunidad, siendo esta la principal característica que iden

tifica los organismos de naturaleza privada, es decir, a aquellas Cámaras de Comercio que sigan el sistema anglosajón.

#### C- SISTEMA ESPAÑOL

El sistema español se caracteriza por ser las Cámaras de Comercio clasificadas como entidades de carácter oficial, encargadas de desarrollar y defender los intereses de la industria, el comercio y la navegación en la región donde operan.

El decreto de 29 de Junio de 1.911 otorgó a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España, el carácter de entidades públicas; es más, el reglamento interno, Decreto Real de 1.929, corrobora la naturaleza en su artículo 1.º al decir que: "Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación son organismos oficiales del Ministerio de Economía Nacional y dentro de este y en cuanto a dicha organización y funcionamiento de la Dirección General de Comercio y Abastos". Es claro que no son entidades autónomas, sino dependientes del Ministerio del ramo y de la División General de Comercio y Abastos.

Como objetivos principales de estas corporaciones encontramos la de defender y promover los intereses colectivos del comercio, la industria y la navegación, de todos los sectores que comprenden la división política española; ya como entidades oficiales con funciones netamente administrativas, hacen parte del organismo estatal. Entre éstas últimamente nombradas sobresale su carácter de órganos auxiliares y consultores del gobierno; pues, deben ser oídas obligatoriamente en los trámites de las leyes donde se traten los intereses de los representados, específicamente la consulta es obligatoria cuando se legisla sobre tratados y arreglos comerciales, reformas arancelarias y de las ordenanzas de aduana, el código de comercio y las leyes sociales que inciden en estas actividades del orden económico.

También se hallan facultados estos gremios, para ejercitar funciones de carácter policivo, capaces de moralizar el comercio, incluyendo por lo tanto facultades para perseguir los delitos y contravenciones que se cometan en perjuicio de los intereses que protegen, para lo cual se portan vigilantes evitando abusos y negociaciones de mala fe. Las Cámaras de Comercio españolas se encargan de crear bolsas de comercio, de trabajo y de lonjas de contratación, de dirimir los conflictos de intereses



que surjan entre comerciantes, en calidad de jueces, debido a que tienen el carácter de Tribunales de Comercio.

Como se deja aclarado, es a raíz del ejercicio de esta serie de funciones de las Cámaras de Comercio que siguen el sistema español, desarrollan actividades de naturaleza pública, pues se trata de actividades que pertenecen a la Administración Pública y no a ningún gremio; sin embargo, el otorgamiento de becas para fomentar la enseñanza mercantil, implica una actividad de carácter gremial que no desvirtúa la naturaleza del organismo que la ejerce, ni viceversa. Es de anotar que los informes estadísticos de los diferentes sectores que abarca la economía nacional, que ofrecen las Cámaras de Comercio a los particulares, son un gran aporte al manejo y organización de aquella, por el ministerio del ramo.

En cuanto a los integrantes del gremio o gremios que representan, pueden ser personas naturales o jurídicas y los directivos son elegidos de entre ellos para un período de seis (6) años. La cantidad de dichos directivos tiene como mínimo diez (10) y como un máximo de cincuenta (50); de acuerdo a los límites que le fija el Ministerio de Economía. Para estos efectos son considerados aspirantes y electores aquellas personas, naturales jurídi



cas que se dedican en forma permanente al ejercicio del comercio, según la ley, y cancelan al Tesoro Nacional una sobretasa del impuesto normal. El ejercicio del cargo es de obligatoria aceptación y no son remunerados, igual suerte corren el presidente y los dos vicepresidentes nombrados de su seno, no así el secretario de la Junta o Consejo Directivo, que es el único cargo remunerado.

En cuanto a los ingresos de las Cámaras de Comercio españolas, vale anotar que en los inicios de su vida jurídica, se crearon como entidades oficiales, pero sus ingresos se configuraban con el aporte de las cuotas estipuladas de antemano por parte de los afiliados; sin embargo, hoy los ingresos están supeditados al pago de una tarifa porcentual de los impuestos que se pagan para poder ejercer las actividades industriales o comerciales dentro de la ley.

El control que se ejerce al respecto, es muy estricto ; pues la ley les prohíbe las inversiones generales que excedan del diez por ciento y que no pasen del cincuenta de su presupuesto, con el fin de destinarlo para la prestación de servicios y la ejecución de obras en cumplimiento de sus funciones. La vigilancia de estas funciones corresponde a una comisión integrada por los dos vi

presidentes, el tesorero, el contador de la entidad y dos personas más, elegidas por el Consejo y quienes le responden al Ministerio en forma detallada del uso o inversión de dichos fondos.

En estos términos describimos los rasgos que caracterizan a las Cámaras que tomaron como base de su organización y funcionamiento el sistema español; de dichos rasgos se desprende el ejercicio de facultades que presentan una naturaleza jurídica pública o gremial, de acuerdo a la función ejercida. Si se trata de actividades que corresponden a la Administración Pública, es decir, jurisdiccionales, policivas, etc., son funciones públicas; pero si la actividad va encaminada a la prestación y defensa de los intereses del gremio o de la comunidad, será solamente el ejercicio de una actividad particular en defensa de los intereses propios del asociado o del gremio en general, dentro de las leyes y los reglamentos. Con fundamento en estas circunstancias explicadas nos atrevemos a sostener que este tipo de agremiación ejerce una función que presenta una dualidad de funciones y por ende de naturaleza.



## CAPITULO IV

### REGIMEN LEGAL ADMINISTRATIVO DE LAS CAMARAS DE COMERCIO EN COLOMBIA

#### A- CREACION

La creación y organización de las Cámaras de Comercio comprende un estudio basado en un régimen legal especial, de características sui generis, principalmente en lo que se refiere a la constitución de junta directiva, afiliación, incompatibilidad e ingresos.

#### a- Junta Directiva:

Las Cámaras de Comercio están compuestas por las personas que se dedican al comercio de manera habitual o profesional, ya sea por intermedio de otra persona o por sí mismas y que se encuentren debidamente inscritas ( C. de Co. 10, 19 y 79); por lo cual creemos lógico señalar

que los comerciantes no integran una de estas entidades por voluntad propia, sino por cumplir un mandato establecido legalmente.

Es muy bueno establecer que, como instituciones de orden legal han sido creadas siguiendo la política del Estado a partir de 1.936, quien ha querido inmiscuirse en los negocios de los particulares, de esta manera estableció una junta directiva con un número de miembros no mayor de doce (12) ni menor de seis (6), oscilación esta que obedece a la categoría de las Cámaras respectivas establecidas en el decreto 1520 de 1.978, quien las clasifica llevando en cuenta las rentas anuales ordinarias (art. 4) del mencionado decreto.

De estos miembros, una tercera parte es de libre nombramiento y remoción del gobierno nacional, no siendo así con las dos terceras partes restantes, que se eligen conforme al procedimiento estatuido por el C. de Co. en sus artículos 81, 82 y 84, los cuales encuentran amplio desarrollo en el decreto 1520 de 1.978 reglamentario del título VI del libro I del mencionado ordenamiento jurídico.

Esta junta directiva sesionará de manera ordinaria " cuando menos una vez al mes" y para decidir se tendrá



en cuenta "el voto favorable de la mayoría de sus miembros", preceptos establecidos en el artículo 83 del C. de Co. En cuanto se refiere a los miembros, el artículo 81 establece, (haciendo salvedad de los representantes del gobierno), que éstos "serán elegidos directamente por los comerciantes inscritos de la respectiva Cámara, de la lista que se inscribirá en la alcaldía del lugar, aplicando el cuociente electoral", sin embargo, es de anotar según esta norma, que el número de inscritos no puede exceder de trescientos (300), ya que si esto sucede, "la elección de los directores que le corresponde, que no siempre que sobrepasa de los trescientos (300) inscritos una Cámara de Comercio, le corresponda la elección a los afiliados, porque el número de éstos debe ser superior al 10% de los inscritos como lo exige en el artículo citado.

Por otro lado, la fase de duración en el cargo, como miembro de la junta, es de dos (2) años, sin perjuicio de la fecha de celebración de la Asamblea que se efectuará para ello, el período se inicia el día 1.º de julio del año correspondiente.

Para director, así llamado por el Código de Comercio, se requiere de conformidad con el artículo 85, "ser ciuda

dano colombiano en ejercicio de sus derechos políticos, no haber sido sancionado por los delitos determinados en el artículo 16 de este código, estar domiciliado en la respectiva circunscripción, ser persona de reconocida honorabilidad". De esta forma, para ocupar este cargo, vemos que no se exige título de idoneidad alguno, y que además se excluye a los extranjeros, quienes no pueden formar parte de la junta directiva, cambiando en este sentido el pensamiento del legislador, contenido en la Ley 28 de 1.931, vigente hasta la promulgación del decreto 410 de 1.971, y en la cual se establecía que los extranjeros sí podían formar parte de la junta directiva, siempre que éstos llenaran los requisitos exigidos a los nacionales.

Respecto de los miembros de libre nombramiento y remoción del gobierno nacional a cuyo cargo estará la elección de acuerdo a lo estatuido en el decreto 1520 de 1.978 que los declara "voceros del gobierno", quienes para actuar deben hacerlo, "consultando la política gubernamental, las orientaciones que en desarrollo de las mismas imparta la Superintendencia de Industria y Comercio y el interés de las Cámaras ante las cuales se actúan", es decir, que deben rendir informes al gobierno, acatar las directrices señaladas por éste, y someterse a los in

85

tereses de la respectiva Cámara.

b- Inscritos:

Según el numeral 1 del artículo 28 del Código de Comercio, que nos indica quienes deben inscribirse y qué actos de estas personas inscritas están sometidos a esta formalidad, se deduce, en concordancia con el numeral 1 del artículo 19 ibídem, que las personas cuando ejercen habitualmente el comercio, deben inscribirse en el registro mercantil, para efectos de dar cumplimiento a la parte subjetiva que establece nuestro ordenamiento jurídico en este ramo, conforme nos enseña la doctrina comercialista.

Así las cosas, pueden darse dos clases de personas comerciantes; el inscrito que desarrolla esas actividades de este tipo y el inscrito que no desarrolla esas actividades, ni accidental ni profesionalmente, por lo cual se dice que la inscripción no otorga la calidad de comerciante por sí misma.

c- Matriculados:

En lo referente a la matrícula, el legislador estableció en su artículo 31 inciso 1 que "la solicitud de ma

86

trícula será presentada dentro del mes siguiente a la fecha en que la persona natural empezó a ejercer el comercio o en que la sucursal o el establecimiento de comercio fué abierto". De esto podemos inferir que a la matrícula debe proceder la debida inscripción, según se establece en el artículo 28 numeral 1 ibídem, a que está obligada la persona que ejerce actividades mercantiles, so pena de ser sancionada hasta con multa.

d- Afiliados:

Cuando un comerciante inscrito desea ser afiliado a las Cámaras de Comercio, debe por consiguiente someterse a lo establecido por el Código de Comercio en el artículo 92, norma que los constriñe al ejercicio obligatorio de los deberes de comerciante y además, cumplir los requisitos que para tal efecto se requieren.

La afiliación del comerciante a una Cámara de Comercio, le da entre otros derechos, los siguientes: dar como referencia a dicha entidad, recibir gratuitamente las publicaciones de la Cámara, obtener en forma gratuita las certificaciones que solicite, además, como dice la ley mercantil colombiana, intervenir en las elecciones de miembros para junta directiva cuando los inscritos exce



den de trescientos (300) y los afiliados superen el 10 % de aquellos, dejando como deber para mantener la recaudación, el pago de una cuota que viene a formar parte del presupuesto, como lo veremos adelante (art. 81 C. de Co).

e- Incompatibilidades:

En lo referente a las personas que integran las Cámaras de Comercio, el C. de Co. en su artículo 85 establece : "Nadie podrá ejercer el cargo de director en más de una Cámara de Comercio", y el artículo 90 ibídem, nos establece que "los abogados, economistas y contadores que perciban remuneración como empleados permanentes de las Cámaras de Comercio, quedarán inhabilitados para ejercer su profesión en asuntos particulares mientras permanezcan en sus cargos". Es así como nuestro Código no menciona a los de libre nombramiento y remoción del gobierno nacional, que son una tercera parte, sometiéndolos a una reglamentación específica.

f- Ingresos:

A las Cámaras de Comercio les otorga la ley la función de recaudar, según el artículo 93 del C. de Co. "el producto de los derechos" por la inscripción, certificados

'que soliciten las personas, cuotas anuales y los " que produzcan sus propios bienes", sin embargo, estas entidades, cuando de ingreso se trata, que se rigen por lo establecido en el decreto 242 de 1.970, en virtud del cual se regula lo referente a los derechos a favor de las Cámaras de Comercio y se fijan las tarifas correspondientes.

## B- REGIMEN DE VIGILANCIA ADMINISTRATIVA Y FISCAL

### a- Control y tutela administrativa:

El artículo 87 del C. de Co. nos indica taxativamente quien ejerce el control y vigilancia en las Cámaras de Comercio en el país, cuando dice: "En cumplimiento de las funciones propias de las Cámaras de Comercio estará sujeto a la vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio".

Es decir, que los controles están directamente ejercidos por una Superintendencia, organismo este que forma parte del Poder Público, tal como lo dispone el artículo 10. del Decreto 1050 de 1.968. Es esta entidad delegataria de algunas funciones que corresponden al Presidente de la República de acuerdo a lo establecido en el artículo



40. del mismo Decreto, la que decide sobre reclamaciones que conciernen a la preparación, realización de la elección y el escrutinio, de los miembros no oficiales de la Junta Directiva. El reglamento elaborado para el funcionamiento interno de las Cámaras de Comercio debe gozar de su aprobación; deben revisar el informe anual de labores realizadas en estos organismos; algo más, la Superintendencia en el ejercicio de la función de inspección del funcionamiento puede imponerles multas y hasta decretar la suspensión o el cierre de acuerdo a la gravedad de la infracción cometida (art. 82 y 87 del C. de Co.).

En la parte primera sobre los controles ejercidos por la Superintendencia de Industria y Comercio, hicimos referencia a la función en términos generales de las Cámaras de Comercio, pero es preciso anotar que dicho organismo también ejerce control directo sobre el desempeño de las funciones de cada uno de los funcionarios de las Cámaras, pudiendo por medio de resolución motivada, solicitar a sus Juntas Directivas, la remoción de sus dignatarios y empleados cuando desacaten las disposiciones emanadas de ella, cuando haya manifiesto incumplimiento de los deberes que el cargo le impone, cuando en general sus actuaciones perjudiquen la buena marcha de la respectiva Cámara o cuando la Contraloría General de la República, en ejercicio de su función fiscalizadora lo solicite al Supe


90

rintendente (art. 26 decreto 1520 de 1.978).

De lo expuesto anteriormente sobre el ejercicio de los controles a las Cámaras de Comercio, se colige lo concerniente al ejercicio de la tutela gubernativa sobre las mismas, la que estará ejercida por la Superintendencia de Industria y Comercio.

En los párrafos anteriores nos hemos referido al control y vigilancia de las funciones ejercidas por las Cámaras de Comercio en forma general. Ahora pasemos a otro punto: Quién ejerce el control y vigilancia del recaudo, manejo e inversión de sus ingresos?, veamos lo dispuesto en el artículo 88 del C. de Co. "La Contraloría General de la República ejercerá el control y vigilancia del Recaudo, manejo e inversión de los ingresos de las Cámaras, conforme al presupuesto de las mismas previamente aprobado por la Superintendencia de Industria y Comercio".

Por su parte el decreto 1520 en su artículo 22 inc. 2 dispone: "Una vez aprobado el presupuesto, el traslado o la adición, la Superintendencia enviará copia auténtica del mismo a la Contraloría General de la República para el ejercicio de la función que le señala el art. 88 del C. de Co.".

91  
  
El art. 28 ibídem preceptúa: "Control fiscal. El control fiscal posterior de las Cámaras de Comercio, conforme a lo dispuesto por el artículo 88 del C. de Co., está a cargo de la Contraloría General de la República, quien reglamentará el ejercicio de esta función".

Queda pues, bien claro lo dispuesto por las normas antes transcritas, sobre quien ejerce el control fiscal en las Cámaras de Comercio.

En cumplimiento de lo que le viene ordenado por las normas que establecen el control fiscal de las Cámaras de Comercio, la entidad encargada de ejercerlo tal como lo disponen las normas a las cuales hemos hecho mención y que la facultan para emitir su reglamentación, algo que no había hecho desde la vigencia del Decreto 410 de 1971 y el Decreto 1520 de 1.978, profiere la Resolución 10210 de 12 de Septiembre de 1.983. Esta resolución señala la manera cómo ha de ejercerse el control posterior del recaudo, manejo e inversión de los fondos de las Cámaras de Comercio, provenientes de las matrículas, renovaciones, inscripciones y la expedición de certificados relacionados con el registro mercantil; se deberá verificar la existencia y vigencia de pólizas y finanzas de los empleados de manejo de acuerdo con el Código de Comercio; se imponen sanciones a empleados que no rindan cuentas o

oportunamente dentro de los plazos previstos con un mes de sueldo como multa y el Contralor podrá solicitar a la Superintendencia de Industria y Comercio la remoción del empleado reincidente.

El Contralor General de la República señala con esta medida un completo reordenamiento que por ley y de acuerdo al C. de Co. puede ejercer sobre las Cámaras en las distintas ciudades del país. En ellas se administra el manejo contable de los registros mercantiles, verificación de permisos, patentes y licencias que la operación del comercio exige.

El texto de la mencionada resolución que establece la reglamentación del ejercicio del Control Fiscal sobre las Cámaras de Comercio, lo transcribimos a continuación para una mayor información jurídica de nuestros lectores:

RESOLUCION  
010210 de 1983

"El Contralor General de la República, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE:

"Artículo 1. Naturaleza del Control. De conformidad con los artículos 88 y 93 del Decreto 410 de 1.971 (Código de Comercio), los artículos 22, 28 y 29 del Decreto 15 20 de 1.978 y demás disposiciones concordantes, la Contraloría General de la República ejercerá el control posterior del recaudo, manejo e inversión de los fondos de las Cámaras de Comercio, provenientes de las matrículas, renovaciones, inscripciones y expedición de certificados relacionados con el registro mercantil".

"Artículo 2. Competencia. Sin perjuicio de la vigilancia que por disposición de la ley le corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio, el control fiscal a que se refiere el artículo anterior será ejercido en las mismas dependencias de las Cámaras de Comercio por grupos especiales de trabajo pertenecientes a las auditorías del sector de fomento económico y social o a quienes se le encomiende esta función".

"Artículo 3. Fondos Especiales. Las Cámaras de Comercio deberán tener presupuesto, contabilidad y cajas especiales para los fondos públicos definidos en el artículo 1 de esta resolución".

"Artículo 4. Contenido y rendición de la cuenta. Los empleados de manejo de las Cámaras de Comercio deberán ren

dir las cuentas correspondientes dentro de los quince (15) días siguientes a cada ejercicio mensual".

"La cuenta deberá contener los documentos que se relacionan a continuación:

- a) Estado comparativo de la ejecución presupuestal con sus correspondientes soportes debidamente clasificados.
- b) Conciliaciones bancarias con sus respectivos extractos y certificados.

Parágrafo: A la cuenta del mes de enero deberá acompañarse el presupuesto de ingresos y egresos debidamente aprobados por la Superintendencia de Industria y Comercio y, en los meses respectivos, las adiciones y traslados que se hubieren efectuado.

Igualmente deberán presentarse, durante el primer trimestre de cada año, los balances, estados financieros y resultados de la ejecución presupuestal del año inmediatamente anterior.

"Artículo 5. Sanción por no rendición de cuenta. Sin perjuicio de las sanciones que, por disposición de la ley, imponga a la Superintendencia de Industria y Comercio, los empleados de manejo que no rindan cuenta dentro del

plazo previsto, serán sancionados con multas hasta por valor de un (1) mes de remuneración. El Contralor General podrá solicitar además al Superintendente la remoción del empleado reincidente".

"Artículo 6. Archivo y microfilmación. Salvo lo dispuesto en el artículo 8 de esta resolución, los documentos objeto de examen se archivarán en la respectiva Cámara de Comercio, de conformidad con las normas legales vigentes sobre la materia.

Concluido el exámen, la Cámara de Comercio procederá a microfilmear toda la documentación examinada y remitirá los microfilmes con un oficio explicativo a la correspondiente Sección Territorial de Examen de Cuentas".

Artículo 7. Objeto del examen. El examen de cuentas estará dirigido a los siguientes aspectos principalmente:

- a) Comprobar si los ingresos y egresos corresponden a los rubros del presupuesto aprobado por la Superintendencia de Industria y Comercio;
- b) Examinar si las adiciones o traslados presupuestales se han diligenciado debidamente y si se ha informado a la Dirección de Fomento Económico y Social de la Contraloría sobre tales operaciones;



- c) Verificar los aspectos numéricos-contables de los comprobantes de ingresos y egresos;
- d) Comprobar la realidad y la veracidad de las conciliaciones bancarias que hagan parte de la cuenta;
- e) Verificar perceptivamente sobre la caja, los registros y los libros contables los datos contenidos en las cuentas;
- f) Comprobar la existencia y vigencia de las pólizas y fianzas de los empleados de manejo;
- g) Examinar, de conformidad con lo establecido en el párrafo del artículo anterior, los estados financieros anuales;

El examen a que se refiere este artículo se encaminará , además, a establecer la conformidad de los actos y operaciones con las normas legales y reglamentarias, las disposiciones de la Superintendencia de Industria y Comercio y los estatutos y normas internos de las Cámaras de Comercio.

"Artículo 8. Resultado del Exámen. Concluído el examen se expedirá el auto de fenecimiento de la cuenta o, en su defecto se formularán las glosas correspondientes en un



aviso de observaciones dirigido a los cuentadantes y/o a los ordenadores responsables, en un término de cinco (5) días contados a partir de la fecha de terminación del examen.

Parágrafo. Notificado el aviso de observaciones, el funcionario competente solicitará a la respectiva Cámara de Comercio el desglose de los documentos objeto de las observaciones y los remitirá inmediatamente a la correspondiente Sección Territorial de Juicios Fiscales, la que iniciará el respectivo juicio de cuenta".

Artículo 9. Plazo para responder glosas. El empleado de la Cámara de Comercio a quien se le hubiere notificado a viso de observaciones dispondrá de un término de diez (10) días para responder sobre las glosas formuladas. La respuesta deberá dirigirla a la Sección Territorial de Juicios Fiscales".

"Artículo 10. Del Juicio Fiscal. El juicio fiscal se adelantará por la correspondiente Sección Territorial de juicios fiscales, de conformidad con las prescripciones y procedimientos previstos en la resolución orgánica 70 08 de 1.978 y demás disposiciones que la modifican y adicionan".

98

"Artículo 11. Pólizas de manejo. Los empleados del manejo de los fondos a que se refiere el artículo 1 de esta resolución deberán constituir pólizas de manejo por una cuantía equivalente al 1% del presupuesto anual de la respectiva Cámara".

"Artículo 12. Visitas fiscales y de inspección. La Contraloría General de la República practicará visitas fiscales y de inspección en las Cámaras de Comercio.

Si del Resultado de las visitas e inspecciones aparecieren irregularidades en el examen de cuentas, el jefe de la División de Fomento de la Contraloría revocará los fenecimientos y formulará el aviso de observaciones pertinentes".

"Artículo 13. Vigencia. Esta resolución rige a partir del 10. de Octubre de 1.983, con excepción del 2o. inciso del artículo 6o. que rige a partir del 10. de Diciembre del mismo año; y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

b- Recursos contra los actos de las Cámaras de Comercio:

Los recursos son los medios de impugnación de que puede



valerse él o los afectados por una decisión jurisdiccional o por un acto de la administración pública para que éstos sean modificados, aclarados, adicionados o revocados; pero como estamos tratando el tema de las Cámaras de Comercio, veamos si contra los actos de estas Instituciones procede medio de impugnación alguno y quien o quienes en su caso resolverá el recurso interpuesto:

El artículo 30 del Decreto 1520 dispone: "Los actos que en ejercicio de sus funciones profieran las Cámaras de Comercio, están sometidos al procedimiento gubernativo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 94 del C. de Co., reglamentado por el decreto 2733 de 1.959".

Si entramos a analizar las disposiciones antes citadas, el artículo 94 del C. de Co., nos indica que contra dichos actos procede el recurso de apelación y el superior encargado de resolverlo -no podría ser otro que el encargado de ejercer el control y vigilancia de las Cámaras de Comercio- es la Superintendencia de Industria y Comercio, y el decreto 2733 de 1.959 reglamenta que por la vía gubernativa proceden los recursos de reposición y apelación. El de reposición se interpondrá ante el mismo funcionario que profirió la providencia, y el de apelación para ante el inmediato superior (Art. 13 Decreto 2733 de 1.959).

Además, el mencionado Decreto 2733 en los artículos subsiguientes, reglamenta la forma cómo debe hacerse uso de estos recursos.

Todo lo anterior viene a despejarnos el interrogante formulado al comienzo del tema. Queda claro pues, que contra los actos de las Cámaras de Comercio proceden los recursos de reposición y apelación.

## CAPITULO V

NATURALEZA JURIDICA DE LAS CAMARAS DE COMERCIO EN  
COLOMBIA

## A- CONTROVERSIA

Sabido es, que tres sistemas jurídicos se han desarrollado en el mundo para explicar la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio, los cuales son:

a) El que considera a las Cámaras de Comercio como establecimientos públicos acogido en Francia, Italia y Alemania;

b) El que las clasifica como entidades de carácter oficial encargadas de desarrollar los intereses de la Industria y el Comercio en la región y que ha sido adoptado en España;

c) El que las ubica entre las entidades de derecho mún, como en el sistema inglés.



En Colombia, en relación con el punto y basado en las disposiciones del Código vigente, desde su expedición en el año 1.971, se han planteado dos tesis fundamentales:

a- Son entidades públicas:

Esta tesis, sostenida por eminentes juristas colombianos entre ellos el doctor José Ignacio Narváez, quien para sustentarla de las designaciones que los representantes José Luis López, Juan Pupo Villa, José Camacho Carreño y otros, dieron a las Cámaras de Comercio cuando se debatían los alcances de la ley 28 de 1.931, quienes dijeron que las Cámaras de Comercio eran: "cuerpos administrativos, por cuanto constituían una creación legal" y "establecimientos públicos" por cuanto hacían parte de la organización administrativa del país. Continúa el expositor diciendo que en desarrollo de la antes citada ley, el primer decreto reglamentario 1890 de 1.931 en su artículo 10. calificó a las Cámaras de Comercio nacionales como "entidades oficiales" y a sus miembros, como "magistrados o funcionarios públicos según el caso, para todo lo relacionado con el ejercicio de las facultades que le

'confiere la ley, las obligaciones que les impone y las responsabilidad a que haya lugar"; Narváez argumenta también su tesis basándose en el fallo que con fecha 17 de Noviembre de 1.961 emitió el Consejo de Estado, en el que conceptuó que las Cámaras estaban sometidas a un doble control: el control administrativo que debía ser ejercido por el Ministerio de Fomento, hoy de Desarrollo Económico, y el control fiscal correspondiente a la Contraloría General de la República.

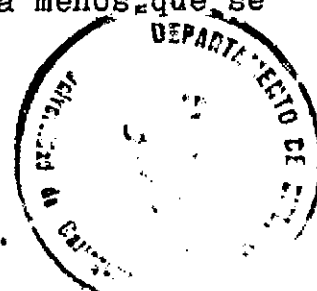
Señala el jurista que en lo que hace referencia al control fiscal, el Consejo de Estado sustentó el fallo a rriba citado en las disposiciones de la ley 151 de 1959 (art. 2), el cual debía ser aplicado a estas entidades por considerarlas como "empresas o Instituciones en que tenga parte principal el Estado", tal como lo dispone el artículo 4 de la precitada ley, que desarrolla a su vez el artículo 64 de la Constitución Nacional.

Aduce igualmente el doctor Narváez, que de los términos de la Reforma Administrativa de 1.968 se desprende que la Cámara de Comercio satisfacen características que se atribuyen a los establecimientos públicos en los decretos 1050 de 1.968, pues, según estos decretos, los establecimientos públicos "tienen origen en la voluntad del

legislador", y esto se patentiza en las Cámaras de Comercio en forma mediata o indirecta porque es la propia ley que autoriza su creación, y en forma directa o inmediata porque solo el gobierno nacional puede crearlas; porque cumplen principalmente funciones públicas que solo incumben a la administración del Estado; porque tienen un patrimonio independiente que se integra con ingresos públicos provenientes de tasa, por los servicios que prestan y por el cumplimiento de las funciones públicas que la ley les ha adscrito; porque disponen de una autonomía administrativa que se ejerce conforme a los actos que la rigen y a la tutela administrativa gubernamental que, según él afirma, corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio.

b- Son entidades privadas:

Esta tesis es sostenida por el doctor Jaime Vidal Perdomo, entre otros, quien desconoce el carácter de establecimientos públicos atribuido a las Cámaras de Comercio. Para este jurista las Cámaras de Comercio no presentan las características del establecimiento público porque según la Constitución Nacional, el establecimiento público es parte de la estructura del Estado y debe crearse por la ley y no por acto de gobierno, a menos que se





trate del ejercicio de facultades extraordinarias; sus directores o gerentes son de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, los miembros de la junta directiva en representación de la nación, son agentes del Presidente de la República, y a este corresponde distribuir los negocios administrativos entre los diversos organismos del Estado.



Observa el doctor Vidal Perdomo que las Cámaras de Comercio no están adscritas a ningún Ministerio, y ministro alguno es por derecho propio presidente de su Junta Directiva; que aunque atienda funciones administrativas no constituyen éstas su objeto principal; que siguen siendo organizaciones gremiales de carácter privado que desempeñan ciertas funciones públicas y se hallan sujetas al control que la ley señala, por lo que habría tal impropiedad en llamar a las Cámaras de Comercio "establecimientos públicos como denominarlas Ministerios o Departamentos Administrativos".

El doctor Ramón E. Madriñán de la Torre corroborando la tesis del doctor Vidal Perdomo, sostiene que "no puede confundirse la tutela administrativa con el control y la vigilancia del Estado", como sostiene Narváez, pues son instituciones diferentes, ya que la tutela implica subordinación jurídico-política; que no todos los actos

de las Cámaras de Comercio tienen recursos por las vía administrativa; y que no se entiende como, de ser las Cámaras establecimientos públicos, parte del Estado mismo , puedan ser sancionadas por incumplimiento de sus funciones por la Superintendencia de Industria y Comercio.

A estas observaciones agrega el doctor Madriñán de la Torre, que la circunstancia de sus entidades no estatales desempeñen funciones públicas, no desdibujan ni alteran su naturaleza de entidades particulares, y que ha sido frecuente en el derecho Colombiano, y no es exótico en el mundo, que se delegue en los particulares el ejercicio de funciones públicas, (como ha ocurrido con la Federación Nacional de Cafeteros, las Cajas de Compensación Familiar y otras), sufriendo el régimen legal ordinario de estos sujetos modificaciones sustanciales en algunos aspectos, como es apenas natural.

Es por esto que en el concepto del citado tratadista, los actos puramente administrativos de las Cámaras de Comercio, han sido fundamentalmente modificados, sustrayéndolos del régimen de derecho privado al que estaban originalmente supeditados, para hacerlos susceptibles de recursos por la vía gubernativa, todo en consideración a que las funciones gremiales y administrativas de estas entidades tienen en el país tal importancia, que exige

que el Estado, en el ejercicio de su política de dirección en el campo económico, y especialmente del comercio y la industria, las someta a un estatuto especial que prevee para ellas una disciplina de derecho público para su creación, formación y desarrollo.

Por ello cuando el Código de Comercio ratifica el concepto de la ley 28 de 1.931, al definir las como "instituciones de orden legal", está indicando claramente que, no obstante ser las Cámaras de Comercio entidades de derecho privado, corresponde a la ley y no a la voluntad de las personas que la constituyen, determinar los extremos de su organización y funcionamiento".

El doctor Sergio Mantilla se mostró de acuerdo con las concepciones de los expositores Vidal y Madriñán de la Torre, y trató de sentar la tesis de que con el decreto 695 de 1.972 se violaba el principio de la autonomía de la voluntad, debido a que con él se sujetaba a las Cámaras de Comercio a un claro régimen de derecho público. Fue refutado en sus planteamientos por el doctor Madriñán en el sentido que el tal principio no tiene cabida en la interpretación de las funciones de las Cámaras de Comercio, que como otros sujetos de derecho privado sometidos a estatutos excepcionales, se rigen por postulados de derecho público.

Por último cabe señalar que no son pocos los comercialistas que se acogen a los fallos que en diferentes ocasiones ha pronunciado el Honorable Consejo de Estado, favorables a las tesis expuestas por el doctor Jaime Vidal Perdomo, aunque no por unanimidad de los integrantes de este Honorable Tribunal, pues ha habido salvamento de votos que se nutren del criterio que las diferentes comisiones redactoras han pretendido imponer en la legislación nacional al tratar de regular la materia.

Lo expuesto hasta aquí, no es sino una síntesis de la controversia suscitada a raíz de las diferentes funciones que ejercen las Cámaras de Comercio, para determinar su Naturaleza Jurídica, por lo que hemos considerado conveniente insertar en este estudio, el total contenido del estudio realizado por el doctor Jaime Vidal Perdomo sobre el particular y que fué publicado en la revista de la Cámara de Comercio de Bogotá, el día 5 del mes de Junio de 1.971. Dice el doctor Perdomo:

"definir la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio es tarea difícil pues ella evoca la evolución de organismos que existen desde hace siglos y que, al lado de la atención de intereses gremiales, han tomado otros de carácter cívico, de promotores de desarrollo, de con

sultores de los gobiernos y delegatarios de funciones estatales".



"Desde la época en que en Marsella en 1.599, se reúnen comerciantes, manufactureros, navieros y marinos mercantes para velar por los intereses locales y gremiales en una sala pequeña o cámara que da el nombre a la institución de las Cámaras de Comercio, el paso del tiempo les ha venido asignando distintas tareas configurándolas jurídicamente unas veces como organismos privados, otras como públicos, en las legislaciones de los diferentes países, todo ello sin poder evitar que la mezcla de actividades produzca cierto malestar en quienes consideran que los fenómenos del derecho deben tener la nitidez que ofrece el mundo de lo físico".

"A la complicación de clasificar, con toda certeza las Cámaras de Comercio en las casillas de organismos públicos o privados, puesto que casi siempre desempeñan actividades que corresponden a unos y otros, se suma la de que no en todas las naciones los criterios para distinguir lo público de lo privado son los mismos, y aquella otra del gran debate que se ha abierto por las circunstancias de que, si el intervencionismo estatal ha llevado a que el Estado ocupe terrenos que antes correspondían con exclusividad a los particulares, no todas las

zonas nuevas de su competencia están sujetas al derecho público, como ocurre con las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta; por otra parte, se hace cada vez más frecuente la participación de los ciudadanos en deberes encomendados al poder público, por lo que también los hemisferios donde reinaba sin contendor el derecho público o el privado están sujetos a recíprocas influencias y más puede hablarse hoy en día de preferencia de un régimen jurídico que de dominio sin excepciones".

"Finalmente, en los últimos años Colombia ha vivido un intenso proceso de revisiones institucionales dentro del cual han adquirido mayor firmeza nociones jurídicas que presentaban antes vaguedad e imprecisión, y la ley ha admitido concientemente la interrelación entre regímenes de derecho público y derecho privado, todo lo cual, fuera de lo anterior, debe examinarse para concluir sobre la mejor manera de catalogar las Cámaras de Comercio".

"Estudiaremos las funciones de las Cámaras de Comercio conforme a la ley 28 de 1.931, la evolución jurídica en cuanto a personas jurídicas, si podían ser llamadas establecimientos públicos de acuerdo como lo que el derecho colombiano entiende como tal y la forma como las

contempla el nuevo Código de Comercio contenido en el decreto extraordinario 410 del 27 de marzo de 1.971".

"A- Funciones de las Cámaras de Comercio de acuerdo con la ley 28 de 1.931".

"La ley 28 de 1.931 autorizó al gobierno para crear Cámaras de Comercio en los centros comerciales o industriales importantes, cuando lo juzgue conveniente, señaló el número de miembros el cual fue modificado por el decreto 1458 de 1.942 y las condiciones que para tener tal calidad requerían".

"Entre las funciones que les asignó a las Cámaras puso la ley del año 31 de "representar ante toda clase de autoridades los intereses, colectivos del comercio, de las industrias, de la agricultura y promover ante dichas autoridades las medidas que crean convenientes a dichos intereses".

Esta atribución es ejemplo de las de carácter gremial que se estamparon en el año de 1.931 al lado de las que se puedan denominar públicas y de promoción".

"Entre las funciones de carácter gremial se refleja el



origen corporativo de las Cámaras de Comercio, que nacieron como cuerpos intermediarios entre los ciudadanos y las autoridades del Estado y para fines relacionados primordialmente con los profesionales del comercio, como era propio de las concepciones sobre la sociedad de aquella época anterior a la revolución francesa, ya que, en esta última, por el contrario, se buscó la supresión de los cuerpos intermedio para permitir el juego de la libertad personal".

"El acento gremial se advierte en la ley 28 de 1.931 en el encabezamiento, como que declara que "las Cámaras de Comercio tienen por objeto, en términos generales, propender al desarrollo de los intereses colectivos del comercio", luego en el artículo, dentro del cual se dispone que ellas deben servir de órgano oficial de los distintos ramos comprendidos en su objeto ante el gobierno nacional y pueden presentarle opiniones, conceptos, estudios o iniciativas que tiendan a introducir reformas o mejoras en dichos ramos y en otros campos de legislación que interesan al comercio; rendir a los particulares conceptos o informes sobre puntos técnicos de su ramo; prestar sus buenos oficios a los comerciantes para hacer arreglos acreedores y deudores. El mismo criterio de actividades gremiales se expresa en el artículo 24



respecto de las confederaciones de Cámaras de Comercio y en el 36 en cuanto los derechos que poseen los afiliados a las Cámaras".

"Mas también conforme a la tradición tienen las Cámaras de Comercio el desempeño de ciertas funciones públicas que el Estado les ha atribuido por leyes y que son tan públicos que nadie extrañaría que ellas estuvieran localizadas en un ministerio, departamento administrativo, su perintendencia o establecimiento público, para emplear las expresiones con que el decreto extraordinario 1050 de 1.968 denomina los organismos que hacen parte integrante de la rama ejecutiva del poder público en lo nacional. Su presencia en el catálogo de las funciones de las Cámaras de Comercio contribuye a dar a éstas ese carácter híbrido de entes públicos entes privados que dificultan su ubicación en un campo único y les proporciona esa dualidad de regímenes jurídicos que las singulariza más que a cualquier otro tipo de persona jurídica; por lo demás ese cumplimiento de funciones públicas es lo que ha llevado a algunos a pensar que las Cámaras son establecimientos públicos".

Dentro de este renglón de funciones públicas se incluye un primer grupo en que se observa más un propósito de colaboración con las autoridades que una sustitución de éstas

tas, como en los casos del artículo 12 de la ley 28 de 1.931 sobre; servir de cuerpos consultivos del gobierno y estudiar los asuntos que éste someta a su consideración y rendir los informes que les solicite, dirigir y reglamentar las obras públicas que el gobierno ponga bajo su cuidado lo mismo que los servicios que les recomienda, y prestar su concurso a las autoridades y corporaciones oficiales en los asuntos relacionados con el progreso del comercio y de las industrias en general".

"Otras, por el contrario, consisten en la realización de ciertos actos reemplazando organismos o personas públicas, como las tocantes con la recopilación de los usos y costumbres mercantiles, las de servir de tribunal de comercio para resolver como árbitro o amigable componedor de las diferencias que ocurran entre comerciantes, las del registro público de comercio, registro de sociedades, certificaciones sobre existencia y representación legal de sociedades, registro de los libros de comercio".

Este desempeño de funciones públicas atrae ciertos privilegios para las Cámaras de Comercio, como el de imponer multas y el de que sus resoluciones ejecutoriadas prestar mérito ejecutivo, pero a la vez les impone cier

tas sujeciones: sus reglamentos deben ser sometidos a la aprobación de la Superintendencia de Industria y Comercio, a ella deben remitir su informe o memoria anual de sus labores y su situación; pueden ser sancionadas con multas, sus actos son revisables por las autoridades gubernamentales de control, su presupuesto debe ser aprobado por la Superintendencia".

"A la lista de funciones mencionadas las Cámaras de Comercio agregan otras que si bien favorecen o pueden favorecer a los comerciantes tienen más bien como destinataria a toda la comunidad dentro de la cual ellas desenvuelven su actividad. El artículo 10. de la ley 28 de 1.931 expresa que las Cámaras tienen por objeto, además de lo ya mencionado, fomentar el turismo en beneficio del país y procurar la prosperidad de dichas regiones".

"Este especie de labores, que evidentemente desbordan el cuadro de sus propósitos gremiales, vincula a las Cámaras de Comercio al progreso de los lugares donde prestan sus servicios sin que por ello desplacen a las autoridades ordinarias en la impulsión del adelantamiento de las regiones. En términos más modernos se diría que el legislador pide a las Cámaras colaborar en el desarrollo de las zonas de donde están implantadas, pero sin que relegen de esta obligación a las autoridades locales a las

cuales la constitución nacional encarga, después de reforma de 1.968 en forma más enfática de realizar actos necesarios al progreso regional".



"Este cometido, que también acompaña a las Cámaras desde sus comienzos y que se vuelve sobre el bienestar colectivo, ha tomado gran cauce en países como los Estados Unidos donde la iniciativa privada coopera en alto grado en tareas de interés general que no ha asumido el Estado. En Colombia fuera del enunciado general ya indicado del artículo 10. de la ley 28 está previsto que las Cámaras organicen exposiciones comerciales o industriales, servicios de información y museos mercantiles, publiquen periódicos o revistas sobre asuntos comprendidos en el radio de su competencia o fomenten directa o indirectamente la enseñanza comercial, industrial, agrícola, marítima o aérea".

B- Evolución de las personas jurídicas y mezcla de regímenes jurídicos.

En el campo de las personas jurídicas y del régimen jurídico a ellas aplicables se han producido movimientos y criterios que conviene tener en cuenta porque ellos forman parte también del análisis sobre la naturaleza jurídica

dica de las Cámaras de Comercio".

"El derecho clásico había elaborado una tipología de entes jurídicos buscando que a cada categoría o grupo pudiera aplicarse un sistema homogéneo de reglas jurídicas. No obstante, el aumento de la intervención estatal, que ha cubierto campos otrora del resorte exclusivo de los particulares, ha hecho aparecer nuevas figuras de personas morales que no se gobiernen con normas de derecho público sino a las cuales se aplican, a veces en parte y en otras mayoritariamente, principios, o disposiciones jurídicas del derecho privado. En dirección contraria se ha acrecentado el fenómeno de la colaboración de particulares en las gestiones estatales, lo que ha conducido, naturalmente, a trasladar a éstos algunos preceptos concebidos inicialmente para personas públicas".

"Por el lado del derecho privado, fuera de las figuras tradicionales de la sociedad, las corporaciones y las fundaciones, y como respuesta a la necesidad de asociarse para poder alcanzar metas en un mundo cada vez más complejo, surgen nuevas formas que ensanchen los tipos de personas jurídicas; piénsese, por ejemplo, en los sindicatos, cooperativas, juntas de acción comunal y en las distintas variedades de sociedades mercantiles que han

florecido en el curso del presente siglo. Si bien algunas de ellas se acomodan con las categorías jurídicas existentes otras las desbordan.

"En las esferas que operan bajo el control del Estado la evolución es igualmente de mucha monta; ella va desde el aumento de colectividades territoriales a la creación y multiplicación de lo que hoy se conoce en derecho colombiano con el nombre de entidades descentralizadas ( establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta)".

"Fuera de lo anterior, en algunos países como Francia a parecieron personas jurídicas cuya clasificación de públicas o privadas se hacían difícil pues, si generalmente estaban integradas por particulares miembros de determinada profesión, realizaban funciones propias de las autoridades obrando en cierta forma como delegatarios de ésta. Esta situación, que se presenta particularmente durante la segunda guerra mundial, alrededor de los " comités de organización" y las órdenes profesionales, conduce a la jurisprudencia del servicio público funcional según el cual ante la dificultad de definir si un organismo es público o privado, se dice que lo importante es constatar que presta un servicio público y tratarlo en consecuencia".

119



"Igualmente se presenta con mayor frecuencia la colaboración de personas privadas con la administración. En derecho francés, como en el nuestro, se conoce el procedimiento de la concesión por el cual se confía a una persona privada el cumplimiento de una actividad de servicio público o de una obra pública mediante contrato, vinculándola a una tarea que de otra manera atendería directamente el Estado. En derecho francés desde 1.935 se ha dado cabida a las "empresas privadas de interés general" que por virtud de ley pueden ser beneficiarias de cierto poder de que normalmente son poseedoras las personas públicas, o la administración debe hacer operar en su favor mecanismos como los de la expropiación, servidumbre administrativas, trabajos públicos, etc."

"Si la tificación de personas privadas (corporaciones o asociaciones, fundaciones y sociedades) se ha hecho con bastante claridad y de allí se deriva la aplicación de un régimen jurídico de derecho privado, no ha ocurrido otro tanto respecto de las personas públicas o que tienen vinculación con el Estado. El retraso que ha tenido el derecho administrativo enfrente del derecho civil, el crecimiento vertiginoso que se ha producido en el campo de los organismos relacionados con la administración pública y la ausencia de criterios firmes en la materia ,

han dilatado considerablemente la aparición de una tipología de personas jurídicas públicas".

"Fué el año de 1.968, fecha de culminación de los procesos de reforma constitucional y administrativa, en el que mayor esfuerzo se produjo en el sentido de caracterizar los organismos públicos y definir su régimen jurídico".

"La reforma constitucional estipula que los establecimientos públicos forman parte de la estructura de la administración nacional, al lado de los ministerios y los departamentos administrativos, autoriza al Presidente de la República para distribuir los negocios según sus afinidades entre unos y otros y a nombre libremente los gerentes o directores de establecimientos públicos, remite a la ley para la expedición de los estatutos básicos de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, fue ra de prever que estos tipos de personas jurídicas pueden ser creados por los departamentos y los municipios, resolviendo así positivamente la controversia que sobre la última hipótesis se había planteado".

"Si se parte de la base de que con anterioridad la Constitución Nacional no citaba siquiera el término estableci



miento público se deduce el interés que la enmienda de 1.968 puso en esta materia".

"La reforma administrativa del mismo año (decretos 1050 y 3130 de 1.968, dictados con base en las autorizaciones extraordinarias de la ley 65 de 1.967), establece qué organismos integran la rama ejecutiva del poder público en lo nacional y la posición de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta respecto de esta estructura, para pasar luego a definir, como no se había hecho antes, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta. Este conjunto de entes jurídicos, que se denominan genéricamente en el decreto 3130 de 1968, "entidades descentralizadas", se distinguieron allí mismo de las instituciones de utilidad común o fundaciones, y recibieron las reglas de tutela gubernamental y sus principios de organización, y vieron también determinado su régimen jurídico integral en el mismo estatuto".

"Empero, no escapa el derecho colombiano, como quizás ningún otro de los tiempos presentes, al fenómeno de la mezcla o dualidad de regímenes jurídicos ya que si existe de preferencia uno de derecho público en los establecimientos públicos y otros de derecho privado en las empresas



industriales y comerciales del Estado y en las sociedades de economía mixta, en uno y otro caso no exclusivos, pues la ley puede contemplar y contempla eventos en que se hace excepción a la regla, como, por ejemplo, cuando el artículo 31 del decreto extraordinario 3130 de 1.968 prevé que son administrativos los actos que realicen las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta para el cumplimiento de funciones administrativas que les haya confiado la ley".

"Esta dualidad de regímenes jurídicos es el signo jurídico de la época y resulta de la multiplicación de las actividades gubernamentales, algunas no tan disímiles o más bien parecidas a las de los particulares, como en la hipótesis de sociedades y empresas, y, de otro lado, del acento de interés general que pueden tener actividades de los particulares o de la delegación o encargo de funciones que les hagan los poderes públicos".

"Por lo demás esto no es un hecho nuevo; se ha admitido por la jurisprudencia y la doctrina que en el contrato de concesión extiende una reglamentación de un servicio que, obviamente, cae bajo la órbita del derecho público; es probable, por ejemplo, que en la concesión de emisión de moneda que ha hecho el Estado al Banco de la Repúbli

ca se produzca actos que tienen el carácter de administrativos y cuyo autor es una persona privada. En la ley 151 de 1.959 se reconoce la posibilidad de que personas naturales o jurídicas tengan el recurso y manejo de rentas pertenecientes al erario público, lo cual conduce a que estos aspectos de una entidad particular pueden estar regidos por normas de derecho público. Igualmente en Colombia tiene lugar la hipótesis de personas privadas a las cuales se les ha encomendado el desempeño de funciones públicas, como lo contempla expresamente el artículo 18 del decreto extraordinario 3130 de 1.968 respecto de miembros de Juntas Directivas de establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, y en el caso de los Notarios antes de la nacionalización".

C- Las Cámaras de Comercio son establecimientos Públicos?

"Las circunstancias de tener a su cargo algunas funciones públicas ha llevado a algunas personas a pensar que las Cámaras de Comercio pueden ser clasificadas como establecimientos públicos. En el evento de que esa denominación hubiera sido adaptable antes de 1.968, hoy en día es completamente contrario a normas constitucionales y legales dar esa clasificación a las Cámaras de Comercio,

como se pasa a exponer".

Conforme a la Constitución Colombiana las características que debe tener un organismo o entidad que se califique de establecimiento público o las consecuencias que de esa categoría jurídica se derivan son las siguientes:"

"1a. El establecimiento público es parte de la estructura de la administración, al lado de los ministerios y departamentos administrativos, por tanto integrante de la rama ejecutiva del poder público".

"2a. Su creación debe hacerse por ley no por acto del gobierno, a menos de hacerse con facultades extraordinarias de ley sujetas a término, y la iniciativa del proyecto de ley correspondiente está reservada al gobierno".

"3a. Los directores o gerentes de los establecimientos públicos son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República".

"4a. En la Junta Directiva debe haber representantes de la Nación que son también agentes del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción".



"5a. El Presidente de la República puede distribuir negocios administrativos, según sus afinidades, entre ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos".

"6a. Si el establecimiento público es departamental - tiene que definirse su pertenencia a determinado nivel administrativo- debe ser creado por ordenanza e iniciativa del gobernador, éste designa libremente su director o gerente y representantes del Departamento en su junta directiva, pero la Asamblea Departamental también designa representantes suyos en esa junta directiva".

"7a. Si el establecimiento público es de carácter municipal debe ser creado por el Consejo Municipal a iniciativa del alcalde".

"8a. En los dos casos anteriores su creación está condicionada a la expedición de una ley general sobre la materia".

"Es fácil observar la incompatibilidad que existe entre estos textos legales y la naturaleza tradicional de las Cámaras de Comercio, pues que tales disposiciones constitucionales se han dictado teniendo en cuenta que los es

establecimientos públicos son: enteramente compartimientos estatales, parte de la estructura de la administración, integrantes de la rama ejecutiva del poder público, como lo precisa el artículo 10. del decreto extraordinario 1950 de 1.968".

"Habría tal impropiedad jurídica en llamar a las Cámaras de Comercio establecimientos públicos como denominarlas ministerios o departamentos administrativos. Una y otra denominación repugna con la condición jurídica, económica y gremial de las Cámaras de Comercio pues aquellas están hechas para designar secciones de la administración pública, partes de la rama ejecutiva del, poder público, porciones de la organización del Estado. Es elemental que riñan tales elementos o consecuencias jurídicas con las que la tradición y el buen sentido jurídico atribuyen a las Cámaras de Comercio que para que se apelliden así deben seguir siendo entidades gremiales y no agencias estatales, aunque desempeñen por delegación ciertas funciones públicas como lo hacen o, pueden hacer muchas otras organizaciones".

"La impropiedad jurídica de catalogar como establecimientos públicos a las Cámaras de Comercio procede el error de pensar que toda institución que cumpla ocasionalmente

o parcialmente funciones públicas tiene que ser un establecimiento público no es genérica sino específica de 1.968 y como existen funciones públicas encomendadas a particulares".

"En este sitio vale la pena tener en cuenta que ni aún cuando se trata de entes creadas por iniciativa exclusiva del Estado, con recursos suyos, para actividades que ha tomado a su cargo, en todos los causales da la figura del establecimiento público, sino que puede nacer es una empresa industrial y comercial del Estado. Y no toda creación totalmente estatal es establecimiento público, menos puede serlo cuando en ella intervienen los particulares, como cuando se trata de Cámaras de Comercio, y si la naturaleza de sus funciones o actividades la utiliza la ley para distinguir el establecimiento público de la empresa industrial y comercial (funciones administrativas en el primero, actividades industriales y comerciales en las segundas) también el promedio de actividades gremiales de las Cámaras debe servir para distinguir las de los establecimientos públicos. Porque las entidades con finalidades esencialmente gremiales no pueden ser confundidas con los establecimientos públicos, que son cuerpos puramente administrativos, aunque las primeras tengan en sus manos algunos deberes públicos delegados,

como es el caso de ciertas federaciones de productos que han manejado cuotas de fomento decretadas por leyes



"Desde el punto de vista legal tampoco existe compatibilidad entre las normas y la naturaleza de las Cámaras de Comercio. Es tradicional en éstas la representación colectiva de los intereses del comercio, es decir, de un gremio o sector económico, y esto no se consigna con la representación de los intereses generales que corre a cargo de los establecimientos públicos y demás engranajes administrativos como partes integrantes que son de la rama ejecutiva del, poder público".

"El artículo 50. del decreto extraordinario 1050 de 1.968 define los establecimientos públicos como entes "encargados principalmente de atender funciones administrativas". Este predominio de funciones estatales es consecuencia obvia de su condición de parte del Estado; las Cámaras de Comercio, en cambio, son entidades principalmente y por esencia gremiales a las cuales el Estado puede confiar ciertas funciones públicas pero sin que ello les cambie su naturaleza derivada de la misión que han cumplido en su larga existencia y la que deben tener si se conserva con ese carácter".



"Lógico es que si el Estado creara establecimientos públicos para desempeñar las funciones públicas que eventualmente pueden estar confiadas a las Cámaras de Comercio puede hacerlo por intermedio de la ley; pero en tal caso tales establecimientos públicos no podrían ejercer las otras actividades gremiales de las Cámaras, pues un organismo público no puede dedicarse a tareas particulares de esta índole". Entonces de la misma manera como un establecimiento público típico creado por la ley se desnaturalizaría al ocuparse de los asuntos profesionales de las Cámaras, también éstas pierden su razón de ser al convertirse en establecimientos públicos".

"Otras consecuencias se derivarían de llamar establecimientos públicos a las Cámaras de Comercio. Habría necesidad de adscribirlas a un ministerio, los presidentes de ellas serían por derecho propio miembros del consejo superior del ministerio del ramo, las personas que trabajaran en las Cámaras serían empleados públicos por regla general; en este evento, los directores de la Cámara de Comercio no podrían obtener préstamos ni contraer obligaciones con los comerciantes y estando en los cargos de dirección por esa circunstancia, ya que incurrirían en una de las prohibiciones de textos de la reforma administrativa de 1.968, y tendrían las incompatibi

190

lidades de los funcionarios públicos lo cual es injusto para personas que no dedican su tiempo a la atención de servicios estatales".

"Toda la confusión jurídica que se generaría al llamar establecimientos públicos a las Cámaras de Comercio, como las denominaba un proyecto del Código de Comercio, tiene origen -se repite en el error de pensar que toda entidad que atienda alguna función pública es establecimiento público, lo cual es contrario a la realidad jurídica colombiana y del derecho comparado; de otra parte ella se inspira en el buen propósito de sujetar a control a las Cámaras de Comercio en cuanto al cumplimiento de sus funciones públicas".

"D- La naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio según el decreto extraordinario 410 de 27 de Marzo de 1971 (nuevo Código de Comercio)".

Hemos hecho un recorrido de antecedentes legales y de criterios jurídicos destinado a precisar la naturaleza de las Cámaras de Comercio en el nuevo Código. Sin estos antecedentes, que los hemos tomado en buena parte de estudios anteriores, hubiera sido muy difícil llegar a las conclusiones que vamos a adoptar en este ensayo, para lo

131  
cual en esta especie de introducción al tratamiento que el nuevo Código de Comercio da a las Cámaras de Comercio, es necesario tomar en cuenta algunas disposiciones legales de este nuevo estatuto".

"Las Cámaras de Comercio siguen siendo organizaciones de carácter gremial integradas por los comerciantes inscritos en el respectivo registro mercantil, con funciones de esa índole que destaca el artículo 85 encomendarles: "servir de órgano oficial de los intereses del comercio ante el Gobierno y ante los comerciantes mismos".

"También, continúan desempeñando funciones públicas, como son las de llevar el registro mercantil y certificar sobre los actos y documentos en él inscritos y sobre la existencia de costumbres mercantiles recopiladas. Al lado de éstas unas de promoción cuyo detalle no del caso en esta oportunidad".

"Las Cámaras tienen como ingresos ordinarios el producto de los derechos autorizados por la ley para las inscripciones y certificados, las cuotas anuales que el reglamento señale para los comerciantes afiliados e inscritos y lo que produzca sus propios bienes y servicios, y están sujetas a la vigilancia de la Contraloría General de

la República, en el recaudo, manejo e inversión de sus ingresos".



"Por último, se establece, entre otros controles, que la Superintendencia de Industria y Comercio conocerá de las apelaciones interpuestas contra los actos de las Cámaras de Comercio y que surtido este recurso quedará agotada la vía gubernativa".

"Ya dijimos que existió una propuesta que declaraba a las Cámaras de Comercio establecimientos públicos. Tal propuesta no fue aceptada y en su lugar se las definió como "instituciones de orden legal con personería jurídica, creadas por el Gobierno Nacional, de oficio o a petición de los comerciantes del territorio donde hubiere de operar". Es decir, se mantuvo la definición de la ley 28 de 1.931".

La circunstancia histórica ya mencionada del rechazo a la propuesta de calificación de las Cámaras de Comercio como establecimientos públicos sería suficiente para ilustrar el deseo del legislador de 1.971; sin embargo, confirman este punto de vista los términos de la definición de institución de orden legal que no es propiamente establecimiento público, y las consideraciones de carác

ter constitucional y legal que se han hecho en otra parte del estudio, las cuales no están afectadas por norma alguna del Código nuevo".

"Se puede concluir, entonces, afirmando que las Cámaras de Comercio siguen siendo organizaciones gremiales de carácter privado que desempeñan ciertas funciones públicas y que se hallan sujetas al control estatal que la ley señala".

"En cuanto a este control estatal -que no va a examinarse en este escrito- tiene ciertas manifestaciones excesivas e impropias, como en el caso de las apelaciones contra los actos de las Cámaras de Comercio; no se distingue qué actos son, luego se tiene la tendencia a creer que son todos. Y entonces se puede afirmar que si es lógico sujetar a apelación los actos cumplidos en ejercicio de funciones públicas considerándolos administrativos, es absurdo someter al mismo tratamiento actos que no tienen ese carácter, como son los de carácter gremial o de pura organización interna. El artículo 94 del Código que tal provee va a dar lugar a confusiones que hubieran podido evitarse empleando mayor cuidado y técnica jurídica porque además el error ya anotado tiene el de callar sobre la persona que produce los actos apelables; en

134

frente de este vacío no faltará quien piense que el acto de cualquier empleado de una Cámara de Comercio es apelable ante la Superintendencia de Industria y Comercio, lo cual es excesivo e impropio".

"Cerramos este artículo poniendo de presente que tal disposición es contraria a la naturaleza de organismo privado de las Cámaras de Comercio; en esa condición, no puede dárseles el trámite de administrativos a los suyos que en la mayor parte de los casos tienen ese carácter".

#### B- DECISION DEL CONSEJO DE ESTADO

En los párrafos anteriores del presente capítulo, hemos expuesto la controversia suscitada entre los juristas doctrinantes de nuestro país, sobre la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio en Colombia, y cada uno de ellos expone su criterio con argumento jurídicos de gran importancia, a los cuales unos y otros nos acogemos los que ahora comenzamos nuestro estudio sobre el particular.

La no definición clara y precisa de nuestra legislación sobre la Naturaleza Jurídica de las Cámaras de Comercio, constituye la piedra angular para que se produzca la discrepancia sobre el tema, y por ello los abogados litigan



tes también caen en la errada interpretación que por falta de legislación clara se le viene dando al caso.

Los Tribunales seccionales de lo Contencioso Administrativo, en diversas ocasiones han desatado litis que han llegado hasta su conocimiento, y a cuyo fallo se han acogido las partes intervinientes en el proceso, unas por no prolongar más el juicio, otras son cuestiones económicas las que no le permiten llegar hasta el más alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo del país. Solo excepcionalmente y utilizando poderosos argumentos jurídicos se llega hasta allá, como el caso del señor CESAR DULCEY LEDESMA, quien por conducto de su apoderado interpone recurso de apelación contra la sentencia proferida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Departamento del Cauca, en la litis que tiene trabada con la Universidad del Cauca, Una vez recibido el expediente en el Consejo de Estado, se produce el reparto de rigor, correspondiéndole al Consejero Alvaro Orejuela Gómez, como ponente en dicho juicio, elaborar el proyecto de sentencia respectivo, en el cual el ilustre jurista se inclina por decir que las Cámaras de Comercio en Colombia son Establecimientos Públicos, y propone a la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, que se falle en tal sentido. Este proyecto de sentencia fué nega

do por la mayoría de los integrantes de la Sala, en sesión celebrada el 14 de Septiembre de 1.973.

Como consecuencia de la negación, pasa el negocio para la elaboración de una nueva ponencia al Consejero que sigue en turno, en este caso al doctor Rafael Tafur Herrán, y quien elaboró el proyecto de sentencia inclinándose por la decisión de que las Cámaras de Comercio son entidades gremiales. Este proyecto es acogido por la Sala en su mayoría, y cuando decimos en su mayoría, estamos diciendo que no todos los magistrados que la componen comparten el criterio allí expuesto, por lo tanto, a la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, el día 22 de Mayo de 1.974, se produce el salvamento de voto del Consejero Alvaro Orejuela Gómez, corroborando con esto, que hasta en el más alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, subsiste la controversia que hemos venido exponiendo.

Para mayor claridad sobre el particular, nos permitimos transcribir tanto la Sentencia como el Salvamento de Voto a los cuales hemos hecho referencia.

Veamos pues, los argumentos jurídicos que en uno y otro



sentido se exponen:

a- Sentencia de Mayo 22 de 1.974:

CONSEJO DE ESTADO  
Sala de lo Contencioso Administrativo  
Sección Segunda

Bogotá D. E. veintidos de mayo de  
mil novecientos setenta y cuatro

Consejero Ponente: Dr.  
Rafael Tafur Herrán  
Exp. No. 1722

"Por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción que consagra el Artículo 67 del C. C. A. el señor CESAR DULCEY LEDEZMA solicitó al Tribunal Administrativo del Cauca que hiciera las siguientes declaraciones:

"Primera. Carece de eficacia legal la Resolución administrativa No. doce (12) de veintiseis (26) de Febrero de mil novecientos sesenta y ocho (1.968) por medio de la cual la CAJA DE PREVISION SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DEL CAUCA, le negó al señor CESAR DULCEY LEDEZMA, mayor y vecino de Popayán, ex-servidor de dicho establecimiento do



cente, una PENSION MENSUAL VITALICIA DE JUBILACION, por considerar que en el lapso en que trabajó en la CAMARA DE COMERCIO DEL CAUCA como empleado de esta entidad de servicio público, no tenía el carácter de empleado oficial sino particular".

"Segunda. Como consecuencia de la declaración anterior, la UNIVERSIDAD DEL CAUCA, reconocerá y pagará al Sr. CESAR DULCEY LEDEZMA, de las condiciones civiles anotadas, una PENSION MENSUAL VITALICIA DE JUBILACION en concurrencia con las otras entidades de derecho público en donde el demandante prestó sus servicios a partir del 10. de Agosto de 1.967, fecha en que quedó en desempleo, cuando ya había cumplido más de cincuenta (50) años de edad y veinte (20) de servicio, equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del promedio de sueldos devengados en el último año, con inclusión de la doceava parte de la prima de navidad (Artículo 4o. Ley 4a. de 1.966).

"Tercera. Comuníquese a la UNIVERSIDAD DEL CAUCA lo aquí resuelto, enviándole copia íntegra de la sentencia (Artículo 132 C. C. A.)"

"Partió el demandante de la base de que las Cámaras de Comercio son entidades oficiales y que por lo tanto sus ser

vicios prestados en la del Cauca son acumulables al tiempo servido en la Universidad de aquél Departamento y anteriormente en el Servicio de Salud de la misma Sección a fin de completar así los veinte años requeridos para tener derecho a pensión de jubilación".

Al término de la instancia, el Tribunal en sentencia de 18 de Abril de 1.969 negó las peticiones de la demanda por considerar en síntesis:

"1. La Cámara de Comercio del Cauca es una entidad de carácter privado, que cumple servicios públicos en beneficio del comercio;

"2. Los actos llevados a cabo por la Cámara de Comercio en sus relaciones con el Estado para la prestación del servicio, son de carácter público;

"3. Los actos de la Cámara en cuanto se relacionan con su organización interna y con sus relaciones concernientes a sus afiliados y a terceras personas, son de carácter privado, "realizados a nombre de ella misma y no a nombre de la Nación ni por cuenta de ella", y

"4. El vínculo que une a los empleados que enajenan su

fuerza de trabajo en dicha institución es de carácter privado y, por consiguiente, el tiempo servido en ella, legalmente no se puede acumular, para efectos de la pensión, al tiempo de servicio prestado al Estado o a un Instituto Descentralizado o a un Establecimiento Público".

"Por apelación que interpuso la parte actora el negocio ha venido al conocimiento del Consejo de Estado".

"El recurso recibió el trámite legal correspondiente y como se acogiera el proyecto de sentencia redactado por el Consejero sustanciador ha pasado el proceso al que sigue en turno para ponencia definitiva de acuerdo con el pensamiento de la mayoría de la Sala".

AL EFECTO SE CONSIDERA :

I

"La prestación de que trata fué solicitada a la Caja de Previsión de la Universidad del Cauca, institución ésta a la que prestó sus servicios el demandante últimamente, del 16 de julio de 1.962 al 31 del mismo mes de 1.967".

"Al Servicio de Salud del Cauca estuvo vinculado con an

terioridad, y, precisamente, de 1.942 a 1.955, a la Cámara de Comercio de Popayán. Su empleo fué allí el de Tero-escriviente".



"Serán efectivamente, más de 20 años de servicios; y como de otra parte el señor Dulcey nació en 1.908, se reunirán así los requisitos necesarios para recibir la prestación que pretende".

## II

"Sin embargo, el tiempo servido en la Cámara de Comercio del Cauca no es acumulable para dichos efectos".

"En esto se manifiesta de acuerdo a la Fiscalía 4a. de la Corporación en su vista de fondo, que termina con la solicitud de que se confirme lo resuelto por el Tribunal. No estima la colaboradora fiscal que pueda afirmarse, de manera rotunda, que las Cámaras de Comercio "tienen carácter de entidades estrictamente oficiales" y abunda en razones a este respecto".

"El actor en su alegato de esta instancia termina calificándolas como verdaderos establecimientos públicos. En la demanda afirma que no cabe duda de que los integrantes de las Cámaras de Comercio "junto con los empleados subalternos (como en su caso), prestan un servicio públi

co oficial, en manera alguna de carácter particular, como erróneamente se ha interpretado hasta ahora".

"Insiste, particularmente, en que el Artículo 10. del decreto 1890 de 1.931, definió las Cámaras de Comercio como "entidades oficiales", y en que "sus miembros se consideran como Magistrados o funcionarios públicos" según el criterio establecido en el C. de Régimen Político y Municipal. Encuentra que todas las normas legales que cita se complementan en apoyo de sus pretensiones con los de la Ley 151 de 1.959, el Decreto 2127 de 1.945 y los Decretos 1050 y 3135 de 1.968".

"O sea que para el demandante los propios decretos sobre reforma administrativa confirman su tesis de que las Cámaras de Comercio son establecimientos públicos".

"Empieza la Sala por observar:

"a)- Ciertamente el Decreto 1890 de 1.931 llamó entidades oficiales a las Cámaras de Comercio. Pero como fué reglamentario de la Ley 28 sobre dichas entidades y en esta última no se consignó calificación semejante, hay que concluir que en ese punto rebasó la Ley reglamentaria y no es atendible para los fines de que se trata".

"b)- También el Decreto 1890 en el Artículo 10. considera a los miembros de las Cámaras de Comercio "como Magistrados o funcionarios públicos, según el caso", para todo lo relacionado con el ejercicio de las funciones que les confiere la ley, sus obligaciones y responsabilidades".

"Más si se recuerda que la Ley 28 de 1.931 identificaba las Cámaras de Comercio con sus directivas, puesto que decía "cada Cámara de Comercio deberá constar de no menos de nueve miembros principales ni más de quince" ( Artículo 40.) fácilmente se advierte que aquel concepto de "Magistrados o funcionarios" nunca pudo englobar a los empleados subalternos que no eran siquiera miembros de ellas, como fue el caso del actor".

"c)- La Ley 28 de 1.931 dijo apenas que las Cámaras de Comercio "son instituciones de orden legal".

"Otra expresión que se presta a su confusión".

"Instituciones de orden legal" -entiende esta Sala- no en el sentido de oficializarlas o incorporarlas a la Administración Pública, que no fue lo que se propuso la Ley. "De orden legal", solamente para que quedara claro



que escapan a la libre estipulación de los comerciantes interesados y que deberán regirse por lo dispuesto en la Ley en cuanto a su organización y funcionamiento".

### III

"Históricamente es bien conocido el origen de las Cámaras de Comercio. Se remonta a las asociaciones de Comerciantes de la Edad Media que para la época de la revolución francesa habían alcanzado grande auge y que como consecuencia de ese movimiento ideológico sufrieron considerable eclipse".

"Resurgieron con posterioridad y a lo largo del último siglo se desarrollaron extendiéndose a los diferentes países. Siempre con la característica principal de ser organizaciones de los comerciantes destinadas a velar y propender por los intereses del gremio. Esto al lado de ciertas funciones de fomento. Pero predominando el aspecto gremial".

"La controversia acerca de la naturaleza de las Cámaras de Comercio no es de ahora. Por razón de sus varias funciones pues también han llegado a asumir funciones adminis



trativas se ha discutido si tienen carácter exclusivamente gremial o si alcanzan la categoría de organismos oficiales".

"Descartado que pueda tenerseles como simples dependencias oficiales, si algo fueren dentro de la clasificación de nuestras entidades descentralizadas, estos organismos dotados de personería jurídica corresponderían al tipo de establecimientos públicos y podría tener razón el actor".

"Pero, también si algo ha quedado claro a partir de la expedición del Código de Comercio o Decreto 410 de 1.971 , es precisamente que no tiene esa calidad".

"En efecto: no obstante haberseles, querido atribuir a aquel carácter por algunos miembros de la Comisión Revisora y no obstante también que al gobierno se le hizo llegar esa inquietud queriendo provocar una definición del punto, las cosas no se cumplieron así".

"Sabido es que la Ley 16 de 1.968, Artículo 20, Ordinal 15, revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias "pero que previa una revisión final hecha por una comisión de expertos en la materia, expida y

ponga en vigencia el proyecto de ley sobre Código de Comercio que se halla a la consideración del Congreso Nacional". Trátase del proyecto del año de 1.958".

"La comisión se integró el mismo año de 1.968 y en 1.971, dividida rindió informe de sus labores".

"Una parte de sus integrantes propuso":

"Las Cámaras de Comercio será establecimientos públicos, creados directamente por el Gobierno Nacional de oficio o a petición de los comerciantes del territorio donde hubieren de operar".

"Otra parte menos autorizada de la Comisión fué partidaria de definir las así:

"Las Cámaras de Comercio están integradas por los comerciantes inscritos en ellas, serán asociaciones de carácter gremial creadas directamente por el Gobierno Nacional, tendrán personería jurídica y serán representadas por su respectivo presidente".

El Presidente de la República que como se ha visto estaba autorizado" para expedir y poner en vigencia el proyec

147



to en discusión, ante la disparidad optó por dejar las cosas como estaban en la legislación procedente y repitió en el texto definitivo del Decreto 410 de 1.971 la expresión "instituciones de orden legal" empleada por la Ley 28 de 1.931 para definir las Cámaras de Comercio".

"Instituciones de orden legal" -entiende esta Sala- no en el sentido de oficializarlas o incorporarlas a la Administración Pública, que no fué lo que se propuso la Ley. "De orden legal", solamente para que quedara claro que escapan a la libre estipulación de los comerciantes interesados y que deberán regirse por lo dispuesto en la Ley en cuanto a su organización y funcionamiento".

"Todo indica que se procedió así por no creerse indispensable al mejor funcionamiento de las Cámaras de Comercio el instituir las como establecimientos públicos. Aún más; no se creyó facultado el Presidente para hacerlo por corresponder la creación de establecimientos públicos al Legislador ordinario de acuerdo con la Constitución".

"No cabe duda de que conforme a la historia de su establecimiento el Código de Comercio excluye que pueda tenerse a las Cámaras de Comercio como establecimientos públicos".

## IV

"Abundando en esto de la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio la Sala reproduce a continuación conceptos sobre el particular del profesor Jaime Vidal Perdomo".

"Estudiaremos las funciones de las Cámaras de Comercio conforme a la Ley 28 de 1.931, la evolución jurídica en cuanto a personas jurídicas, si pueden ser llamadas establecimientos públicos de acuerdo con lo que el derecho colombiano entiende como tal y la forma como las contempla el nuevo Código de Comercio contenido en el Decreto extraordinario 410 del 27 de marzo de 1.971 hasta el momento no publicado en el Diario Oficial".

"A- Funciones de las Cámaras de Comercio de acuerdo con la Ley 28 de 1.931".

"La Ley 28 de 1.931 autorizó al Gobierno para crear Cámaras de Comercio en los centros comerciales e industriales importantes, cuando lo juzgue conveniente, señaló el número de miembros el cual fué modificado por el Decreto 1458 de 1.942 y las condiciones que para tener tal calidad se requerían".

"Entre las funciones que les asignó a las Cámaras puso la Ley del año 31 la de "representar ante toda clase de autoridades los intereses, colectivos del comercio, de las industrias, de la agricultura y promover ante dichas autoridades las medidas que sean convenientes a dichos intereses".

"Esta atribución es ejemplo de las de carácter general que se estamparon en el año de 1.931 al lado de las que se pueden denominar públicas y de promoción".

"En las funciones de carácter gremial se refleja el origen corporativo de las Cámaras de Comercio, que nacieron como cuerpos intermediarios entre los ciudadanos y las autoridades del Estado y para fines relacionados primordialmente con las profesiones del comercio, como era propio de las concepciones sobre la sociedad de aquella época anterior a la revolución francesa, ya que, en esta última, por el contrario, se buscó la supresión de los cuerpos intermediarios para permitir el juego de la libertad personal".

"El acento gremial se advierte en la Ley 28 de 1.931 en el encabezamiento, como que declara que "las Cámaras de Comercio tienen por objeto, en términos generales, pro

penden al desarrollo de los intereses colectivos del comercio", y luego en el articulado, dentro del cual se dispone que ellas deban servir de órgano oficial de los distintos ramos comprendidos en su objeto ante el gobierno nacional y pueden presentarle opiniones, conceptos, estudios o iniciativas que tienden a introducir reformas o mejoras en dichos ramos y en otros campos de la legislación que interesen al comercio; prestar sus buenos oficios a los comerciantes para hacer arreglos entre acreedores y deudores. El mismo criterio de actividades gremiales se expresa en el artículo 24 respecto de las federaciones de Cámaras de Comercio y en el 36 en cuanto a los derechos que poseen los afiliados a las Cámaras".

"Más también conforme a la tradición tienen las Cámaras el desempeño de ciertas funciones públicas que el Estado les ha atribuido por leyes y que son tan públicas que nadie extrañaría que ellas estuvieran localizadas en un ministerio, departamento administrativo, superintendencia o establecimiento público, para emplear las expresiones con que el Decreto extraordinario 1050 de 1.968 denomina los organismos que hacen parte integrante de la rama ejecutiva del poder público en lo nacional. Su presencia en el catálogo de las actividades de las Cámaras de Comercio contribuye a dar a éstas el carácter híbrido de

entes públicos- entes privados que dificultan su ubicación en un campo único y les proporciona esa dualidad de regímenes jurídicos que las singulariza más que a cualquier otro tipo de persona jurídica; por lo demás ese cumplimiento de funciones públicas es lo que ha llevado a algunos a pensar que las Cámaras de Comercio son establecimientos públicos".

"Dentro de este renglón de funciones públicas se incluye un primer grupo en que se observa más un propósito de colaboración con las autoridades que una sustitución de éstas, como en los casos del artículo 12 de la Ley 28 de 1.931 sobre: servir de cuerpos consultivos del gobierno y estudiar los asuntos que éste someta a su consideración y rendir los informes que le soliciten, dirigir y reglamentar las obras públicas que el gobierno ponga bajo su cuidado lo mismo que los servicios públicos que les recomiende, y prestar su concurso a las autoridades y corporaciones oficiales en los asuntos relacionados con el progreso del comercio y de las industrias en general".

"Otras, por el contrario, consiste en la realización de ciertos actos reemplazando organismos o personas públicas, como las tocantes con la recopilación de los usos y



costumbres mercantiles, las de servir de tribunal de comercio para resolver como árbitro o amigable componedor de las diferencias que ocurran entre comerciantes, certificaciones sobre la existencia y representación legal de sociedades, registro de los libros de comercio".

"Este desempeño de funciones públicas atrae ciertos privilegios para las Cámaras de Comercio, como el imponer multas y el de que sus resoluciones ejecutoriadas prestén mérito ejecutivo, pero a la vez les impone ciertas sujeciones: sus reglamentos deben ser sometidos a la aprobación de la Superintendencia de Industria y Comercio, a ella deben remitir sus informes o memoria anual de sus labores y su situación, pueden ser sancionadas con multa, sus actos son revisables por las autoridades gubernamentales de control, su presupuesto debe ser aprobado por la Superintendencia".

"A la lista de funciones mencionadas las Cámaras de Comercio agregan otras que si bien favorecen o pueden favorecer a los comerciantes, tienen mas bien como destinataria a toda la comunidad dentro de la cual ellas desenvuelven su actividad. El Artículo 10. de la Ley 28 de 1.931 expresa que las Cámaras tienen por objeto, además de lo ya mencionado, fomentar el turismo en beneficio



del país y procurar la prosperidad de dichas regiones".

"Este especie de labores, que evidentemente desbordan el cuadro de sus propósitos gremiales, vincula a las Cámaras de Comercio al progreso de los lugares donde prestan su servicio sin que por ello desplacen a las autoridades ordinarias en la impulsión del adelantamiento de las regiones. En términos más modernos se diría que el legislador pide a las Cámaras colaborar en el desarrollo de las zonas donde están implantadas, pero sin que releven de esta obligación a las autoridades locales las cuales la Constitución Nacional encarga -después de la reforma de 1.968 en forma más enfática- de realizar los actos necesarios al progreso regional".

"Este cometido, que también acompaña a las Cámaras desde sus comienzos y que se vuelva sobre el bienestar colectivo, ha tomado gran cauce en países como los Estados Unidos donde la iniciativa privada coopera en alto grado en tareas de interés general que no ha asumido el Estado. En Colombia fuera del enunciado general ya indicado en el artículo 10. de la Ley 28 está previsto que las Cámaras organicen exposiciones comerciales o industriales, servicios de información y museos mercantiles, publiquen periódicos o revistas sobre asuntos comprendidos en el

radio de su competencia o fomenten directa o indirectamente la enseñanza comercial, industrial, agrícola, marítima o aérea".

Y más adelante agrega el doctor Vidal:

"Fué en el año de 1.968, fecha de culminación de los procesos de reforma constitucional y administrativa en el que mayor esfuerzo se produjo en el sentido de caracterizar los organismos públicos y definir su régimen jurídico".

"La reforma constitucional estipula que los establecimientos públicos forman parte de la estructura de la administración nacional, al lado de los ministerios y los departamentos administrativos, autoriza al Presidente de la República para distribuir los negocios según sus afinidades entre unos y otros y a nombrar libremente los gerentes o directores de establecimientos públicos; remite a la ley para la expedición de los estatutos básicos de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del estado y las sociedades de economía mixta, fuera de prever que estos tipos de personas jurídicas pueden ser creadas por los departamentos y los municipios, resolviendo así positivamente la controversia

155



que sobre la última hipótesis se había planteado".

"Si se parte de la base de que con anterioridad la constitución nacional no citaba siquiera el término establecimiento público se deduce el interés que la enmienda de 1.968 puso en esta materia".

"La reforma administrativa del mismo año (decretos 1050 y 3130 de 1.968, dictados con base en las autorizaciones extraordinarias de la Ley 53 de 1.967), establece qué organismos integran la rama ejecutiva del poder público en lo nacional y la posición de las empresas industriales y comerciales del estado y las sociedades de economía mixta respecto de esta estructura, para pasar luego a definir, como no se había hecho antes, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta. Este conjunto de entes jurídicos que se denominaron genéricamente en el decreto 3130 de 1.968 "entidades descentralizadas", se distinguieron allí mismo de las instituciones de utilidad común o fundaciones y recibieron las reglas de tutela gubernamental y sus principios de organización, y vieron también determinado su régimen jurídico integral en el mismo estatuto".



"Empero, no escapa al derecho colombiano, como quizás ningún otro de los tiempos presentes, el fenómeno de la mezcla o dualidad de regímenes jurídicos ya que sí existe de preferencia uno de derecho público en los establecimientos públicos y otros de derecho privado en las empresas industriales y comerciales del Estado y en las sociedades de economía mixta, en uno y otro caso no exclusivo, pues la ley puede contemplar y contempla eventos en que se hace excepción a la regla, como, por ejemplo, aunado el artículo 31 del decreto extraordinario 3130 de 1.968 prevé que son administrativos los actos que realicen las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta para el cumplimiento de funciones administrativas que les haya confiado la Ley".

"Esta dualidad de regímenes jurídicos es el signo jurídico de la época y resulta de la multiplicación de las actividades gubernamentales, algunas no tan disímiles o más bien parecidas a las de los particulares, como en la hipótesis de sociedades y empresas, y, de otro lado, del acento de interés general que puedan tener actividades de los particulares o de la delegación o encargo de funciones que les hagan los poderes públicos".

"Por lo demás esto no es un hecho nuevo; se ha admitido

por la jurisprudencia y la doctrina que en el contrato de concesión extiende una reglamentación de un servicio que, obviamente, cae bajo la órbita del derecho público; es probable por ejemplo, que en la concesión de emisión de moneda que ha hecho el Estado al Banco de la República se produzcan actos que tienen el carácter de administrativo y cuyo autor es una persona privada. En la Ley 151 de 1.959 se reconoce la posibilidad de que personas naturales o jurídicas tengan el recaudo y manejo de rentas pertenecientes al erario público, lo cual conduce a que estos aspectos de una entidad particular puedan estar regidos por normas de derecho público. Igualmente en Colombia tiene lugar la hipótesis de personas privadas a las cuales se les ha encomendado el desempeño de funciones públicas, como lo contempla expresamente el artículo 18 del decreto extraordinario 3130 de 1.968 respecto de miembros de juntas directivas de establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, y en el caso de los Notarios antes de la nacionalización".

Para preguntarse finalmente:

"C- Las Cámaras de Comercio son establecimientos públicos?

"Las circunstancias de tener a su cargo algunas funciones públicas ha llevado a algunas personas a pensar que las

Cámaras de Comercio pueden ser calificadas como establecimientos públicos. En el evento de que esa denominación hubiera sido adaptable antes de 1.968, hoy en día es completamente contrario a normas constitucionales y legales dar esa clasificación a las Cámaras de Comercio, como se pasa a exponer".

"Conforme a la Constitución Colombiana las características que debe tener un organismo o entidad que se califique de establecimiento público o las consecuencias que de esa categoría jurídica se derivan son las siguientes":

"1. El establecimiento público es parte de la estructura de la administración, al lado de los ministerios y departamentos administrativos, por tanto integrante de la rama ejecutiva del poder público".

"2. Su creación debe hacerse por Ley no por acto de gobierno, a menos de hacerse con facultades extraordinarias de Ley sujetas a término, y la iniciativa del proyecto de Ley correspondiente está reservado al gobierno".

"3. Los Directores o gerentes de los establecimientos públicos son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República".

"4. En la Junta Directiva debe haber representantes de la Nación que son también agentes del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción".

"5. El Presidente de la República puede distribuir negocios administrativos, según sus afinidades, entre ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos".

"6. Si el establecimiento público es departamental -tiene que definirse su pertenencia a determinado nivel administrativo debe ser creado por ordenanza a iniciativa del gobernador, éste designa libremente su director o gerente y representante del Departamento en su junta directiva, pero la Asamblea departamental también designa representantes suyos en esa junta directiva".

"7. Si el establecimiento público es de carácter municipal debe ser creado por el Consejo Municipal a iniciativa del alcalde".

"8. En los dos casos anteriores su creación está condicionada a la expedición de una Ley general sobre la materia".

"Es fácil observar la incompatibilidad que existe entre

estos textos legales y la naturaleza tradicional de las Cámaras de Comercio, pues que tales disposiciones constitucionales se han dictado teniendo en cuenta que los establecimientos públicos son: enteramente compartimentos estatales, parte de la estructura de la administración, integrantes de la rama ejecutiva del poder público, como lo precisa el artículo 10. del Decreto extraordinario 1050 de 1.968".

Habría tal impropiedad jurídica en llamar a las Cámaras de Comercio establecimientos públicos como denominarlas ministerios o departamentos administrativos. Una y otra denominación repugna con la condición jurídica, económica y gremial de las Cámaras de Comercio, pues aquellas hechas para designar secciones de la administración pública, partes de la rama ejecutiva del poder público, porciones de la organización del Estado. Es elemental que riñan tales elementos a consecuencias jurídicas con las que la tradición y el buen sentido jurídico atribuyen a las Cámaras de Comercio que para que se apelliden así deben seguir siendo entidades gremiales y no agencias estatales, aunque desempeñen por delegación ciertas funciones públicas como lo hacen o pueden hacer muchas otras organizaciones".

"La impropiedad jurídica de catalogar como establecimien



tos públicos a las Cámaras de Comercio procede del error de pensar que toda institución que cumpla ocasional o parcialmente funciones públicas tiene que ser un establecimiento público no es genérica sino específica de 1.968 y como existen funciones públicas encomendadas a particulares".

"En este sitio vale la pena tener en cuenta que ni aún cuando se trate de entes creados por iniciativa exclusiva del Estado, con recursos suyos, para actividades que ha tomado a su cargo, en todos los casos se da la figura del establecimiento público, sino que lo que puede nacer es una empresa industrial y comercial del Estado. Y si no toda creación totalmente estatal es establecimiento público, menos puede serlo cuando en ella intervienen los particulares, como cuando se trata de Cámaras de Comercio, y si la naturaleza de sus funciones o actividades la utiliza la Ley para distinguir el establecimiento público de la empresa industrial y comercial (funciones administrativas en el primero, actividades industriales y comerciales en las segundas) también el promedio de actividad gremial de las Cámaras debe servir para distinguirlas de los establecimientos públicos. Porque las entidades con finalidades esencialmente gremiales no pueden ser confundidas con los establecimientos públicos,



que son cuerpos puramente administrativos, aunque las primeras tengan en sus manos algunos deberes públicos legados, como es el caso de ciertas federaciones de productores que han manejado cuotas de fomento decretadas por Leyes".

"Desde el punto de vista legal tampoco existe contabilidad entre las normas y la naturaleza de las Cámaras de Comercio. Es tradicional en éstas la representación colectiva de los intereses del comercio, es decir, de un gremio o sector económico, y esto no se concibió con la representación de intereses generales que corre a cargo de los establecimientos públicos y demás engranajes administrativos como partes integrantes que son de la rama ejecutiva del poder público".

"El artículo 50. del Decreto extraordinario 1050 de 1.968 define los establecimientos públicos como entes "encargados principalmente de atender funciones administrativas". Este predominio de funciones estatales es consecuencia obvia de su condición de parte del Estado, las Cámaras de Comercio, en cambio son entidades principalmente y por esencia gremiales a las cuales el Estado puede confiar ciertas funciones públicas pero sin que ello les cambie su naturaleza derivada de la misión que

han cumplido en su larga existencia y la que deben tener se conserva con ese carácter".

"Lógico es que si el Estado quiere crear establecimientos públicos para desempeñar las funciones públicas que eventualmente puedan estar confiadas a las Cámaras de Comercio puede hacerlo por intermedio de la Ley; pero en tal caso tales establecimientos públicos no podrían ejercer las otras actividades gremiales de las Cámaras, pues un organismo público no puede dedicarse a tareas particulares de esta índole. Entonces de la misma manera como establecimiento público típico creado por Leyes desnaturaliza al ocuparse de los asuntos profesionales de las Cámaras, también éstas pierden su razón de ser al convertirse en establecimientos públicos".

Otras inconsecuencias se derivarían de llamar establecimientos públicos a las Cámaras de Comercio. Habría necesidad de adscribirlas a un ministerio, los presidentes de ellas sería por derecho propio miembros del consejo superior del Ministerio respectivo, sus juntas estarían presididas por el Ministro del Ramo, las personas que trabajaran en las Cámaras serían empleados públicos por regla general; en este evento, los directores de las Cámaras de Comercio no podrían obtener préstamos ni con

traer obligaciones con los comerciantes, siendo ellos co-  
merciantes y estando en los cargos de dirección por esa  
circunstancia, ya que incurrirían en una de las prohibi-  
ciones de textos de la reforma administrativa de 1.968, y  
tendrían las incompatibilidades de los funcionarios pú-  
blicos lo cual es injusto para personas que no dedican  
su tiempo a la atención de servicios estatales".

"Toda la confusión jurídica que se generaría al llamar  
establecimientos públicos a las Cámaras de Comercio, como  
las denominaba un proyecto del Código de Comercio, tiene  
origen -se repite- en el error de pensar que toda enti-  
dad que atiende alguna función pública es establecimien-  
to público, lo cual es contrario a la realidad jurídica  
colombiana y del derecho comparado; de otra parte ella  
se inspira en el buen propósito de sujetar a control a  
las Cámaras de Comercio en cuanto al cumplimiento de sus  
funciones públicas".

"Bien claro conserva también el doctor Vidal que en esa  
denominación les hubiera sido adaptable antes de 1.968 ,  
"hoy en día es completamente contrario a normas constitu-  
cionales y legales" clasificar de ese modo a las Cámaras  
de Comercio.

"De manera que tampoco en doctrina es posible concluir que las Cámaras de Comercio sean establecimientos públicos".

"No son de creación legal; no están instituidas para atender "principalmente funciones administrativas"; conservan su modalidad originaria de ser organizaciones gremiales y esto contradice las finalidades propias del establecimiento público como son las de atender a la satisfacción de necesidades de la comunidad toda; no están integradas dentro de la Administración Pública como claramente lo demuestra el doctor Vidal en los apartes antes transcritos; ni su patrimonio es desmembración del patrimonio del Estado, ni en una palabra, reúnen los demás elementos característicos del Establecimiento Público".

"Lejos están pues los Decretos 1050 y 3130 de 1.968 de confirmar el punto de vista del actor.

"Habrá de confirmarse el fallo recurrido.

"Por lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección II administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley, CONFIRMA el fallo apelado de fecha 18 de Abril



de 1.969 proferido por el Tribunal Administrativo de Cauca.

Cópiese, notifíquese y devuélvase.

|                               |                         |
|-------------------------------|-------------------------|
| Nemesio Camacho Rodríguez     | Rafael Tafur Herrán     |
| Eduardo Aguilar Vélez         | Alvaro Orejuela Gómez   |
| Susana M. de Echeverri. Sria. | Con salvamento de voto. |

b- Salvamento de voto:

Consejo de Estado  
Sala de lo Contencioso Administrativo  
Sección Segunda

Bogotá D. E. treinta de julio  
de mil novecientos setenta y cuatro

Ref: Juicio No. 1722

Demandante : César Dulcey Ledezma  
Actos Nacionales

SALVAMENTO DE VOTO

"Correspondió al Suscrito Consejero como Sustanciador del presente juicio, elaborar el proyecto de sentencia respectivo, el cual fué negado por la mayoría de los integrantes de la Sala, en sesión celebrada el catorce (14) de

Septiembre de mil novecientos setenta y tres (1.973).

"Para la elaboración de una nueva ponencia pasó el negocio al Consejero que sigue en turno, quien la presentó a la consideración de la Entidad, siendo acogida y aprobada por sus componentes, a excepción del que suscribe este Salvamento, por no compartir los planteamientos jurídicos supuestos en la sentencia mencionada".

"Como los motivos fundamentales de esa discrepancia se encuentran ampliamente analizados en el primitivo proyecto de fallo, -a la luz de las normas que establecen las leyes y regulan el procedimiento para el caso controvertido-, el suscrito Consejero se permite transcribirlo en su integridad por considerar que en él se hace un completo estudio y análisis sobre la naturaleza jurídica de las "Cámaras de Comercio", y de las justas razones que acompañaban al demandante para pedir el restablecimiento de sus derechos vulnerados por la Administración, y que la providencia dictada por la mayoría de la Sala, se negó a reconocerle.

"Dice así:

"Le ha correspondido a esta Corporación conocer de la a

pelación interpuesta contra la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, fecha da el dieciocho (18) de Abril de mil novecientos setenta y nueve (1.969), que decidió en primera instancia el Juicio promovido, mediante apoderado, por el señor CESAR DULCEY LEDEZMA, en cuya demanda se pedía que la citada entidad hiciese las siguientes declaraciones:

"PRIMERA: Carece de eficacia legal la Resolución Administrativa número doce (12) de veintiseis (26) de febrero de mil novecientos sesenta y ocho (1.968), por medio de la cual la CAJA DE PREVISION SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DEL CAUCA, le NEGÓ al señor CESAR DULCEY LEDEZMA, mayor y vecino de Popayán, servidor de dicho establecimiento docente, una PENSION MENSUAL VITALICIA DE JUBILACION, por considerar que en el lapso en que trabajó en la CAMARA DE COMERCIO DEL CAUCA, como empleado de esta entidad de servicio público, no tenía el carácter de empleado oficial, sino particular;

"SEGUNDA: Como consecuencia de la declaración anterior, la UNIVERSIDAD DEL CAUCA, reconocerá y pagará al señor CESAR DULCEY LEDEZMA, de las condiciones civiles anotadas, una PENSION MENSUAL VITALICIA DE JUBILACION -en concurrencia con las otras entidades de derecho público en



169

donde el demandante prestó sus servicios -a partir del primero (1o.) de Agosto de 1.967, fecha en que quedó en desempleo, cuando ya había cumplido más de cincuenta (50) años de edad y veinte (20) de servicio, equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del promedio de sueldos devengados en el último año, con inclusión de la doceava parte de la prima de navidad (artículo 4o. Ley 4a. de 1.966);

"TERCERA: Comuníquese a la UNIVERSIDAD DEL CAUCA lo aquí resuelto, enviándole copia íntegra de la sentencia (artículo 132 C.C. A.)"

Fundamenta el actor sus anteriores pedimentos en los HECHOS que a continuación se transcriben:

"Con base en un "concepto jurídico" del ingeniero doctor CAMILO BARONA M, conocido comerciante de la localidad, a la sazón, por la época en que lo rindió, Presidente de la Cámara de Comercio del Cauca, la CAJA DE PREVISION SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DEL CAUCA, le negó a mi mandante CESAR DULCEY LEDEZMA, ex-servidor de la misma, por Resolución No. doce (12) de 26 de Febrero de 1.968, el reconocimiento y pago -en concurrencia con otras entidades de derecho público-, de una PENSION MENSUAL VITALICIA DE



JUBILACION, por haber llegado a los veinte (20) años de servicio, cuando ya había cumplido con anterioridad cuenta (50) años de edad;

"Interpuesto en tiempo el recurso de apelación ante la Junta Directiva de la Caja, esta entidad no accedió a revocar la resolución apelada, con lo cual quedó agotada la vía gubernativa;

"Según certificaciones oficiales que se acompañan, mi mandante DULCEY L., trabajó en las siguientes dependencias oficiales:

"A. (CAMARA DE COMERCIO DEL CAUCA, del 15 de diciembre de 1.942 al 10 de junio, inclusive, de 1.955, o sean .....12 años 5 meses 25 días

"B. (SERVICIO DE SALUD PUBLICA DEL CAUCA, del 21 de octubre de 1.957 al 15 de julio de 1.962, o sean ..... 4 años 8 meses 25 días

"C. (UNIVERSIDAD DEL CAUCA, del 16 de julio de 1.962 al 31 de julio de 1.967, o sean ..... 4 años 0 meses 15 días.

TOTAL TIEMPO DE SERVICIO:21 años 3 meses 6 días.

"La negativa de la CAJA DE PREVISION DE LA UNIVERSIDAD para decretar favorablemente la pensión solicitada se basa en que los empleados subalternos de la CAMARA DE COMERCIO no son funcionarios oficiales sino particulares y tal decisión la fundamenta en el "concepto" del acaudalado comerciante ya nombrado, ingeniero Camilo Barona M.

"Ese "concepto", que lleva fecha de 30 de Enero de 1.968, dice que solo tienen el carácter de funcionarios oficiales los "miembros" o "magistrados" que integran las respectivas juntas directivas "con detrimento de quienes no ocupan posiciones técnicas dentro de la entidad" y que "a pesar de querérsele dar una interpretación acomodaticia y según las circunstancias, el anterior criterio no admite duda, ya que él hace referencia a los "magistrados" o "miembros" de la Cámara y no a los demás funcionarios de la entidad que por exclusión quedan ubicados como empleados particulares. Para corroborar tal "concepto" se transcribe otros "conceptos" dizque de los ministerios de trabajo y fomento, y de algunas Cámaras de Comercio, en los cuales, como es fácil advertir no se da razón alguna legal ni jurídica para sostener que los empleados de las Cámaras de Comercio tengan el carácter PARTICULARES y como tales se les aplique el C. S. T. Si así fuera, en este estatuto laboral se habría dicho en

forma expresa, como se dijo -por ejemplo para los empleados de las Notarías y Oficinas de Registro-, conforme a los artículos 59 y 100 de ese estatuto laboral, conforme al artículo 27 de la Ley 6a. de 1.945 y Ley la. de 1.962 en sus artículos 9, 10 y 12; o para los choferes de servicio familiar, conforme a los preceptuado en el artículo 103 del citado C. S. del T.

"La Resolución No. 12 de 26 de febrero de 1.968 cuya nulidad por ineficacia legal colicito, viola -de manera directa e indirecta- las siguientes normas legales, ya que las Cámaras de Comercio son entidades de creación legal, de derecho público, y, por lo mismo, sus miembros y empleados dependientes tienen carácter estrictamente oficial.

".....  
"Señala el demandante como normas infringidas con la expedición del acto impugnado, casi todas las disposiciones legales que se relacionan con la fundación, carácter funcionamiento y facultades de las Cámaras de Comercio, según lo expresa en el concepto de la violación, "son entidades de creación legal, de derecho público, y por lo mismo, sus miembros y empleados dependientes tienen el carácter oficial". Y agrega, que también fueron quebran



tados los artículos 5o. de la Ley 4a. de 1.913 y 4o. de 1.913 y 4o. del C. S. del T.

"Sobre los anteriores preceptos, anota:

"He transcrito, en parte varias de las disposiciones legales que regulan el funcionamiento de las Cámaras de Comercio, con las cuales evidencia ante el H. Tribunal a quien tengo el honor de dirigirme, como tales entidades prestan un servicio público, sus miembros y magistrados, (términos sinónimos) tienen mando y jurisdicción el respectivo territorio, las funciones que les corresponde ejercer, la vigilancia oficial a que están sometidas por parte del gobierno, las facultades para CREAR CARGOS que estime necesarios, las calidades que deben reunir algunos de tales cargos, como el de Secretario; la obligación en que están de dar cuenta de sus actuaciones ante el Gobierno Central, circunstancias todas estas que no dejan la menor duda de que sus integrantes, junto con los empleados subalternos, PRESTAN UN SERVICIO PUBLICO OFICIAL, en manera alguna de carácter particular, como erróneamente se ha interpretado hasta ahora.

"La Caja de Previsión Social de la Universidad del Cauca, se opuso a las pretensiones de la demanda, por interme

dio de su representante legal, quien además de formular tal impugnación actúa en la primera instancia del negocio, pues en la segunda confirió poder a un distinguido abogado para que llevara la vocería de la Entidad, como en efecto lo hizo, al presentar un detenido y bien meditado estudio jurídico, en el que después de analizar los actos y funciones de las Cámaras de Comercio y los empleados que de ellas dependen, para catalogar a éstas como "Entidades de una naturaleza especial no comparable a la de otros organismos", y a los segundos como "subalternos o auxiliares de quienes la Ley no se ocupó", terminé solicitando sea confirmada en todas sus partes, la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca.

"Al emitir su vista reglamentaria, el señor Fiscal del Tribunal en un extenso y acertado concepto, es de opinión que debe despacharse favorablemente las súplicas del libelo.

"En la fecha antes indicada, el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, dictó la sentencia correspondiente separándose de los razonamientos aducidos por la fiscalía, y no accediendo por lo tanto, a las pretensiones del demandante.

"Inconforme el apoderado del actor con la decisión del aquo, interpuso recurso de apelación para ante el Consejo de Estado, que ha tramitado el juicio regularmente sin que se advierta causal de nulidad alguna capaz de invalidar la actuación, por lo cual esta Sala entra a proferir el fallo respectivo, previas las siguientes

CONSIDERACIONES :

I

"Naturaleza Jurídica de las Cámaras de Comercio. Su origen, creación legal, organización y funcionamiento. Para llegar a una acertada definición del asunto que se examina en la presente litis, conviene, ante todo, (como lo hiciera el Fiscal del Tribunal y la Corporación misma) , estudiar y analizar, a la luz de la legislación positiva vigente y de la doctrina, la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio, con el fin de determinar luego, el carácter que tienen los funcionarios, empleados o servidores que se encuentran bajo la dependencia de dichas instituciones. Y, concreto, resolver si el demandante ( señor César Dulcey Ledezma) lo ampara o no, el derecho a que le sea reconocida y decretada la pensión de jubilación vitalicia que le negó la Caja de Previsión Social

de la Universidad del Cauca, por cuanto el tiempo de los servicios prestados por aquél a la Cámara de Comercio de ese Departamento, no puede computarse como laborado a una Entidad Oficial, sino a una privada pues según reza la resolución que se acusa "la Cámara de Comercio del Cauca en comunicación del 30 de enero de 1.968 a esta Caja de Previsión, estimase los funcionarios subalternos como particulares".

A dirimir tales puntos procede la Sala basándose en estas razones:

"Tres grandes sistemas jurídicos explican en el mundo la organización y funcionamiento de las Cámaras de Comercio a saber:

a)- El sistema francés, seguido así mismo, en Alemania e Italia. Según el cual las Cámaras de Comercio son consideradas como establecimientos públicos.

b)- Sistema inglés, que se caracteriza por las circunstancias de que las Cámaras constituyen libremente entre comerciantes como asociaciones de derecho privado.

c)- Sistema español, que las cataloga como entidades de





carácter oficial pero encargadas de velar por los intereses locales y generales del comercio y de la industria.

"En nuestro país, el artículo 30. de la Ley 28 de 1.931 preceptúa que las Cámaras de Comercio son instituciones de orden legal, con personería jurídica desde el momento de instalación y representadas por sus respectivos Presidentes y por sus apoderados debidamente constituidos. Por su parte, el nuevo Código de Comercio (Decreto 410 de 1.971), estatuye lo siguiente "Las Cámaras de Comercio son instituciones de orden legal, con personería jurídica, creadas por el Gobierno Nacional, de oficio o a petición de los comerciantes del territorio donde hayan de operar. Dichas Entidades serán representadas por sus respectivos presidentes".

"No ha dicho la ley colombiana que las Cámaras de Comercio sean entidades o corporaciones de derecho privado, ni tampoco, en forma expresa, que constituyen Entidades públicas descentralizadas del orden nacional.

"No obstante, tanto la ley 28 como el nuevo Código de Comercio, dan un indicativo que no puede soslayarse, o sea que las Cámaras de Comercio son instituciones de Orden Legal.

"Y, entonces, Qué debe entenderse por institución de orden legal?

"Son aquellas que nacen a la vida jurídica por virtud de un mandato legal, esto es, que su origen lo constituye un ordenamiento positivo del Estado.

"Institución, entre otras cosas, -no haciendo referencia, desde luego a la teoría institucional tan en boga en el derecho público, y en el campo del derecho societario- , significa establecimiento, fundación, creación, lo fundado o establecido, cada de las organizaciones principales de un Estado. (Guillermo Cabanelas Diccionario de Derecho Usual, Tomo II, página 400).

"De donde cabe deducir que la institución de orden legal no es otra cosa que el ente jurídico creado por la Ley , en oposición a las instituciones de Derecho privado cuya causa jurídica y eficiente se encuentra en el negocio de carácter particular, llámese acuerdo de asociación, contrato de sociedad o iniciativa fundacional. Desde luego, que no puede confundirse la autorización expedida por la autoridad pública, como requisito para el debido funcionamiento de ciertas corporaciones y fundaciones de derecho privado, con el acto de creación de la persona jurí



dica, pues el origen legal de éstas, agrega un valor de insospechada importancia para entrar a determinar si ella pertenece a la esfera del derecho privado o a la del derecho público; si es persona jurídica privada o si es persona jurídica pública o de derecho público.

"Es por ello que el artículo 80 de la Ley 153 de 1.887, con singular nitidéz, que excluye cualquier equívoco que expresa lo siguiente:

"La Nación, los Departamentos, Los Municipios, los Establecimientos de beneficencia y los de Instrucción pública, y las corporaciones creadas o reconocidas por la ley, son personas jurídicas".

"La norma en cuestión estima por consiguiente, dos categorías de personas jurídicas: las creadas por la ley (personas públicas) y las reconocidas por la ley (personas privadas).

"Y ese origen legal, esa creación de iure público, sigue indicando su importancia en otras personas públicas, ya sea centralizadas o descentralizadas. En efecto, el artículo 10. de la Ley 2a. de 1.943 determina que las Intendencias y Comisariías de que habla el artículo 50. de la

Constitución Nacional, son personas jurídicas; y los artículos 50. y 60. de aquel estatuto, señalan en su orden, que los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado, como "organismos creados" por la ley, son también personas jurídicas.

"En resumen: las personas jurídicas de derecho público son las que siguen: la nación; los departamentos; los municipios; las intendencias; las comisarías; las entidades descentralizadas, (establecimientos públicos y empresas estatales) del orden nacional, departamental o municipal.

"Ahora bien, por la propia definición ha quedado ya establecido que las Cámaras de Comercio son de creación legal, y además, señalado el principio de que ese origen del respectivo ente, les confiere la personalidad de derecho público. Es por ello tan celosa la ley en no dejar salir del conjunto de esa clase de personas, a aquellas que encuentran su génesis directa en el ordenamiento legal del Estado.

Así, por ejemplo, las funciones o instituciones de utilidad común, "creadas por la iniciativa particular para atender sin ánimo de lucro, servicios de interés social,

conforme a la voluntad de los fundadores "son personas jurídicas privadas, (artículo 5o del decreto 3130 de 1.968); pero, en cambio, la ley reivindica para el campo del derecho público, las fundaciones o instituciones de utilidad común existentes, creadas por la Ley o con autorización de la misma, considerándolas como establecimientos públicos, sujetas a las normas previstas para estos casos, y desde luego, con las particularidades que contengan los actos de su creación. Así lo establece el artículo 7o del decreto antes citado que indica, además , que idéntica regla se aplicará "con la necesaria facultad legal estatutaria, se crea por los establecimientos públicos y por las empresas industriales y comerciales del Estado, entidades con los objetivos propios de las fundaciones o instituciones de utilidad común, lleven o no esta denominación".

"Precisamente, por su origen legal, los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado son personas de derecho público, mientras que las sociedades de economía mixta, que si bien por la participación del estado en su capital, se consideran genéricamente como "entidades descentralizadas", empero por su origen contractual son personas de derecho privado, no obstante que bajo determinadas condiciones quedan sometidas



das al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del estado, (artículo 30. del decreto 3130). Es así como el artículo 80. del decreto 1050 de 1.968, precisa que las sociedades de economía mixta, "son organismos instituidos bajo la forma de sociedades comerciales", que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la Ley.

## II

"Las Cámaras de Comercio como establecimientos públicos de acuerdo con las reformas legales vigentes. Las Cámaras de Comercio (-ya se dijo antes-) tienen su origen en la ley, y precisamente por tal causa que imprime carácter a la luz del derecho público colombiano; vale examinar a qué categoría de personas jurídicas públicas descentralizadas pertenecen. De antemano y por exclusión no pueden ser empresas industriales y comerciales del estado, por cuanto estas desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial que no compadecen con las atribuciones y funciones públicas otorgadas al efecto por la ley a las referidas Cámaras. Lo único de común acuerdo entre éstas y las empresas estatales, que viene a constituir ,

por así decirlo, el vínculo de la gran familia de las personas públicas descentralizadas, es el origen legal de unas y otras.

"Pero la categoría jurídica de los establecimientos públicos, si se encuadra perfectamente en las Cámaras de Comercio, si tenemos en cuenta lo preceptuado por el artículo 50. del Decreto 1050 de 1.968, y el análisis de dicha norma, frente a las funciones y características de tales entidades. La disposición mencionada, expresa:

"De los establecimientos públicos. Son organismos creados por la ley o autorizados por ésta, encargados principalmente de atender funciones administrativas, conforme a las reglas del derecho público, y que reúne las siguientes características: a) Personería jurídica; b) Autonomía Administrativa, y c) Patrimonio Independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes o con el producto de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial".

Aplicada al caso de autos la norma en cuestión, se deduce lo siguiente:

"Las Cámaras de Comercio tienen personería jurídica.

"Las Cámaras de Comercio gozan de autonomía administrativa, como quiera que ejercen sus funciones dentro del ámbito de la capacidad reconocida por la ley. Además, cumplen principalmente funciones públicas sin que por otro lado las circunstancias de que se les haya asignado otras representativas de los comerciantes e industriales, ello impide a su prístina categoría de establecimientos públicos, ya que como lo dijera esta misma corporación en sentencia del 8 de abril de 1.970, tales personas de derecho público, pueden atender de sus funciones administrativas otras distintas, bien sean ellas de carácter industrial o comercial, docente o social, sin que por ello, se desfigure la naturaleza propia de establecimientos públicos, pues cumplirán siempre sus objetivos conforme a reglas de derecho público, a menos que en la ley o en los respectivos estatutos se haya especificado un régimen excepcional.

"Desde luego que la autonomía de las Cámaras de Comercio, como la de toda entidad descentralizada, encuentra su límite en la tutela administrativa, que no es otra cosa que el poder de que goza la autoridad central sobre el órgano descentralizado, a efectos de salvaguardar la unidad del Estado y de lograr el cumplimiento de la ley, Precisamente, ese control de tutela a través de la debi





da vigilancia, se ejerce sobre las Cámaras por la Superintendencia de Industria y Comercio (artículo 25 del decreto 2974 de 1.968) y su control fiscal incumbe a la Contraloría General de la República. Es así, pues, como se cumple aquella exigencia legal de que los ministros y departamentos administrativos a los cuales se hallan adscritos los establecimientos públicos y vinculadas las empresas industriales y comerciales del estado, serán los organismos encargados de ejercer la tutela gubernamental o administrativa a que se refiere los artículos 7 del decreto 1050 de 1.968, del 3130 de ese mismo año y demás disposiciones sobre la materia.

"Se ha esgrimido como argumento contrario a la naturaleza de establecimientos públicos de las Cámaras de Comercio, el hecho de que estas cumplen algunas funciones gremiales, cuya ejecución no es propia de personas de derecho público; y que las circunstancias de que aquellas realicen ciertas gestiones públicas, nada resta a su carácter particular, en consideración a que en el derecho administrativo es viable que el Estado encomiende cometidos públicos a personas de derecho privado, sin que ello implique transformación jurídica alguna en la personalidad del ente.

III

"Funciones y actividades de las Cámaras de Comercio como Entidades de derecho público. Con todo, las razones anteriormente expuestas, no hacen dudar a la Sala acerca de la verdadera naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio. Su indiscutible origen legal; el cúmulo de funciones públicas atribuidas por normas superiores de derecho y el ámbito jurisdiccional de que gozan en determinado sector del territorio patrio, constituyen aspectos definitivos que no es dable diluir ante la perspectiva de que las Cámaras por otra parte, deban cumplir, según en cargo de la misma Ley, con funciones tales como las de representar ante toda clase de autoridades, los intereses colectivos del comercio, de las industrias, de la agricultura, y promover ante dichas autoridades las medidas que crea convenientes a esos intereses. (Artículo 12, Ley 28 de 1.931).

"Es así como la persona de derecho privado no se convierte en persona de derecho común por la función pública que se le haya encomendado, como tampoco la persona de derecho público resulta transformada en privada porque paralelamente deba ejecutar alguna otra actividad propia de los particulares. Tal simbiosis no puede llevar al e

rrado criterio de que existan personas jurídicas mixtas, es decir, en parte de derecho público y en parte de derecho privado.

"Es indiscutible que la presencia del Estado en la gestión de actividades anteriormente consideradas como exclusivas del sector privado, ha conducido a la quiebra de viejos principios del derecho administrativo, tal como el que todos los servicios a cargo de la administración, se regulaban por los procedimientos especiales del derecho público. Así se observa cómo múltiples actividades, especialmente las que conforman los llamados servicios industriales y comerciales del Estado, se rigen en su funcionamiento por las normas del derecho privado. Nadie puede negar que una empresa industrial y comercial del Estado, constituye una persona de derecho público, pero no obstante los actos y los hechos que realice para el desarrollo de sus gestiones industriales y comerciales, están sujetos a las reglas del derecho privado.

"De allí que estos entes públicos, pueden dar lugar a dos clases de actos, inconcebibles, desde luego, dentro de la teoría del servicio público clásico, a saber:

a) actos meramente privados y pertenecientes a la competencia de la justicia ordinaria; b) actos administrati



vos, sujetos al control de la justicia contencioso administrativa. Esa dualidad de actos para una entidad de derecho público como lo son las Empresas industriales y comerciales del Estado, los reconoce enfáticamente el artículo 31 del Decreto 3130 de 1.968 al precisar cuáles se someten al derecho común y luego señalar que "aquellos que realicen para el cumplimiento de las funciones administrativas que les haya confiado la Ley, son actos administrativos".

"Pues bien, en el derecho público actual ningún cambio jurídico se plantea en el caso de que una Entidad de derecho público desarrolle actividades propias de los particulares, como tampoco en el evento contrario, o sea, cuando un particular cumple o ejercita una función o cometido estatal, por delegación o concesión del mismo Estado.

"Pero, entonces, Cuál es la directriz a seguir para saber en definitiva, cuándo una persona es de derecho público o de derecho privado? Ante la evolución del derecho público, que ha significado la gestión económica a cargo del Estado, con procedimiento de derecho privado, no queda otra alternativa que la de buscar el origen, el acto primo de creación del respectivo ente, (tal como quedó

dicho en uno de los acápite precedentes.) Si su origen es legal, la persona es pública. Si, por el contrario, lo es privado, la persona es de derecho común.

"Ahora bien, si el, origen legal le imprime carácter público a la persona, de igual manera la conformación del patrimonio que es atributo o consecuencia necesaria de la personalidad misma, ha de tener, primordialmente un marcado origen estatal. Es por ello que se dice tanto para los establecimientos públicos como para las empresas industriales y comerciales del Estado, que deben tener "un patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, o con el producto de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial".

"Se observa, al respecto, cómo las Cámaras de Comercio perciben tasas o cuotas forzosas del público por concepto de la inscripción de extractos notariales sobre creación, reformas y liquidación de sociedades; registro de libros de contabilidad; certificados sobre constitución, existencia y representación de sociedades; registro público mercantil, etc. Además, no debe olvidarse cómo el artículo 20. de la Ley 151 de 1.959 aludió a las instituciones y organismos que reciben, manejan o invierten fondos provenientes de impuestos, tasas, contribuciones de carác

ter especial, o cuotas forzosas creadas por la Ley, corresponde a la Contraloría General de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 59 de la Constitución Nacional". Por su parte, el artículo 40. de ese mismo estatuto señaló para los efectos del artículo 64 de la Carta como empresas o instituciones en que tenga parte principal el Estado, entre otras, a aquellas Entidades u organismos a que se refiere el artículo 20., antes citado, esto es, a aquellos que reciben, manejen o invierten fondos provenientes de tasas, impuestos, contribuciones de carácter especial o cuotas forzosas creadas por la Ley, como acontece con las Cámaras de Comercio.

Comentando este importante punto, el Doctor Bernardo Londoño Gutiérrez, en su libro titulado "Cámaras de Comercio" dice:

"El criterio operante para la determinación de las Cámaras como Entidades de derecho público, se ha consignado claramente dentro de la Ley 151 de 1.959, que a más de incluir en forma expresa a las Cámaras de Comercio dentro de esos lineamientos, indica las diversas fases que deben caracterizar organismos con posibilidades de ser tenidos como tales. En efecto, la citada norma previene

191

cómo establecimientos de derecho público, no solo aquellos sobre los que la Nación, los Departamentos o los Municipios comparten más del cincuenta por ciento del capital social, sino, asimismo, aquellas instituciones y organismos que reciben, manejen o invierten fondos provenientes de impuestos, tasas, contribuciones de carácter especial o cuotas forzosas creadas por la Ley.

"Este criterio legal, ha servido de base a varias Cámaras para oponerse a esa clasificación, y ello, a pesar de lo real que la calificación parezca, argumentando condiciones sui géneris que caracteriza a las Cámaras tanto en organización como en funcionamiento.

"Sin embargo, creemos nosotros, que la fuerza de las argumentaciones presentadas por los oponentes, pierde razón, si se tiene en cuenta que las cuotas asignadas por el registro público, y ello mirando uno solo de los aspectos, tienen un alto grado de similitud a las tasas de que se hace mención en el derecho impositivo o, supliendo las dudas, a las contribuciones especiales o cuotas forzosas de que trata la Ley 151".

El origen legal de las Cámaras de Comercio y su patrimonio integrado con ingresos públicos que se derivan de



las tasas y emolumentos establecidos también por disposiciones vigentes para los servicios que prestan, determinan con singular nitidez, el carácter de personas de derecho público que ellas conservan, por cuanto no puede haber Entidades de derecho privado, creadas por la Ley, y con patrimonio no suministrado por sus asociados o fundadores particulares, sino provenientes del Estado a modo de percepción de tasas. De otro lado, sucede que las funciones primordiales de dichas Cámaras terminan por encuadrarlas más ostensiblemente en el campo del derecho público.

"En efecto, tales funciones pueden clasificarse en administrativas, consultivas, representativas, arbitrales y fiscales.

"Dentro de las administrativas se encuentran, según la Ley 28 de 1.931, las siguientes: Dictar su propio reglamento; dirigir y reglamentar las obras y los servicios públicos que el Gobierno ponga bajo su cuidado; organizar exposiciones comerciales e industriales, servicios de información y museos mercantiles; prestar su concurso a las autoridades y corporaciones oficiales en los asuntos relacionados con el progreso del comercio y de la industria, en general; recopilar los usos y costumbres mercantiles y certificar su existencia; llevar el regis



tro público de comercio; llevar el registro de los extractos, actos y libros o documentos que deben registrar las sociedades comerciales y certificar la constitución, existencia y representación legal de las mismas.

Resulta, entonces, imposible que una persona de derecho privado pueda cumplir con semejantes funciones administrativas que son esencialmente públicas y que implican, de otra parte, el ejercicio soberano de la ciudadanía y de la plena autenticidad de sus declaraciones y certificaciones, como acontece con la institución del registro público mercantil y de los documentos públicos, (artículos 262 del C. de P. C.) emitidos por las Cámaras de Comercio respecto a la constitución, existencia y representación de las sociedades mercantiles y comerciales.

"Respuesta, por tanto, a una sana y recta organización jurídica que Entidades meramente particulares puedan ser titulares de funciones que conciernen exclusivamente al depósito de la fe pública, las cuales solo deben ser de sempeñadas por instituciones de derecho común, pues la veracidad del registro mercantil, que comporta las directrices de ser un instrumento de publicidad de actos o situaciones jurídicas comerciales, y un medio para distinguir al comerciante del que no lo es, no puede en aras

de la seriedad misma que implica esa función, estar llevada y dirigida por simples personas particulares. Ello constituiría un verdadero adfeso jurídico y legal.

IV

"Definición de la Ley 28 de 1.931 y del Decreto 410 de 1.971. Control Fiscal. Por todas esas circunstancias la Ley 28 de 1.931, calificó expresamente a las Cámaras de Comercio como "instituciones de orden legal" y por lo que en la exposición de motivos del correspondiente proyecto, se advierte sobre su carácter de "entidades oficiales". Y también en algunos de los informes legislativos sobre aquella ponencia, se sostuvo lo siguiente:

"De acuerdo con el sistema adoptado en Colombia, las Cámaras de Comercio son cuerpos administrativos en cuanto constituyen una creación legal, pero tienen su personería civil independiente. Son establecimientos públicos que hacen parte de la organización administrativa del país y que no obstante conservan cierta autonomía en su funcionamiento. La importancia de estos cuerpos consultivos y administradores de justicia exige que una reglamentación los incorpore en el dominio legislativo, como lo prevee convenientemente el proyecto a que este informe se refiere".

(Historia de las Leyes. Tomo XX págs. 23 y 24).

"Por su parte, vale indicar que el Nuevo Código de Comercio (Decreto 410 de 1.971), si bien en lo general sigue los mismos derroteros de la Ley 28 de 1.931, respecto a las Cámaras de Comercio, sin embargo, hace relatar con rasgos más nítidos, el carácter de establecimientos públicos de las mismas, por las siguientes prescripciones:

a) Las Cámaras de Comercio son instituciones de orden legal con personería jurídica, "creadas por el Gobierno Nacional, de oficio o a petición de los comerciantes del territorio donde hayan de operar", (artículo 78); b) El régimen de incompatibilidades para los directores que no pueden serlo en más de una Cámara y para los abogados, economistas y contadores al servicio de ellas, quienes quedan inhabilitados para ejercer sus profesiones en asuntos particulares (artículos 85 y 90); c) Las funciones son esencialmente públicas; y pueden clasificarse en administrativas, consultivas, representativas, arbitrales y fiscales (recaudar tasas y contribuciones); d) Las Cámaras están adscritas a un organismo principal de la Administración Pública cual es el Ministerio de Desarrollo Económico (Superintendencia de Industria y Comercio); e) Tienen dos clases de controles: el administrativo o de tutela que corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio, Entidad que decide de las reclamaciones relativas a la forma como se preparan y efectúan la elec

ción y el escrutinio de los directores; aprueba su reglamento interno; revisa el informe anual de labores realizadas y el detalle de sus ingresos; vigila y controla su funcionamiento; puede imponerles multas sucesivas hasta de cincuenta mil pesos y decretar la suspensión o el cierre de la Cámara; y aprueba el Presupuesto de rentas y gastos. Además, dicha Superintendencia conoce de las apelaciones contra los actos de las Cámaras, y una vez surtido el recurso, se agota la vía gubernativa y procede contra ellos la acción Contencioso Administrativa.

"El control fiscal, que ejerce la Contraloría General de la República, se extiende a la vigilancia del recaudo, del manejo y de la inversión de los ingresos, (artículos 87, 88 y 94); f) El Gobierno Nacional estará representado en las Juntas Directivas de las Cámaras de Comercio hasta una tercera parte de cada Junta. Por Decreto Reglamentario se señalará el número de los miembros de la Junta Directiva de las Cámaras y el de los representantes del Gobierno (artículo 80).

"Por último, es del caso recalcar, una vez más, cómo la legislación colombiana desde antes de la expedición de la Ley 28 de 1.931, siempre catalogó a las Cámaras de Comercio como Entidades Públicas, y así se observa como la

Ley 111 de 1.890, en sus artículos 20., 30. y 50. Las con  
sideró como órganos oficiales del comercio, autónomos  
independientes.



V

"El caso sub-judice. Ahora bien, si de todo lo anterior  
mente expuesto, resulta indubitable el carácter de esta  
blecimientos públicos para las Cámaras de Comercio, es  
forzoso concluir que sus servidores tienen, igualmente,  
el nítido estatus de empleados públicos, con todas las  
consecuencias legales del caso. Esta conclusión viene a  
corroborarla el artículo 10. del Decreto número 1890 de  
1.931, que establece:

"Las Cámaras Nacionales de Comercio que funcionen dentro  
del país, de acuerdo con la Ley 28 de 1.931 y el presen  
te Decreto, son entidades oficiales y sus miembros se  
consideran como Magistrados o funcionarios públicos, se  
gún el caso, para todo lo relacionado con el ejercicio  
de las facultades que les confiere la Ley, las obligacio  
nes que les impone y las responsabilidades a que haya lu  
gar.

"Y el artículo 50. del Decreto 3135 de 1.968, clara

mente definió:

"Las personas que presten sus servicios en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de las obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos se precisará que actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo.

"Las personas que presten sus servicios en las Empresas industriales y comerciales del Estado, son trabajadores oficiales; sin embargo los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.

"Refiriéndose La Corte Suprema de Justicia a la norma precedente en sentencia del 10. de marzo de 1.969, expresó:

"Conforme a este texto, la regla general es, pues, que las personas al servicio de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y establecimientos Públicos tienen la condición de empleados públicos, some

199

tidos por tanto, a una situación legal o reglamentaria ; mientras que los al servicio de las Empresas comerciales o industriales del Estado y los de la construcción y sostenimiento de las obras públicas son trabajadores oficiales, por lo que su relación con el servicio se entiende por un contrato de trabajo. De esta regla general se exceptúan aquellos a quienes por reglamentación estatutaria se ha colocado expresamente en situación distinta, con lo cual la Ley ha venido a escoger en gran parte la doctrina sustentada por la Corte respecto del status de las personas que ejercen funciones de dirección y con fianza así en los organismos que el Estado utiliza para la prestación directa de los servicios como aquellos de los cuales se sirve para su prestación indirecta.

"La norma transcrita viene así a precisar, y por tanto a aclarar conceptos y situaciones que en el texto del artículo 40. del Decreto 2127 de 1.945 aparecen evidentemente confusas, por la dificultad de atribuir a las empresas oficiales un ánimo de lucro más propio de los particulares que de establecimientos cuyo cometido esencial es el de bien común, y determinar si una institución que funciona con fondos provenientes de impuestos, tasas o contribuciones, destinada únicamente a suministrar un servicio público en interés general o a subvenir al cos

to de la Administración Pública y de la satisfacción de los cometidos del Estado y somedita a la tutela gubernamental y al control oficial de todas sus operaciones, pueda ser considerada idéntica a las similares de propiedad de los particulares, o es susceptible de ser fundada y manejada en la misma forma como éstos fundan y manejan las que les pertenecen".

Todo cuanto se deja dicho, conduce en consecuencia, a la plena certeza de que los servicios prestados por el actor César Dulcey Ledezma, a la Cámara de Comercio del Cauca, en el lapso comprendido entre el 15 de diciembre de 1.942 y el 10 de junio de 1.955, fueron regidos por un vínculo de derecho público, por constituir aquélla un establecimiento de ese orden jurídico, y por no estar cobijados dichos servicios por las normas exceptivas de los Decretos 2127 de 1.945, y 3135 de 1.968.

"En el interesante y razonado estudio que hace el señor Fiscal del Tribunal en su concepto de fondo, analiza por menorezadamente cada uno de los puntos del problema controvertido en el juicio, relacionados con la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio y con la situación legal del demandante, como empleado de la mencionada Entidad, en el Departamento del Cauca.



"La Sala acoge y comparte, en un todo, los razonamientos jurídicos del Agente del Ministerio Público, por encontrarlos ajustados a derecho y en tal virtud los reproduce como fundamento de la parte final de la presente providencia.

"Dice así:

".....

"No se puede dudar un instante, entonces, de que las Cámaras de Comercio son un establecimiento público, a la luz de la doctrina y a la luz de la ley positiva, por estar adscritas esencialmente a la prestación de un servicio público (subrayo).

"Visto lo anterior, pasamos a examinar la naturaleza de la relación entre la Cámara y sus servidores, que es el punto clave de este problema.

"Tenemos en primer lugar a los miembros de la Junta Directiva, por mandato de la misma, cual es el Decreto de 1.890 de 1.931. Pero aclara que ello es solo para el ejercicio de las facultades que les confiere la Ley. O sea que los directivos de las Cámaras se consideran personas investidas de autoridad y jurisdicción, pues es el sentido que a la palabra "magistrado" le dá el artí



culo 5o. del C. de R. P. y M. Porque para desempeñar sus funciones de fiscalización y de control del comercio, cesitan estar investidas de esa facultad. Pero nada más. Ellos no pueden alegar esa calidad para actos distintos.

"Noción que no cobija a los que no pertenecen a la Junta Directiva, aunque presten sus servicios a la Cámara de Comercio.

"Para estos últimos hay que tener en cuenta, además, lo previsto en el Decreto 2127 de 1.945, según el cual a la administración pública no se puede vincular una persona sino en calidad de empleado oficial, sin que tal vinculación pueda tomarse como contrato de trabajo que solo ri ge para los empleados particulares.

"Pero el mismo Decreto estableció sus excepciones: A menos que se trate de la construcción o el sostenimiento de obras públicas, o de empresas industriales agrícolas o ganaderas que se exploten con fines de lucro, o de instituciones idénticas a las de los particulares o susceptibles de ser fundadas y manejadas por éstos en la misma forma.

"Lo cual significa que con la administración pública se

pueden dar formas de vinculación laboral: como empleado o como trabajador oficial.

"Y así lo dice expresamente el Decreto 3135 de diciembre pasado, dictado por el Gobierno Nacional en uso de facultades extraordinarias.

"EN ALGUNO DE LOS DOS CASOS HAY QUE UBICAR A CESAR DULCEY LEDEZMA, pues como lo dice el CONSEJO DE ESTADO, no es posible que "HAYA SERVIDORES POR FUERA DEL ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS, O SIN SU ESTATUTO ESPECIAL, DE ACUERDO CON LAS CONDICIONES DE SU CARGO. Y en esa misma ocasión dijo esa corporación: "en el establecimiento público, para la determinación de la naturaleza de la relación con los servidores de él, depende, ante todo, de si el trabajador desempeña o no funciones nacidas directamente del servicio mismo, directivas o técnicas" ( Julio 30 de 1.960. Anales Nos. 387- 391 pág. 508).

"La clasificación depende, entonces, de la prevalencia que se dé a una de las dos teorías que se debaten cuando se trata de establecer el régimen jurídico de las personas adscritas al servicio público; la contractualista o de derecho privado, o la estatutaria o de derecho público.

"Si nos anticipamos a citar el Decreto 2127 era para comprobar que entre nosotros rige la teoría estatutaria o reglamentaria, o se la de derecho público con contadas excepciones previstas expresamente en la Ley o en el Decreto.

"Entonces cabe concluir que los adscritos a un establecimiento público son funcionarios oficiales, a menos que la Ley expresamente los exceptúe.

"Por ello dice con toda razón y claridad el H. Consejo de Estado:

"Las consideraciones expuestas se resumen, así: lo. En los órdenes nacional, departamental y municipal de la Administración Pública, incluidos los establecimientos públicos y demás personas administrativas, rige para las relaciones del empleado con el Estado, el Decreto Público y el estatuto del servicio público parte de la "situación legal reglamentaria" con las siguientes excepciones:

- "a) Trabajadores a jornal de las obras públicas;
- "b) Personas vinculadas a la Administración por contratos de carácter especial, de acuerdo con las leyes;



"c) Sociedades de economía mixta, salvo el mandato expreso de la Ley;

"d) Establecimientos públicos, en los casos de trabajadores cuya actividad no sea base esencial del servicio público, ni tengan funciones directivas o técnicas (simples oficiales, obreros, etc.). En los establecimientos públicos como en la Administración en general, el principio es la situación legal reglamentaria, siendo la excepción la relación contractual, excepción determinada por la ley (subraya la fiscalía).

"2.....

"3. En los servicios públicos, la administración puede tener trabajadores a contratos, siempre que no sean de aquellos que, por la naturaleza de su cargo, deban responder no solamente de sus hechos sino de sus omisiones, es decir, que tienen funciones detalladas en la Ley o en el reglamento. Cuando son de esta última categoría, la situación legal y reglamentaria prevalece. (Julio 30 de 1.9960 Anales 387- 391. pág. 595).

"Aplicando los principios anteriores, tenemos que en el caso de autos, el demandante Dulcey sirvió cargos en la Cámara de Comercio del Cauca que indudablemente reflejan con su solo enunciado las funciones directivas que le correspondían. Tal el caso de Tesorero-escribiente que desempeñó a partir de 1.950. Y aún cuando no ocurre lo mis



no cuando laboró como portero o portero-escribiente, habrá que demostrar que una norma legal exceptuó tal cargo de los que pertenecen a la administración del establecimiento público como empleado oficial, para colocarlo como empleado particular.

"Si no existe una norma expresa que haga esa excepción, no se puede hacer por vía de doctrina de simple interpretación una excepción que sólo puede hacer la Ley o el Decreto legislativo, porque es de aquéllas que se reservó el legislador. Cuando el legislador quiso hacer la excepción la hizo expresamente como se vé en los decretos que hemos analizado y en el propio Código Sustantivo del Trabajo (artículo 99) (he subrayado).

"Se dirá que faltan notas elementales que integran la noción de empleado público, tales como el sueldo y la afiliación a la Caja de Previsión Social Nacional. Pero ya el H. Consejo de Estado ha estudiado situaciones semejantes, ya ha explicado cómo se pueden superar esas objeciones, el admitir como funcionarios oficiales a quienes tampoco perciben sueldos del Estado ni estén afiliados a los Institutos de Seguridad Social. Tal el caso de los Notarios y Registradores, a particulares por prestar un servicio eminentemente público. Así puede verse en la sentencia del 11 de Abril de 1.958, que

abrió el camino para esta interpretación y que luego fue corroborada con las de 23 de abril de 1.950 y 27 de junio de 1.959.



"Siendo ello así, hay que aceptar que en el caso que nos ocupa, la calidad de empleado público y no la de particular, prevalece en las relaciones de César Dulcey Ledezma con la Cámara del Cauca.

"La Fiscalía Cuarta del Consejo de Estado, fué de parecer adverso a las peticiones de la demanda y por ello solitó se confirmara la sentencia recurrida, al sintetizar su opinión así:

"Las Cámaras de Comercio en sus relaciones con Estado para la prestación de servicio, son de carácter público; los actos que llevan a cabo en la relación con su organización interna y con lo relativo a sus afiliados y a terceros personas, son de carácter privado, realizado a nombre de dichas Cámaras y no a nombre del Estado ni por cuenta de éste. Entonces, si se acepta esta conclusión que es la expresada por el Tribunal del conocimiento en el fallo, habría que concluir que el vínculo que une a los empleados que prestan servicios a las Cámaras de Comercio, no es de derecho público, sino que constituye

una relación contractual laboral.

"Finalmente la Sala se permite transcribir los conceptos que le merece al apoderado del actor, la expedición del acto cuya legalidad ha sido materia de este proceso, porque ellos vienen a reforzar el derecho que le asiste al demandante para impetrar el reconocimiento de su pensión jubilatoria.

"La Universidad del Cauca, dice a través de sus representantes, no ha obrado en este desconocimiento de la pensión jubilatoria hacia mi mandante Dulcey L., en forma seria y definida, pues éste fué obligado a renunciar de su cargo bajo la promesa hecha oficialmente por el Consejo Superior Universitario, como se desprende de la comunicación que obra afils. 2 del C. No. 2 de pruebas, en donde se transcribe una proposición de dicho Consejo, en donde en forma terminante se le dice a Dulcey que debe "proceder a solicitar su jubilación POR REUNIR LOS REQUISITOS LEGALES PARA ELLO".

"Si mi mandante renunció, porque se le anunció oficialmente por escrito que se le jubilaría, no se ve la razón legal ni jurídica, ni de equidad, para a última hora, negarle la justa prestación anunciada.





"Esta comunicación oficial tiene el carácter de plena prueba, de acuerdo con la Ley, porque es la Universidad del Cauca la que está hablando a través del Consejo Superior (artículo 632 del C. J. 1758 inc. lo. 1759 del C.C.) si la Universidad no le exige a DULCEY LEDEZMA su renuncia, para jubilarlo, él posiblemente habría continuado trabajando a su servicio.

"Pero acontece que la Caja de Previsión Social de la Universidad, por conducto de su Gerente, SI ACEPTA, sin ninguna explicación ni salvedad, que mi representado fué un trabajador oficial y con ese carácter laboró en la Cámara de Comercio, inclusive. En efecto, como puede observarse en la contestación de la demanda (fls. 42 del C. principal), el Dr. OMAR HENRY VELASCO, representante de la Caja, EL UNICO HECHO que acepta del libelo es el 3o., el cual está concebido en los siguientes términos:

"Según certificaciones oficiales que se acompañan mi mandante Dulcey L., trabajó en las siguientes dependencias oficiales:

"A. CAMARA DEL COMERCIO DEL CAUCA, del 16 de Diciembre de 1.942 al 10 de Junio, inclusive de 1.955 o sean.....  
12 años, 5 meses, 26 días;

"B. SERVICIO DE SALUD PUBLICA DEL CAUCA.....

"C. UNIVERSIDAD DEL CAUCA.....

"Esta CONFESION libre y espontánea del Gerente de la Institución demandada, constituye PLENA PRUEBA al tenor de lo preceptuado 607 del C. Judicial.

"La Resolución número 12 de 26 de febrero de 1.968, proferida por la Universidad del Cauca, por medio de la cual le negó a CESAR DULCEY LEDEZMA su pensión jubilatoria, a más de ilegal, es injusta. Ilegal por lo que ya se deja visto, pues siendo las Cámaras de Comercio entidades oficiales, sus empleados subalternos tienen, igualmente el mismo carácter; e injusta, por cuanto, como consta de autos, mi patrocinado DULCEY LEDEZMA, FUE OBLIGADO A RENUNCIAR EL CARGO, bajo la promesa oficial del Consejo Superior de la Universidad, hecha por escrito, en donde en forma terminante se le dice que debe "proceder a solicitar su jubilación POR REUNIR LOS REQUISITOS LEGALES PARA ELLO, según oficio que obra a folios 2 del cuaderno de pruebas número 2.

"Confiado en la palabra de la Universidad, mi poderdante CESAR DULCEY LEDEZMA, en forma obligada y engañosa, renunció el cargo. Y lo hizo de buena fé, creyendo que la Universidad procedería en igual forma. Pero qué resultó

H.H. Consejeros?. Que la Universidad de una plumada, en una pobre providencia, sin ninguna consistencia jurídica, le hizo nugatorio el derecho a mi representado, quebrantando de un tajo las justas aspiraciones como viejo y honesto servidor en las distintas dependencias en donde prestó sus eficientes servicios, aspiraciones que no solo son las de ese modesto servidor oficial, sino las de todos aquellos que por circunstancias obligadas de la vida se ven forzados a enajenar, por muchos años, su fuerza de trabajo, con el halago muchas veces incierto y frustrado de una fementida jubilación.

"En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley, en desacuerdo con el concepto Fiscal,

FALLA :

"Revócase la sentencia apelada, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca con fecha dieciocho (18) de abril de mil novecientos sesenta y nueve (1969).

"En su lugar, se dispone:



"PRIMERO. Declárase la nulidad de la Resolución número doce (12) del veintiseis de febrero de mil novecientos sesenta y ocho (1.968), expedida por el Director de la Caja de Previsión Social de la Universidad del Cauca.

"SEGUNDO. La Universidad del Cauca, reconocerá y pagará al señor CESAR DULCEY LEDEZMA, una pensión mensual de jubilación vitalicia, equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del promedio de los sueldos devengados durante el último año de servicios prestados en esa Entidad, incluyendo la doceava parte de la prima de navidad, y a partir del primero (1o.) de Agosto de mil novecientos sesenta y siete (1.967).

#### C- CONCLUSIONES

1) Al dar por terminado nuestro estudio sobre la Naturaleza Jurídica de las Cámaras de Comercio en Colombia, encontramos que la legislación colombiana no se ha encargado en definir clara y precisamente, cuál es la Naturaleza Jurídica de los mencionados organismos, razón ésta que viene motivando la controversia sobre el tema, cuya síntesis dejamos consignada en este trabajo;

2) Solamente el Decreto 1890 de Octubre 24 de 1.931 clasificó taxativamente a las Cámaras de Comercio como entidades oficiales cuando en su artículo lo. dijo:

"Las Cámaras nacionales de comercio que funcionan dentro del país, de acuerdo con la Ley 28 de 1.931 y el presente Decreto, son ENTIDADES OFICIALES Y SUS MIEMBROS SE CONSIDERAN COMO MAGISTRADOS O FUNCIONARIOS PUBLICOS, SEGUN EL CASO para todo lo relacionado con el ejercicio de las facultades que le confiere la Ley, las obligaciones que les impone y la responsabilidad que haya lugar!"  
(Las mayúsculas son nuestras).

Pero el Consejo del Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, considera que el Decreto 1890 de 1.931 por ser decreto reglamentario de la Ley 28 del mismo año, y en esta última no se consideró calificación semejante; rebasó a la Ley reglamentada y no es atendible para tales fines, tal como lo deja la Sala consignado en las consideraciones que tuvo en cuenta para fallar sobre el particular (II punto, párrafo VII literal a, de la sentencia de 22 de Mayo de 1.974, transcrita en el presente trabajo).

3) La Naturaleza Jurídica de las Cámaras de Comercio en

Colombia es privada, definida jurisprudencialmente por Sentencia del Consejo de Estado de 22 de Mayo de 1.974, ya que la legislación colombiana no las clasificó como antes anotamos.

4) Las Cámaras de Comercio siguen la orientación en cuanto al ejercicio de funciones, al Sistema Español, como es obvio, por legado al emanciparse nuestro territorio del dominio peninsular, con la marcada diferencia de que en el sistema español dichas entidades son de carácter oficial tal como las clasifica la legislación de la Madre Patria, mientras que en Colombia son Entidades gremiales, pero clasificadas por Jurisprudencia.

5) Nuestras Cámaras, como las españolas, tienen dualidad de funciones, tanto públicas como gremiales, funciones éstas que sí les viene delegadas por Ley.

6) A pesar de que como dijimos anteriormente, jurisprudencialmente, las Cámaras de Comercio en Colombia están clasificadas como entidades gremiales, tienen más similitud a un Establecimiento Público que a una entidad de tal categoría, tal como lo pasamos a demostrar seguidamente:

Tanto las Cámaras de Comercio como los Establecimientos públicos,

- a) Tienen su origen en la Ley, es decir, son de creación legal.
- b) Gozan desde su creación de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.
- c) Están sujetas a tutela administrativa.
- d) Sus actos pueden ser impugnados por medio de los recursos establecidos y reglamentados por el Decreto 2733 de 1.959.
- e) Tienen control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República.
- f) Forman su patrimonio con bienes o fondos públicos comunes con el producto de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial.
- g) Para las personas que ejercen cargos en dichas instituciones existen inhabilidades establecidas por la Ley.



h) Cumplen funciones públicas establecidas por Ley.

i) Sus integrantes no ingresan a ellas por voluntad propia, sino por mandato expreso de la Ley.

#### D- NUESTRA RECOMENDACION

1) En razón de lo atrás expuesto, nos atrevemos a recomendar, para saldar la controversia suscitada en torno al tema tratado, que se legisle sobre él y de una vez por todas se clasifique por Ley y no por jurisprudencia como se viene haciendo, a las Cámaras de Comercio en uno u otro sentido, para darle una mayor seguridad a la política del gobierno en materia mercantil. Ya que si analógicamente aplicamos a las decisiones del Consejo de Estado, el artículo 10 de la Ley 153 de 1.887, modificado por la Ley 169 de 1.986, artículo 40. que textualmente dice:

"Tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema como tribunal de casación, sobre un mismo punto de derecho, constituyen doctrina probable, y los jueces podrán aplicarla en casos análogos, LO CUAL NO OBSTA PARA QUE LA CORTE VARIE LA DOCTRINA EN CASO DE QUE JUZGUE ERRONEA LAS DECISIONES ANTERIORES" (los subrayado es nuestro),



tendríamos una indecisión al respecto por lo siguiente:

Si mañana los Consejeros de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, porque ya son otros o porque los mismos consideran erróneas las decisiones anteriores y profieren otra contraria, cuál sería en verdad la Naturaleza Jurídica de las Cámaras de Comercio?

He aquí pues nuestro fundamento para recomendar que se legisle sobre el punto controvertido, es decir, que se defina la Naturaleza Jurídica de las Cámaras de Comercio.

2) Al legislar definiendo el punto debatido, debe suprimirse a las funciones públicas o las privadas a dichas instituciones de conformidad con la decisión adoptada, y de esta manera evitamos la dualidad de funciones y la errada interpretación a su Naturaleza Jurídica.

Si se suprimen las funciones públicas, éstas pueden ser encomendadas a las Entidades Industriales y Comerciales del Estado, quienes paralelamente se encargan, por así decirlo, de funciones similares a las que ejercen las Cámaras.

Si por el contrario, las que se suprimen son las funciones privadas, entonces tendríamos un establecimiento pú

blico en toda su plenitud.

3) Debe establecerse en el país una Oficina Unica de Registro con seccionales en cada una de las principales ciudades del territorio nacional, donde vayan a parar los registros de todos aquellos documentos que sea necesario registrar, tales como Escrituras Públicas, Registro Mercantil, Compraventa de Naves o aeronaves, constitución de Sociedades, y evitar en esta forma la proliferación de Oficinas de Registro e Inscripciones existentes en la actualidad, tales como: Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, Capitanía del Puerto, Registro en la Cámara de Comercio, etc.



## BIBLIOGRAFIA

1. Constitución Política de Colombia, Pérez Escobar Jacobo, Editorial Librería del Profesional. Bogotá año 1.979.
2. Código de Comercio de 1.887, Abella Joaquín, 2a. edición. Madrid. El Consultor 1.897.
3. Código de Comercio, Ortega Torres Jorge, Editorial Temis. Bogotá año 1.979.
4. Código de lo Contencioso Administrativo, Ortega Torres Jorge, Editorial Temis, año 1.978.
5. Código de Régimen Político y Municipal, Ortega Torres Jorge, Editorial Temis, Bogotá año 1.980.
6. Introducción al Derecho Mercantil, Narváez García José Ignacio, Editorial Librería del Profesional 1.976.
7. Principios de Derecho Comercial, Madriñán de la Torre Ramón E., Editorial Librería del Profesional, año 1.980.
8. Revista del Derecho Mercantil, Organo del Colegio de Abogados Comercialistas. Tomo II Abril 1.973.
9. Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá; 5/VI/ 1.971.
10. Tesis de Grado para optar el Título de Abogada, "Las Cámaras de Comercio en Colombia" Cristina Cabarcas Viellard 1.981.
11. Tesis de Grado para optar el Título en Derecho, "Estructura y funcionamiento de las Cámaras de Comercio en Colombia". Dariela Jyk, Myriam Otero M. y Margarita Yanet, 1.979.
12. Anales del Consejo de Estado, Junio 1.974.