

**CAMARA DE COMERCIO / INGRESOS - Naturaleza / REGISTRO MERCANTIL /
IMPUESTOS - Inexistencia / CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA -
Funciones / CONTROL FISCAL - Improcedencia**

De conformidad con la Constitución Política de 1991, la noción de servicio público es predicable también de los particulares, siendo función de la ley la regulación de su ejercicio. De conformidad con la Ley 6ª de 1992, los ingresos de las Cámaras de Comercio por los servicios que prestan, incluidos los concernientes al Registro Mercantil, cuyas tarifas corresponde fijar al Gobierno Nacional, son de naturaleza privada y pertenecen a cada una de ellas, debiendo ser invertido en la forma dispuesta por dicha ley y su Decreto Reglamentario 1259 de 1993. El artículo 88 del C. de C. y la Ley 42 de 1993 deben ser interpretados, en la materia relacionada con el control fiscal, teniendo en consideración lo dispuesto por el artículo 267 de la nueva Constitución, el cual atribuye a la Contraloría General de la República el ejercicio de la vigilancia fiscal en relación con las diversas entidades, dependencias y organismos de la Administración Pública, así como respecto de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación. El artículo 124 de la Ley 6a. de 1992 no contradice lo dispuesto en el artículo 93 numeral 2o., del C. de C., que establece como ingresos ordinarios de las Cámaras de Comercio: "las cuotas anuales que el reglamento señale para los comerciantes afiliados e inscritos" y, por tanto, esta última norma conserva su vigencia. Autorizada la publicación el 7 de enero de 1994.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: JAVIER HENAO HIDRON

Santafé de Bogotá, D. C, dieciséis (16) de diciembre de mil novecientos noventa y tres (1993).

Radicación número: 566

Actor: MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO

Referencia: Consulta sobre la naturaleza de los ingresos de las Cámaras de Comercio y el control a que están sometidos.

El señor Ministro de Desarrollo Económico, Doctor Luis Alberto Moreno Mejía, en ejercicio de la atribución que el artículo 98 del Código Contencioso Administrativo confiere al Gobierno Nacional, y previas algunas consideraciones acerca de las Cámaras de Comercio y las funciones que cumplen, solicita a la Sala absolver la siguiente consulta:

1. ¿A la luz de la nueva Constitución, cuál es la naturaleza de los ingresos de las Cámaras de Comercio provenientes del registro mercantil?
2. ¿Cómo se debe interpretar el artículo 86 del Código de Comercio frente a la Ley 42 de 1993, toda vez que a la luz de ésta, sólo son sujetos de control fiscal los particulares que manejen fondos, bienes o recursos del Estado?

3. ¿Con la expedición del artículo 124 de la Ley 6a. de 1992 se entiende que continúa vigente el numeral 2o. del artículo 93 del Código de Comercio que establece como ingresos ordinarios de las cámaras: "Las cuotas anuales que el reglamento señale para los comerciantes afiliados e inscritos?"

LA SALA CONSIDERA Y RESPONDE -

1. Titularidad en la prestación de los servicios públicos. La Constitución Política de 1991, siguiendo en esta materia la evolución doctrinaria y jurisprudencial, admitió de manera expresa que los servicios públicos podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares.

La disposición a que se hace referencia, contenida en el artículo 365 del ordenamiento constitucional, agrega: "En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios".

Respecto de la prestación de servicios públicos por particulares, que pueden ser personas naturales o jurídicas, la Constitución dispone en otros de sus preceptos que la regulación de su ejercicio es competencia de la ley. En este sentido armonizan los artículos que se transcriben a continuación:

123. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio (inciso 3o.).

210. Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley (inciso 2o.).

Igualmente, respecto de colegios formados por personas que ejercen profesiones liberales, la Carta Política admite que la ley pueda asignarles funciones públicas, estableciendo los controles adecuados. Es así como se expresa:

26. Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberá ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles (inciso final).

Como consecuencia, la prestación de los servicios públicos, que se enmarca dentro de la finalidad social de Estado, es una función pública cuya titularidad adscribe la Constitución no solamente a esa organización jurídico-política de la sociedad, sino también, dentro de las condiciones y controles que la ley determine, a los particulares, que de este modo se convierten en importantes colaboradores para el cumplimiento de los fines del Estado.

II. El registro mercantil. El carácter de servicio público es predicable de la función administrativa consistente en llevaré; registro mercantil y certificar acerca del mismo, que la ley ha atribuido a unas entidades cuya naturaleza jurídica ha sido controvertida de tiempo atrás, denominadas Cámaras de Comercio, las cuales cumplen además otras importantes labores tendientes a la defensa y promoción del gremio de los comerciantes.

Aunque el Código de Comercio las califica como "Instituciones de orden legal, con personería jurídica, creadas por el Gobierno Nacional..." (artículo 78), términos que interpretados dramáticamente hicieron creer a algunos que ellas participaban de la naturaleza de los establecimientos públicos y, a otros, menos exegéticos, que eran entidades para estatales, es decir, "entes privados muy cerca del Estado por sus atribuciones de potencia pública, pero no incorporados en sus cuadros administrativos" (Mario Rodríguez en sus "Notas para un curso de derecho administrativo general", publicación de la Universidad de Medellín, 1989, p. 103), frente al nuevo esquema constitucional es posible considerarlas como entidades de carácter gremial que cumplen, además, algunas funciones públicas. Estas últimas son las relacionadas con el registro mercantil, pero todo su marco jurídico de organización interna y funcionamiento apunta en el sentido indicado, como puede deducirse de su régimen de afiliación, de la sujeción de sus trabajadores a las normas del Código Sustantivo del Trabajo, del nombramiento de sus directivos de conformidad con lo dispuesto en sus propios estatutos y, en fin, de la fuente de sus ingresos.

El registro mercantil tiene por objeto, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 26 del Código de Comercio, "llevar la matrícula de los comerciantes y de los establecimientos de comercio, así como la inscripción de todos los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley exigiere esa formalidad", norma que es consecuencia de la obligatoriedad impuesta por la misma ley a todo comerciante de matricularse en el registro mercantil y hacer las inscripciones mencionadas.(artículo 19, *ibídem*).

Según el código en referencia, "el producto de los derechos autorizados por la ley para las inscripciones y certificados", constituyen ingresos ordinarios de cada Cámara de Comercio, junto a "las cuotas anuales que el reglamento señale para los comerciantes afiliados e inscritos" y los que produzcan sus propios bienes y servicios" (artículo 93).

Dicha normatividad, aunque anterior a la Constitución de 1991, no se encuentra en contradicción con la Ley 6a. de 1992, cuyo artículo 124 preceptuó que el monto de las tarifas que deben sufragarse "en favor de las Cámaras de Comercio" por concepto de las matrículas, las renovaciones e inscripciones de los actos, libros y documentos que la ley determine efectuar en el registro mercantil, así como el valor de los certificados que dichas entidades expidan en ejercicio de sus funciones, será fijado por el Gobierno Nacional.

Esa autorización otorgada por la ley al Gobierno, para fijar tarifas por concepto de servicios públicos a cargo de entidades públicas o privadas (en este caso las Cámaras de Comercio), tiene su fundamento constitucional en la atribución conferida a las corporaciones públicas para permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen (artículo 338 inciso segundo).

De manera que los dineros que las Cámaras de Comercio perciben por los servicios que prestan a los usuarios, con ocasión o en desarrollo del registro mercantil, provienen del cobro de tasas autorizadas por la autoridad pública competente.

Por lo demás, los ingresos que generen las Cámaras de Comercio deberán ser destinados, conforme a lo dispuesto por uno de los decretos reglamentarios de la Ley 6a. de 1992 (el 1259 de 1993), "al cumplimiento de las funciones

previstas en el artículo 86 del Código de Comercio, en el artículo 5o. del Decreto 1520 de 1978, a las restantes funciones que les sean autorizadas en las disposiciones legales y a los actos directamente relacionados con las mismas y los que tengan como finalidad ejercer los derechos o cumplir las obligaciones legal o convencionalmente derivadas de la existencia y actividad de dichas instituciones".

Todos aquellos ingresos, que son ingresos ordinarios, se destinan al cumplimiento de sus diversas funciones, para lo cual deben conformar previamente el presupuesto de las Cámaras de Comercio, cuya aprobación, por mandato legal, corresponde ejercer a la Superintendencia de Industria y Comercio (artículo 88 del Código de Comercio). A esta Superintendencia, según su último decreto reorgánico, le corresponde, en general, "ejercer el control y vigilancia de las Cámaras de Comercio, sus federaciones y confederaciones, de acuerdo con las disposiciones vigentes sobre la materia, y coordinar lo relacionado con el Registro Unico Mercantil", así como "resolver los recursos de apelación y queja interpuestos contra los actos expedidos por las Cámaras de Comercio" (Decreto - Ley 2153 de 1992 artículo 2o., numerales 7o. y 8o.); esta última atribución debe entenderse en relación con aquellos actos que expiden en cumplimiento de la parte de función pública que les corresponde ejercer.

De lo expresado, la Sala infiere que los ingresos de las Cámaras de Comercio, incluidos los provenientes del ejercicio de la función administrativa concerniente al registro mercantil, son de carácter privado y pertenecen a la respectiva entidad gremial. No pueden considerarse como de naturaleza fiscal o pública, por cuanto no se trata propiamente de impuesto, ni de contribuciones especiales que reportan beneficio al contribuyente, como en el caso de la valorización, ni tienen la generalidad para el sector que es inherente a la parafiscalidad; ciertamente no son dineros del Estado, que de serlo tendrían que ingresar al Presupuesto General de la Nación y no al presupuesto de cada Cámara de Comercio, o ser administrados como contribuciones parafiscales. La obligación en cuanto a la administración del registro mercantil, consiste en llevarlo con sujeción a las disposiciones legales, pudiendo cobrarse al usuario del servicio la tasa establecida por el Gobierno, la cual constituye un ingreso para cada una de las Cámaras de Comercio.

Los dineros mencionados no son susceptibles, entonces, de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República, por cuanto se encuentran por fuera de la órbita de competencia de este organismo, al que corresponde vigilar "la gestión fiscal de la Administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación" (Constitución Política artículo 267, inciso primero).

Las Cámaras de Comercio cumplen, además de las funciones correspondientes a su condición de organización gremial, la de carácter público, ya tradicional, del registro mercantil, y en el próximo futuro asumirán otra no menos importante en materia de contratación estatal: llevar el registro nacional de proponentes (Ley 80 de 1993, artículo 22); por eso, en desarrollo de las nuevas disposiciones constitucionales que le permiten a la ley regular el ejercicio de funciones públicas por particulares, tanto la ley 6a. De 1992 como el Decreto - Ley 2153 del mismo año, han fijado el valor y destino de sus ingresos originados en el registro mercantil y en las certificaciones que expiden en relación con el mismo, así como las funciones de inspección y vigilancia, correspondiendo estas últimas a la Superintendencia de Industria y Comercio.

En concordancia con las consideraciones anteriores, LA SALA RESPONDE:

1. - De conformidad con la Constitución Política de 1991, la noción de servicio público es predicable también de los particulares, siendo función de la ley la regulación de su ejercicio.

De conformidad con la Ley 6a. de 1992, los ingresos de las Cámaras de Comercio por los servicios que prestan, incluidos los concernientes al registro mercantil, cuyas tarifas corresponde fijar al Gobierno Nacional, son de naturaleza privada y pertenecen a cada una de ellas, debiendo ser invertidos en la forma dispuesta por dicha ley y su decreto reglamentario 1259 de 1993.

2. - El artículo 88 del Código de Comercio y la Ley 42 de 1993 deben ser interpretadas, en la materia relacionada con el control fiscal, teniendo en consideración lo dispuesto por el artículo 267 de la nueva constitución, el cual atribuyen la Contraloría General de la República el ejercicio de la vigilancia fiscal en relación con las diversas entidades, dependencias y organismos de la administración pública, así como respecto de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

3. - El artículo 124 de la Ley 6a. de 1992 no contradice lo dispuesto en el artículo 93, numeral 2o. del Código de Comercio, que establece como ingresos ordinarios de las Cámaras de Comercio: "las cuotas anuales que el reglamento señale para los comerciantes afiliados e inscritos" y, por tanto, esta última norma conserva su vigencia.

Transcribese, en sendas copias auténticas, a los señores Ministro de Desarrollo Económico y Secretario Jurídico de la Presidencia de la República.

HUMBERTO MORA OSEJO
Presidente de la Sala

JAIME BETANCUR CUARTAS

JAVIER HENAO HIDRON

ROBERTO SUAREZ FRANCO

ELIZABETH CASTRO REYES
Secretaria de la Sala