

Bogotá D.C.,

10

Respetado(a) Señor (a):

[Datos personales eliminados en virtud de la Ley 1581 de 2012]

Asunto: Radicación: 18-258314
Trámite: 113
Evento: 0
Actuación: 440
Folios: 1

Reciba cordial saludo.

De conformidad con lo previsto en la Ley 1755 de 2015, “*por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, fundamento jurídico sobre el cual se funda la consulta objeto de la solicitud, procede la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** a emitir un pronunciamiento, en los términos que a continuación se pasan a exponer:

1. OBJETO DE LA CONSULTA

Atendiendo a la solicitud por usted radicada ante esta Entidad a través de su comunicación de fecha 3 de octubre de 2017 en la cual señala:

“son los funcionarios de las Cámaras de Comercio sujetos a incurrir en los delitos de Prevaricato, bien sea por acción o por omisión y de Falsedad en documento público cuando incurren en un error en el registro mercantil, que se refleja en los Certificados de existencia y representación legal e inscripción de documentos?”

2. CUESTIÓN PREVIA

Reviste de gran importancia precisar en primer lugar que la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** a través de su Oficina Asesora Jurídica no le asiste la facultad de dirimir situaciones de carácter particular, debido a que, una lectura en tal sentido, implicaría la flagrante vulneración del debido proceso como garantía constitucional.



Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido en la Sentencia C-542 de 2005:

“Los conceptos emitidos por las entidades en respuesta a un derecho de petición de consulta no constituyen interpretaciones autorizadas de la ley o de un acto administrativo. No pueden reemplazar un acto administrativo. Dada la naturaleza misma de los conceptos, ellos se equiparan a opiniones, a consejos, a pautas de acción, a puntos de vista, a recomendaciones que emite la administración pero que dejan al administrado en libertad para seguirlos o no”.

Ahora bien, una vez realizadas las anteriores precisiones, se suministrarán las herramientas de información y elementos conceptuales necesarios que le permitan absolver las inquietudes por usted manifestadas, como sigue:

3. FACULTADES DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN MATERIA DE CAMARAS DE COMERCIO.

En cuanto a las funciones específicas de esta Entidad frente a las cámaras de comercio, se encuentran las señaladas en el Código de Comercio en los artículos 27,37,82 y 87 y en el artículo 1, numerales 17,18, 19 y 20 del Decreto 4886 de 2011, que a la letra señalan:

“17. 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 mercantil.

18. Determinar los libros necesarios para que las Cámaras de Comercio lleven el registro mercantil, la forma de hacer las inscripciones e instruir para que dicho registro y el de las personas jurídicas sin ánimo de lucro se lleve de acuerdo con la ley.

19. Ejercer de acuerdo con la ley las funciones relacionadas con el registro único de proponentes.

20. Resolver los recursos de apelación y queja interpuestos contra los actos expedidos por las Cámaras de Comercio.” En ese orden de ideas, se procederá en primer lugar al desarrollo constitucional, legal, doctrinal y jurisprudencial que corresponda realizar en torno al objeto de la petición como eje central”.

3.1 Naturaleza jurídica y función pública registral de las Cámaras

El artículo 78 del Código de Comercio establece que:

“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.”



En concordancia con la citada norma el artículo 2.2.2.38.1.1. del Decreto 1074 de 2015, dispone:

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

Ahora bien, en relación con la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio la Corte Constitucional, en sentencia C- 144 de 1993 precisó que dichas entidades “a las cuales se ha encargado el ejercicio de la función de llevar el registro mercantil y certificar sobre los actos y documentos en él inscritos, **no son entidades públicas**, pues no se avienen con ninguna de las especies de esta naturaleza contempladas y reguladas en la Constitución y la Ley. Si bien nominalmente se consideran “instituciones de orden legal”, creadas por el Gobierno, lo cierto es que ellas se integran por los comerciantes inscritos en su respectivo registro mercantil. **La técnica autorizatoria y la participación que ella reserva a la autoridad pública habida consideración de las funciones que cumplen las cámaras de comercio, no permite concluir por sí solas su naturaleza pública. No se puede dudar sobre su naturaleza corporativa, gremial y privada.**”

De acuerdo con lo anterior, las cámaras de comercio son entidades sin ánimo de lucro de naturaleza corporativa, gremial y privada que por autorización expresa de la ley, desarrollan funciones públicas.

En cuanto a las funciones públicas que desarrollan las cámaras de comercio están relacionadas con su función registral, la cual será realizada de manera unificada a través del Registro Único Empresarial y Social -RUES-, con el fin de brindar al Estado, a la sociedad en general, a los empresarios, a los contratistas, a las entidades de economía solidaria y a las entidades sin ánimo de lucro una herramienta confiable de información unificada tanto en el orden nacional como en el internacional.

Para el ejercicio de estas funciones públicas, las cámaras deben regirse por la competencia propia de las autoridades administrativas y, por lo tanto, sus facultades son eminentemente regladas y restringidas a lo expresamente consagrado en el ordenamiento jurídico, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución.

3.2 El registro mercantil



El registro mercantil, creado por la ley (artículo 26 del Código de Comercio) para 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, es una base de datos actualizable sobre los participantes en la actividad comercial del país, caracterizada por su disponibilidad pública e inmediata. Por lo tanto, es un medio para acceder al intercambio económico con la seguridad jurídica que brinda el conocimiento sobre quiénes tienen parte en la dinámica del mercado y las actividades que realizan.

El artículo 26 del Código de Comercio, establece:

“Art. 26. Registro Mercantil - Objeto - Calidad. El registro mercantil tendrá por objeto 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.

El registro mercantil será público. Cualquier persona podrá examinar los libros y archivos en que fuere llevado, tomar anotaciones de sus asientos o actos y obtener copias de los mismos.”

La Corte Constitucional, mediante sentencia C- 602 de 2000 ha manifestado que:

*“Todo comerciante tiene la obligación de matricularse en el registro mercantil. En estricto rigor la matrícula mercantil es un medio legal que permite brindar publicidad sobre la condición de comerciante. **En este mismo sentido, los demás actos de inscripción de actos, libros y documentos, en el registro mercantil, constituyen formalidades legales a cuyo cumplimiento no pueden sustraerse los comerciantes, y también se encaminan a fortalecer el sistema de publicidad mercantil.**” (Resaltado fuera del texto)*

Conforme al artículo 100 del Código de Comercio **"Se tendrán como comerciales, para todos los efectos legales, las sociedades que se formen para la ejecución de actos o empresas mercantiles"**. En este sentido, una sociedad será comercial cuando en su objeto social se haya previsto la realización de operaciones o actos mercantiles.

El numeral 4 del artículo 110 de Código de Comercio exige que en la escritura de constitución de una sociedad se exprese: "el objeto social, esto es, la empresa o negocio de la sociedad, haciendo una enumeración clara y completa de las actividades principales". De este modo, resulta claro que es a partir de esta enunciación que se haga de la actividad a desarrollar por la sociedad, que procede su calificación como mercantil.

Las sociedades de naturaleza mercantil deben cumplir, en su calidad de comerciantes, con la obligación prevista en el artículo 19 del Código de Comercio y, por lo tanto, deben matricularse en el registro mercantil a cargo de las cámaras de comercio.



A su vez, el artículo 27 del Código de Comercio señala la competencia de las Cámaras de Comercio para llevar el registro mercantil y las competencias de la Superintendencia de Industria y Comercio, en los siguientes términos: *“El registro mercantil se llevará por las cámaras de comercio, pero la Superintendencia de Industria y Comercio determinará los libros necesarios para cumplir esa finalidad, la forma de hacer las inscripciones y dará las instrucciones que tiendan al perfeccionamiento de la institución.”*

Al momento de efectuarse la matrícula mercantil en la Cámara de Comercio respectiva, la solicitud, entre otros datos, conforme con el numeral 1 del artículo 32 del Código de Comercio, deberá indicar la dirección o lugar (res) donde realizará su actividad comercial. Sobre el particular, señala la norma:

“ARTÍCULO 32. CONTENIDO DE LA SOLICITUD DE MATRÍCULA MERCANTIL. *La petición de matrícula indicará:*

La petición de matrícula indicará:

1) *El nombre del comerciante, documento de identidad, nacionalidad, actividad o negocios a que se dedique, domicilio y **dirección, lugar o lugares donde desarrolle sus negocios de manera permanente**, su patrimonio líquido, detalle de los bienes raíces que posea, monto de las inversiones en la actividad mercantil, nombre de la persona autorizada para administrar los negocios y sus facultades, entidades de crédito con las cuales hubiere celebrado operaciones y referencias de dos comerciantes inscritos.*

2o) *Tratándose de un establecimiento de comercio, su denominación dirección y actividad principal a que se dedique; nombre y dirección del propietario y del factor, si lo hubiere, y si el local que ocupa es propio o ajeno. Se presumirá como propietario del establecimiento quien así aparezca en el registro.”*

En relación con la matrícula mercantil la Corte Constitucional mediante sentencia C-277 de 2006, señaló:

(...)

En primer término de manera general la información contenida en la matrícula mercantil de quienes ejerzan la actividad comercial en Colombia, debe dar cuenta de lo siguiente según el artículo 32 del Código de Comercio:

- Nombre del comerciante, documento de identidad y nacionalidad.*
- Actividad o negocios a los que se dedique.*
- Domicilio y dirección*
- Lugares en que permanentemente desarrolle sus actividades o negocios.*

Cra. 13 #27 - 00 pisos 1, 3, 4, 5, 6, 7 y 10 - PBX: (571) 5870000 - contactenos@sic.gov.co - Bogotá D.C., Colombia

Señor ciudadano, para hacer seguimiento a su solicitud, la entidad le ofrece los siguientes canales:
www.sic.gov.co - Teléfono en Bogotá: 5920400 - Línea gratuita a nivel nacional: 018000 910165



(...)

La información que se debe ingresar a la matrícula mercantil configura pues el detalle de los datos mínimos que deben ser públicos, de quien(es) a nombre propio o mediante una empresa pretenden participar en actividades económicas mediante la compra y venta de bienes. (subrayado fuera de texto)

Por su parte, el artículo 38 del Código de Comercio, dispuso:

“Artículo 38. Sanciones por Falsedad en la Solicitud del Registro Mercantil. *La falsedad en los datos que se suministren al registro mercantil será sancionada conforme al Código Penal. La respectiva cámara de comercio estará obligada a formular denuncia ante el juez competente.”*

De las anteriores disposiciones tenemos que quienes suministren información falsa en el registro mercantil a cargo de las Cámaras de Comercio serán sancionados penalmente, en los términos el Código Penal.

3.3 Certificado de existencia y representación legal

Dentro de la función pública registral a cargo de las cámaras de comercio, se encuentra la prevista en el numeral 3 del artículo 86 del Código de Comercio, *“Llevar el registro mercantil y certificar sobre los actos y documentos en él inscritos, como se prevé en este Código.”*

Por su parte, el artículo 26 del mismo código, señala *“El registro mercantil tendrá por objeto 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.”*

El registro mercantil será público. Cualquier persona podrá examinar los libros y archivos en que fuere llevado, tomar anotaciones de sus asientos o actos y obtener copias de los mismos.

En este orden, es función de las cámaras de comercio certificar sobre los actos y documentos inscritos en el registro mercantil, para lo cual expide los denominados certificados de existencia y representación legal, de conformidad con lo establecido en el artículo 117 del Código de Comercio que a la letra dice:

“Artículo 117. Prueba de la existencia, cláusulas del contrato y representación de la sociedad. La existencia de la sociedad y las cláusulas del contrato se probarán con certificación de la cámara de comercio del domicilio principal, en la que constará el número, fecha y notaría de la escritura de constitución y de las reformas del contrato, si las hubiere; el certificado expresará, además, la fecha y el número de la providencia por la cual se le concedió



permiso de funcionamiento y, en todo caso, la constancia de que la sociedad no se halla disuelta.

Para probar la representación de una sociedad bastará la certificación de la cámara respectiva, con indicación del nombre de los representantes, de las facultades conferidas a cada uno de ellos en el contrato y de las limitaciones acordadas a dichas facultades, en su caso.”

La existencia de la sociedad se probará con la certificación expedida por la cámara de comercio del domicilio principal, en la que constará el número, fecha y notaría de la escritura de constitución y de las reformas del contrato, o sí la constitución es por documento privado la fecha del mismo y de las reformas si las hubiere; el certificado expresará, además, la constancia de que la sociedad no se haya disuelta.

Sobre el particular, es importante señalar que el certificado de existencia y representación legal es un documento expedido por las cámaras de comercio, que cumple funciones probatorias, es decir permite acreditar las inscripciones efectuadas en el registro mercantil respecto de una sociedad comercial, como su existencia, representación, revisoría fiscal, cláusulas del contrato, vigencia, etc.

En tal medida, los datos consignados en los certificados de existencia y representación legal expedidos por las cámaras de comercio, podrán ser consultados por cualquier persona interesada, para lo cual podrá solicitar a la respectiva cámara de comercio la expedición del respectivo certificado.

4. SISTEMA PREVENTIVO DE FRAUDES –SIPREF-

Sin perjuicio de lo señalado en precedencia y a manera de información es oportuno mencionar que con el fin de evitar fraudes en la función registral a cargo de las Cámaras de Comercio, se implementó el Sistema Preventivo de Fraudes – SIPREF- conforme a las instrucciones impartidas en el Título VIII, numeral 1.14 de la Circular Única de esta Superintendencia, así:

“1.14. Sistema preventivo de fraudes -SIPREF-

Se creó el Sistema Preventivo de Fraudes -SIPREF- a cargo de las Cámaras de Comercio, para prevenir y evitar que terceros ajenos al titular del registro, modifiquen la información que reposa en ellos, con la intención de defraudar a la comunidad.

Las Cámaras de Comercio deberán evaluar el perfil de riesgo en las operaciones de registros, con el fin de identificar vulnerabilidades internas y externas, así como establecer políticas de administración de riesgos que establezcan acciones de mitigación y responsabilidades para su cumplimiento.



Las Cámaras de Comercio harán una verificación formal de la identidad de las personas que presenten o reingresen peticiones registrales e implementarán un sistema de alertas que permitirá a los titulares de la información registral, adoptar medidas tempranas que eviten o detengan posibles conductas fraudulentas.

La presente Circular rige también en lo que sea aplicable a las peticiones registrales presentadas a través del intercambio electrónico de mensaje de datos.

Cuando las Cámaras de Comercio habiliten el canal virtual para los trámites de registros, deberán implementar un sistema de alerta temprana que se envíe automáticamente al correo electrónico registrado en la Cámara de Comercio por el inscrito o matriculado, en la que se le informe que se ha ingresado al canal virtual.

Las Cámaras de Comercio deberán adoptar e implementar otros mecanismos y herramientas para garantizar la seguridad de la operación registral siempre y cuando sean previamente informados a la Superintendencia de Industria y Comercio.

1.14.1 Aspectos generales del SIPREF

Los mecanismos y controles del SIPREF se implementarán, sin perjuicio del control de legalidad que deben ejercer las Cámaras de Comercio respecto de los actos y documentos sujetos a registro y, no sustituye los procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico para las actuaciones administrativas y los recursos administrativos, respecto de los cuales debe darse estricto cumplimiento.

En consecuencia, las Cámaras de Comercio deberán seguir cumpliendo con lo establecido en el artículo 19 de la Ley 962 de 2005 (o las normas que la modifiquen o deroguen), respecto de todas las peticiones o reingresos de registro, mediante la publicación de las mismas, en un medio electrónico público de fácil acceso para los interesados. Cualquier interesado en el trámite de inscripción, si tiene objeciones, podrá hacer uso de los mecanismos que le otorga el SIPREF y las normas vigentes que rigen la materia.

1.14.2. Aspectos Especiales del SIPREF

1.14.2.1. Publicidad del SIPREF

*Las Cámaras de Comercio están en la obligación de informar permanentemente a los inscritos y matriculados, la finalidad, los beneficios del Sistema, la gratuidad del mismo, la necesidad de actualizar la información de los registros públicos, la importancia de revisarlos periódicamente y **las implicaciones legales que conlleva suministrar información falsa.***

(...)



1.14.2.3. Alertas que deben enviar las Cámaras de Comercio y actuaciones que pueden adelantar los interesados

(...)

Si alguna persona tiene otro tipo de reparo en relación con el documento que se radicó para que modifique el registro, éste debe debatirse utilizando los medios que le otorga la normativa vigente, dentro de los que pueden mencionarse, a manera de ejemplo, los recursos administrativos, **las denuncias penales por posibles delitos** y las demandas de impugnación de actas ante los jueces de la República y/o autoridades competentes. (subrayado y resaltado fuera de texto)

Las anteriores instrucciones corresponden a los requerimientos mínimos que deben adoptar las Cámaras de Comercio, a fin de prevenir fraudes en los registros públicos que administran, en procura de garantizar la seguridad y confiabilidad de la información que reposa en los mismos, tanto para los usuarios del servicio de registro, como para los terceros a los que le son oponibles dichos actos.

Así mismo, si alguna persona encuentra reparo en la información suministrada y registrada en la Cámara de Comercio podrá utilizar cualquiera de los medios previstos en las normas vigentes vgr, la denuncia penal ante la Fiscalía por la presunta comisión de un delito.

5. CONSIDERACIONES FINALES EN TORNO A LA CONSULTA PRESENTADA.

En línea con lo anterior, y teniendo en cuenta que a este punto se ha logrado la exposición de las consideraciones de orden, legal, jurisprudencial y doctrinal, en el marco de los interrogantes planteados en la solicitud formulada, y reiterando que esta Oficina a través de un concepto no puede resolver casos particulares, nos permitimos manifestar:

De lo señalado en precedencia, frente a sus inquietudes, teniendo en cuenta que la función pública registral a cargo de las cámaras de comercio es taxativa y reglada y no les es permitido realizar actuaciones no contempladas en la ley, las cámaras deberán proceder a registrar todos los actos y documentos sujetos a registro de conformidad con lo estipulado en la ley, y siguiendo las reglas para llevar el registro dispuestas en la Circular Única de esta Superintendencia, en virtud de lo establecido en el artículo 27 del Código de Comercio, en concordancia con el numeral 18 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011.

En tal sentido, en los certificados de existencia y representación legal expedidos por las cámaras de comercio, solamente aparece registrada la información que las disposiciones legales establezcan, y que permitan acreditar respecto de una sociedad comercial, su existencia, su representación legal, las facultades del



representante legal, su revisoría fiscal, las cláusulas del contrato, su vigencia, etc. y de esta de esta forma sea oponible frente a terceros.

Con el fin de evitar fraudes en la función registral a cargo de las Cámaras de Comercio, se implementó el Sistema Preventivo de Fraudes – SIPREF- en procura de garantizar la seguridad y confiabilidad de la información que reposa en los mismos, tanto para los usuarios del servicio de registro, como para los terceros a los que le son oponibles dichos actos.

En este orden, frente a su inquietud, es importante precisar que la persona que se matricula en el registro mercantil tiene la obligación de suministrar información real y verídica, so pena de actuar en contra de la ley, conforme a lo establecido en el artículo 38 del Código de Comercio. A su vez, los empleados de las cámaras deberán proceder con la debida diligencia y seguir las instrucciones impartidas por esta Superintendencia en la aplicación del SIPREF para efectos de la prevención de fraudes en el registro.

No obstante lo anterior, si alguna persona encuentra reparo en la información suministrada y registrada en la Cámara de Comercio podrá utilizar cualquiera de los medios previstos en las normas vigentes vgr., la denuncia penal ante la Fiscalía por la presunta comisión de un delito –falsedad en documento público- tal como se contempla el numeral 1.14.2.3. del Título VIII de la Circular Única.

En consecuencia, consideramos que la persona que se matricula en el registro mercantil tiene la obligación de suministrar información real y verídica, so pena de actuar en contra de la ley, conforme a lo establecido en el artículo 38 del Código de Comercio. A su vez, los empleados de las cámaras deberán proceder con la debida diligencia y seguir las instrucciones impartidas por esta Superintendencia en la aplicación del SIPREF para efectos de la prevención de fraudes en el registro.

Finalmente le informamos que algunos conceptos de interés general emitidos por la Oficina Jurídica, así como las resoluciones y circulares proferidas por ésta Superintendencia, las puede consultar en nuestra página web <http://www.sic.gov.co/Doctrina-1>

En ese orden de ideas, esperamos haber atendido satisfactoriamente su consulta, reiterándole que la misma se expone bajo los parámetros del artículo 28 de la ley 1755 de 2015, esto es, bajo el entendido que las mismas no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia ni son de obligatorio cumplimiento ni ejecución.

En la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Industria y Comercio estamos comprometidos con nuestros usuarios para hacer de la atención una



experiencia de calidad. Por tal razón le invitamos a evaluar nuestra gestión a través del siguiente link <http://www.encuestar.com.co/index.php/2100?lang=esQ>

Atentamente,

JAZMIN ROCIO SOACHA PEDRAZA
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA

Elaboró: XXX
Revisó: Jazmín Rocío Soacha
Aprobó: Jazmín Rocío Soacha

