



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

Expediente No. 11001-03-24-000-2013-00628-00
Actora: CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ
Demandada: AGROVISIÓN SOCIEDAD AVÍCOLA DE TRANSFORMACIÓN - AGROVISIÓN SAT

Llegado el momento de proveer sobre la admisión de la demanda instaurada por la **CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ**, obrando a través de apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad, consagrado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, en contra de los Actos Administrativos de Registro Nos. 01705554 de febrero 12 de 2013 y 017058100 de 21 de febrero del mismo año, consignados en el Libro IX del registro mercantil de la sociedad **Agrovisión Sociedad Agrícola de Transformación - AGROVISIÓN SAT**, proferidos por la Cámara de Comercio de Bogotá, el Despacho advierte lo siguiente:

La demanda fue presentada ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, y su conocimiento le correspondió al Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, despacho que mediante auto de octubre 25 de 2013, ordenó la remisión del expediente a esta Corporación bajo el siguiente argumento: *“frente a la competencia en el presente asunto debe precisarse que los jueces administrativos sólo pueden conocer de súplicas de simple nulidad formuladas en contra de actos administrativos particulares expedidos por*

Expediente No. 11001-03-24-000-2013-00628-00
Actora: CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ
Demandada: AGROVISIÓN SOCIEDAD AVÍCOLA DE
TRANSFORMACIÓN - AGROVISIÓN SAT

autoridades del orden distrital o municipal; que los tribunales administrativos, a su vez, están facultados para conocer de esta clase de pretensiones cuando se impugnan actos administrativos (generales o particulares) dictados por autoridades departamentales y que el H. Consejo de Estado se halla habilitado para resolver peticiones de simple nulidad contra actos administrativos (generales o particulares) expedidos por autoridades nacionales”.

Ahora bien, para determinar la competencia en el presente asunto, se hace necesario precisar i) la naturaleza jurídica de las cámaras de comercio y su ámbito de acción; ii) si se trata del ejercicio del medio de control de nulidad simple, o de nulidad y restablecimiento del derecho; y iii) si el mismo tiene o no cuantía.

i) Naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio y su ámbito de acción.-

Para el efecto, es pertinente citar los artículos 78 y 79 del Código de Comercio, normas del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 78. <DEFINICIÓN DE CÁMARA DE COMERCIO>. *Las cámaras de comercio son instituciones de orden legal con personería jurídica, creadas por el Gobierno Nacional, de oficio o a petición de los comerciantes del territorio donde hayan de operar. Dichas entidades serán representadas por sus respectivos presidentes.*

ARTÍCULO 79. ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE LAS CÁMARAS DE COMERCIO. *<Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1727 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Las Cámaras de Comercio estarán administradas y gobernadas por los comerciantes inscritos en el registro mercantil que tengan la calidad de afiliados.*

El Gobierno Nacional determinará la jurisdicción de cada Cámara, *teniendo en cuenta la continuidad geográfica y los vínculos comerciales de los municipios que agrupare, dentro de la cual ejercerá sus funciones”.* (negrillas fuera de texto)

Expediente No. 11001-03-24-000-2013-00628-00
Actora: CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ
Demandada: AGROVISIÓN SOCIEDAD AVÍCOLA DE
TRANSFORMACIÓN - AGROVISIÓN SAT

Por su parte, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-166 de 1995¹, respecto de la naturaleza jurídica de las cámaras de comercio, señaló:

“CAMARA DE COMERCIO-Naturaleza jurídica

Acerca de la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio cabe anotar que la controversia desatada alrededor de su calificación como entidades públicas o privadas, que presidió los debates generados con motivo de la expedición del Código de Comercio y los desarrollos doctrinales posteriores, hoy en día se halla zanjada en favor de la última opción; de ahí que el artículo 78 del referido Código, conforme al cual las Cámaras de Comercio son "instituciones de orden legal creadas por el Gobierno Nacional de oficio o a petición de los comerciantes del territorio donde hayan de operar" no significa que estos entes hayan sido integrados a la administración pública, sino más bien que se trata de instituciones que derivan su existencia de una autorización legal conferida al Gobierno para crearlas, aspecto que no desvirtúa esa naturaleza gremial y privada que se manifiesta, por el ejemplo, en la calidad de comerciantes que tienen sus miembros, en la posibilidad de contar con representantes legales designados por ellas mismas y de expedir estatutos o reglamentos elaborados por la propia Cámara”.

Así las cosas, es dable decir que las cámaras de comercio son personas jurídicas de derecho privado, que cumplen funciones administrativas, y que los actos administrativos que profieran, bajo dichas funciones, son susceptibles de control ante la jurisdicción contencioso administrativa. Al respecto, la Sentencia citada, indicó:

“ACTO ADMINISTRATIVO-Proferido por entidad privada

(...) El acto administrativo generado por entidades o personas privadas en el ejercicio de funciones públicas, supone una amplia base de legitimidad si se repara en su autor, así como probabilidades de una más fácil ejecución y, una búsqueda de mayor eficacia a partir de la participación de los propios administrados en la tareas de la administración; a esa eficacia contribuye, sin dubitación alguna, el régimen de derecho público que le es aplicable; disciplina jurídica que a su vez garantiza el respeto de los derechos de las personas involucradas en la decisión y de terceros afectados quienes podrán solicitar la revisión, modificación o revocatoria del acto en sede administrativa, y en todo caso, acudir ante la jurisdicción que conoce de las controversias suscitadas en relación con los actos administrativos”.

Por su parte el artículo 2º del Decreto 2042 de octubre 15 de 2014 "Por el cual se reglamenta la Ley 1727 de 2014, el Título VI del Libro Primero del Código de Comercio y se dictan otras disposiciones", señala:

¹ Expediente D-643. actor: Jorge Hernán Gil Echeverry. Magistrado ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara.

Expediente No. 11001-03-24-000-2013-00628-00
Actora: CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ
Demandada: AGROVISIÓN SOCIEDAD AVÍCOLA DE
TRANSFORMACIÓN - AGROVISIÓN SAT

“ARTÍCULO 2. JURISDICCIÓN. *Corresponde al Gobierno Nacional fijar los límites territoriales dentro de los cuales cada cámara de comercio desarrollará sus funciones y programas, **teniendo en cuenta la continuidad geográfica, los vínculos económicos y comerciales de cada región.***

La circunscripción territorial de una cámara de comercio podrá comprender el territorio de varios municipios. No obstante lo anterior, en el área de un municipio, distrito o área metropolitana, deberá funcionar solo una cámara de comercio. Se exceptúan de esta regla los casos en que a la fecha de expedición de este decreto ya existan varias cámaras de comercio en una misma área metropolitana. (negritas fuera de texto)

Indica lo anterior, que las cámaras de comercio son entidades privadas que cumplen funciones administrativas, y cuya jurisdicción puede abarcar varios municipios, como sería el caso de la Cámara de Comercio de Bogotá, bajo el enfoque de “*Ciudad Región*” o “*Bogotá Región*”.

ii) El medio de control adecuado para tramitar el presente asunto.-

La parte actora, como pretensión de la demanda, solicita lo siguiente:

“se declare la nulidad de los actos administrativos de registro número: 01705554 de fecha 12 de febrero de 2013 y 01708100 del Libro IX de fecha 21 de febrero de 32012 del libro IX mediante el cual la Cámara de Comercio de Bogotá inscribió el Acta No. 15 de asamblea general y el Acta No. 38 de la Junta Directiva de la sociedad AGROVISIÓN SOCIEDAD AGRICOLA DE TRANSFORMACIÓN AGROVISIÓN SAT con matrícula 01144456 para que se deje como no inscrito el nombramiento de la Junta Directiva y el nombramiento del Representante legal (gerente) anteriormente mencionado, dejando las cosas en el estado en que se encontraba antes de la inscripción de los actos administrativos”. (folio 130)

De lo anterior se puede colegir, que el medio adecuado para tramitar el presente asunto, es el de nulidad y restablecimiento del derecho, por cuanto de anularse los actos administrativos atacados, habría un restablecimiento automático de derechos en favor del demandante, consistente en dejar “*como no inscrito el nombramiento de la Junta Directiva y el nombramiento del Representante legal (gerente) anteriormente mencionado, dejando las cosas en el estado en que se encontraba antes de la inscripción de los actos administrativos*”.

Expediente No. 11001-03-24-000-2013-00628-00
Actora: CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ
Demandada: AGROVISIÓN SOCIEDAD AVÍCOLA DE
TRANSFORMACIÓN - AGROVISIÓN SAT

iii) El asunto tiene o no una pretensión económica.-

El demandante en el acápite de la demanda, denominado “V. CUANTÍA ESTIMADA”, señala:

“El acto demandado fue inscrito en el registro mercantil que administra la Cámara de Comercio de Bogotá, como una solicitud de inscripción [...] es decir, causó por concepto de derechos de inscripción, impuesto de registro y mora al impuesto de registro la suma de \$111,000 (acta No. 15) y \$111,600 (acta No. 38). Por lo anterior, se estima que la cuantía el presente proceso es equivalente a \$222,600...” folio (130).

Al respecto es pertinente resaltar que la cuantía pretendida por el actor, no se desprende directamente de la probable nulidad de los actos administrativos atacados, por cuanto las sumas mencionadas, hacen alusión a unos gastos de trámite, que no guardan relación directa con la legalidad de los actos enjuiciados.

De lo anterior se puede concluir que la Cámara de Comercio de Bogotá, es una entidad privada que cumple funciones administrativas dentro del territorio de su jurisdicción, que en este caso sería el departamento de Cundinamarca; que el Despacho en uso de la facultad otorgada por el artículo 171 del CPACA², considera que el medio de control adecuado para tramitar el asunto es el de nulidad y restablecimiento del derecho y que el mismo no tiene cuantía. Razón por la cual la norma aplicable para efectos de determinar la competencia en el presente asunto, es el artículo 151, numeral 1º del CPACA, precepto del siguiente tenor:

Artículo 151. Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia. Los tribunales administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

² Artículo 171. Admisión de la demanda. El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales, y le dará el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada.

Expediente No. 11001-03-24-000-2013-00628-00
Actora: CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ
Demandada: AGROVISIÓN SOCIEDAD AVÍCOLA DE
TRANSFORMACIÓN - AGROVISIÓN SAT

1. *De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía y en los cuales se controviertan actos administrativos del orden **departamental, distrital o municipal***". (negrillas fuera de texto)

Dado lo anterior, el competente para conocer del presente asunto es el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en tanto lo que se pretende es la nulidad de unos actos administrativos sin cuantía, proferidos por una entidad privada con funciones administrativas en lo que ella misma denomina Bogotá Región, que es este caso o se asimila al orden departamental.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en Sala Unitaria

RESUELVE:

DECLÁRASE que este despacho no es **COMPETENTE** para conocer de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, promovida por la **CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ**, obrando a través de apoderado en contra de los Actos Administrativos de Registro Nos. 01705554 de febrero 12 de 2013 y 017058100 de 21 de febrero del mismo año, en el Libro IX del registro mercantil de la sociedad **Agrovisión Sociedad Agrícola de Transformación - AGROVISIÓN SAT**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

En consecuencia, remítase el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Expediente No. 11001-03-24-000-2013-00628-00
Actora: CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ
Demandada: AGROVISIÓN SOCIEDAD AVÍCOLA DE
TRANSFORMACIÓN - AGROVISIÓN SAT

Consejero de Estado³