



Entidad originadora:	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Fecha (dd/mm/aa):	Junio de 2022
Proyecto de Decreto:	“Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1074 de 2015 en relación con el fortalecimiento de los programas de desarrollo empresarial y Gobernanza de las Cámaras de Comercio y se dictan otras disposiciones”

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

El Estado, mediante la Ley 2069 de 2020, buscó impulsar el emprendimiento en Colombia. Con esta finalidad, estableció un marco regulatorio amigable para las empresas con un “*enfoque regionalizado de acuerdo con las realidades socioeconómicas de cada región*”. En el artículo 70 de esta Ley se identificó la necesidad de facilitar el emprendimiento, trasladando la inspección, vigilancia y control de las cámaras de comercio de la Superintendencia de Industria y Comercio a la Superintendencia de Sociedades. Adicionalmente, se facultó al Gobierno Nacional para reglamentar todo lo concerniente con este artículo.

La última actualización normativa que modificó la regulación aplicable a las cámaras de comercio fue la Ley 1727 y el Decreto 2042, ambos del 2014. Este marco normativo buscó fortalecer la gobernabilidad y el funcionamiento de las cámaras de comercio, sin embargo, no cuenta con el “*enfoque regionalizado*” incorporado en la Ley 2069 de 2020 y necesario para el emprendimiento, motivo por el cual es necesario que el Gobierno Nacional actualice las funciones de las cámaras de comercio y fortalezca su gobierno corporativo en línea con las realidades regionales.

Las 57 cámaras de comercio de Colombia son agencias de desarrollo productivo regional y empresarial, que cuentan con la experiencia y conocimiento para impulsar el emprendimiento, la formalización y la innovación, así como el desarrollo de las actividades productivas en Colombia.

El marco regulatorio que facilite el emprendimiento debe aprovechar estas capacidades de las cámaras de comercio de manera que se requiere actualizar sus funciones a las necesidades empresariales actuales e incorporar los avances científicos y tecnológicos para generar externalidades positivas en el entorno empresarial. Por otro lado, las capacidades camerales se deben ceñir a cada función según fue determinada por el Estado, esto como consecuencia del artículo 2.2.2.38.1.5. del Decreto 1074 de 2015, que estableció que a las “*cámaras de comercio les queda prohibido realizar cualquier acto u operación que no esté encaminado al exclusivo cumplimiento de sus funciones*”. Esta prohibición muestra un estado limitado del alcance de las funciones de las cámaras de comercio al momento en que fueron expedidas, en tanto que condiciona su capacidad de innovar para el diseño de nuevos servicios, programas y actividades que respondan a las realidades socioeconómicas de cada región.

El presente proyecto de Decreto está estructurado en tres ámbitos generales: 1. Adecuación de las funciones camerales reguladas en el Decreto 2042 de 2014, para que las cámaras de comercio puedan realizar actividades con finalidades concretas, mecanismos idóneos y que estén sustentadas en estudios que evidencien las necesidades del fortalecimiento y productividad empresarial, respondiendo a las realidades empresariales y regionales actuales; 2. La correcta gobernanza de las



cámaras de comercio, dado que si bien el buen gobierno corporativo es mencionado como un componente estatutario en el Decreto 2042 de 2014, se requieren mayores desarrollos y compromisos en este ámbito por parte de los entes camerales, por lo que se deben establecer mínimos de buen gobierno que propicien en la organización una cultura de cumplimiento y responsabilidad aspirando a tener entidades con un mayor nivel de transparencia, por lo que estos artículos se enfocan en la toma de decisiones de la Junta Directiva, su capacitación, deberes y límites de actuación, funciones y período, elementos de cuya claridad y entendimiento dependen un buen gobierno corporativo; y, 3. La elección de representantes legales suplentes de las cámaras de comercio y los deberes del Presidente Ejecutivo respondiendo así a vacíos normativos cuya regulación evitará conflictos corporativos.

Con el primer artículo del proyecto de Decreto se busca modificar los numerales 8, 9 y 15 del artículo 2.2.2.38.1.4. del Decreto 1074 de 2015, que compiló el artículo 4 del Decreto 2042 de 2014, en los cuales se regulan funciones generales de promoción y fortalecimiento empresarial encomendadas a las cámaras de comercio, al tratarse de conceptos genéricos, requieren de una estructura mínima que establezca los objetivos y propósitos de estas funciones, lo cual simultáneamente habilita a las cámaras de comercio para ejercer funciones con un impacto determinado y necesario para impulsar el emprendimiento.

El ajuste a las facultades de las cámaras de comercio tiene como propósito hacer realidad el objeto de la Ley 2069 de 2020. Por lo tanto, este Decreto presenta la oportunidad necesaria para reglamentar aspectos mínimos de gobierno corporativo en estas entidades en cabeza de su Junta Directiva, la cual está integrada en dos terceras partes por miembros elegidos por los comerciantes que ostentan la calidad de afiliados y en una tercera parte por representantes designados por el Gobierno Nacional, siempre que unos y otros cumplan a cabalidad con los requisitos contemplados en la ley para garantizar la idoneidad y honorabilidad que exige el ejercicio de esta dignidad.

Esta necesidad tiene como origen el propósito de la Ley 1727 de 2014, en la cual se fijaron normas para el fortalecimiento de la gobernabilidad y el funcionamiento de las cámaras de comercio, se establecieron disposiciones que precisan la naturaleza corporativa, así como las funciones, responsabilidades y deberes de los miembros de la Junta Directiva, basados en los principios de la buena fe, lealtad, diligencia, confidencialidad y respeto. Además, el Decreto 2042 de 2014 dispuso que las cámaras de comercio deben regular por vía estatutaria su gobierno corporativo, pero carece de obligaciones concretas que propendan por crear un ambiente de confianza, transparencia y rendición de cuentas mediante la estructuración de principios, políticas y procesos para la correcta dirección y administración de las cámaras de comercio de cada región.

En ese sentido, este proyecto de Decreto adiciona seis nuevos artículos enfocados en la gobernabilidad de las Juntas Directivas de las cámaras de comercio, mediante la exigencia de mínimos en materia de rendición de cuentas asociado al control y evaluación de gestiones, la formación de una cultura de cumplimiento, reglamentación de su funcionamiento interno y de los comités de apoyo, esquemas de evaluación y capacitaciones para el constante entendimiento de las realidades socioeconómicas de cada región.



La adopción de medidas de buen gobierno corporativo corresponde a un contenido estatutario de iniciativa privada, sin embargo, los mínimos que establece el proyecto de Decreto en el artículo segundo tienen como propósito guiar a las cámaras de comercio en la implementación concreta de iniciativas que evalúen su gestión mediante indicadores en asuntos estratégicos, operacionales y financieros. De forma complementaria, se indica que la creación de códigos de ética y buen gobierno corporativo conllevan a relaciones de confianza con el Estado y los grupos de interés. Finalmente, la declaración del estado del gobierno corporativo en el informe anual de gestión será la constancia del esfuerzo o carencia de este para implementar los mínimos.

En el artículo tercero del proyecto de Decreto se establecen los pilares del buen gobierno, los cuales persiguen una adaptación institucional y transversal a la organización. Entonces estos pilares sirven como la hoja de ruta para la toma de decisiones en materia de buen gobierno corporativo de las cámaras de comercio.

El artículo cuarto tiene como objetivo regular el funcionamiento de la Junta Directiva desde la operatividad de su actuación, por lo que se disponen reglas para que cada cámara de comercio autorregule aspectos como las relaciones entre la Junta Directiva y la Administración, los derechos y deberes de los miembros de la Junta Directiva, los asistentes, invitados y/o dignatarios a las reuniones y la creación y composición de comités si lo consideran necesario. Estos aspectos, entre otros, reducirán los potenciales conflictos y permitirán que las Juntas Directivas se fortalezcan internamente desde el punto de vista administrativo y organizacional.

En el artículo quinto se establece la posibilidad de institucionalizar grupos de trabajo en comités para el debido cumplimiento de las funciones de las Juntas Directiva. Los aspectos que analizan los miembros de la Junta Directiva requieren de conocimiento especializado en aspectos estratégicos, tecnológicos, financieros, de cumplimiento y riesgo, por lo cual los miembros para tomar decisiones y dirigir a cada cámara de comercio podrán reunirse previamente para así tomar decisiones informadas en las sesiones de la Junta Directiva.

La finalidad del artículo sexto es orientar a todas las Juntas Directivas, para que periódicamente evalúen la gestión realizada y el impacto de las decisiones adoptadas, para así conducir a las cámaras de comercio a satisfacer las necesidades del empresariado en cada momento y circunstancia. Adicionalmente, la Junta Directiva deberá evaluar la gestión del Presidente Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones estatutarias para asegurarse que su actuación responda a la pertinencia que le exija el cargo al que fue nombrado.

Las realidades socioeconómicas de cada cámara de comercio mutan constantemente, por lo tanto, resulta necesario que las Juntas Directivas se capaciten permanentemente, según propone el artículo séptimo del proyecto de Decreto, para que las decisiones que se adopten sean congruentes con dichas realidades.

Las Juntas Directivas constituyen el máximo órgano de administración y dirección de las cámaras de comercio, siendo conformadas por comerciantes inscritos en el registro mercantil que tienen la calidad de afiliados. Son deberes de los miembros de Junta Directiva velar por la eficiente administración de los recursos, priorizando una visión de desarrollo regional, competitividad y una



adecuada gestión empresarial. En su calidad de administradores, deberán respetar las responsabilidades legales y estatutarias inherentes al ejercicio de sus funciones.

La Ley 1727 de 2014 y el Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015, prevén directrices generales para la administración de las Juntas Directivas y el cumplimiento de los deberes especiales de sus miembros, no obstante, se requiere precisar el rol y el alcance del representante legal de la persona jurídica que actúa como miembro de la Junta Directiva.

En este sentido, el artículo 8 propuesto establece de manera sistemática y ordenada el alcance de los derechos, obligaciones, inhabilidades, incompatibilidades, prohibiciones y limitaciones aplicables al representante legal de la persona jurídica elegida como miembro de una Junta Directiva, dotando de certidumbre jurídica su marco de acción y entendiendo que los representantes legales de las personas jurídicas que ocupan esta calidad no ostentan la condición de miembros.

El artículo 9 relacionado con las funciones de la Junta Directiva, pretende delimitar la imposibilidad de que sus miembros adelanten prácticas de coadministración o que asuman competencias propias del presidente ejecutivo en materia de ordenación del gasto, designación y administración del talento humano o, que adopten inadecuadamente la vocería de la Cámara. Esta disposición promueve una directriz básica de gobierno corporativo, en la medida en que la participación de los miembros de Junta Directiva en los asuntos propios de la administración de las cámaras de comercio desvirtúa la lógica en la toma de decisiones, dificulta la correcta estructuración y ejecución del plan de acción, así como dificulta la objetiva evaluación y control de la administración.

Así mismo, el artículo 13 del Decreto 2042 de 2014, incorporado en el artículo 2.2.2.38.2.7. del Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015, prevé que los miembros de las Juntas Directivas de las cámaras de comercio tendrán un período institucional de cuatro (4) años, pudiendo ser reelegidos de manera inmediata por una sola vez.

Atendiendo que los miembros de las Juntas Directivas pueden ser personas naturales o jurídicas, estas últimas actúan a través de alguno de sus representantes legales, por lo cual se hace necesario precisar que la restricción de la reelección inmediata solo aplica a quien ostenta la calidad de miembro de Junta Directiva y no se extiende a sus representantes legales, en tanto las inhabilidades y prohibiciones son de origen legal y de carácter restrictivo.

En virtud de lo anterior, el artículo 10 contempla una modificación al artículo 2.2.2.38.2.7. del Decreto 1074 de 2015, previendo de forma expresa que la restricción de la reelección inmediata por una sola vez solo resulta aplicable a los miembros de la junta directiva y no se extiende al representante legal de la persona jurídica que actúe como miembro de Junta Directiva.

El artículo 11 incorpora una modificación sobre el alcance en la suplencia de la representación legal en las cámaras de comercio, promoviendo que los suplentes del presidente ejecutivo sean seleccionados en la forma y orden establecidos en los estatutos sociales, en función de los cargos directivos que prevea la entidad, sin perjuicio de que para la referida designación se aplique la misma mayoría establecida para la elección del presidente ejecutivo.



La anterior modificación simplifica el proceso de selección de los representantes legales suplentes y prioriza que, ante la ausencia de representante legal principal, la Cámara de Comercio pueda seguir desarrollando la correcta administración y ejecución de sus funciones en cabeza de sus suplentes. Así mismo, se genera una regla objetiva y uniforme que promueve una mayor transparencia en la selección de los suplentes del representante legal.

El artículo 12 referido a los deberes del presidente ejecutivo, otorga un mayor alcance frente a la obligación de revelación y gestión de las situaciones que impliquen conflictos de interés, lo cual promueve una buena práctica de gobierno corporativo y la necesidad de articulación con los deberes especiales aplicables a los miembros de las Juntas Directivas.

Así mismo, incorpora en sus modificaciones la evaluación anual del desempeño de las funciones del presidente ejecutivo por parte de la Junta Directiva, lo que genera mayor transparencia y confianza entre los distintos órganos y funcionarios de la Cámara, así como de la responsabilidad frente a todos los grupos de interés.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El presente decreto se aplica a las cámaras de comercio, quienes actúan en todo el territorio nacional, de acuerdo con la jurisdicción que el Gobierno les ha indicado.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

El decreto se considera viable jurídicamente teniendo en cuenta que el Presidente de la República es el competente para ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes, según establece la Constitución Política de Colombia en el artículo 189 numeral 11. Adicionalmente, el Código de Comercio en el artículo 2035 previó la potestad del Gobierno Nacional para reglamentar sus disposiciones. Así mismo, el Gobierno Nacional fue habilitado expresamente por la Ley 2069 de 2020 para reglamentar todo lo concerniente con el artículo 70, facilidades para el emprendimiento.

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

- **Artículo 189 Numeral 11 C.P:** “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:”

(...)

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”

La potestad reglamentaria es “(...) la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley... [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real (...)”. Tal facultad se concreta en la expedición de las normas de carácter general que sean necesarias para la cumplida ejecución de la ley. Toda facultad de regulación que tenga como contenido expedir normas para la cumplida ejecución de las leyes, pertenece, en principio, por atribución constitucional, al Presidente de la República, sin necesidad de que la



ley así lo determine en cada caso. Dentro del sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, la potestad reglamentaria tiene un lugar propio. Por virtud de ella el Presidente de la República expide normas de carácter general, subordinadas a la ley y orientadas a permitir su cumplida aplicación. Tales normas revisten, además, una forma especial, y se expiden con la firma del Presidente y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo. (Sentencia C-810/14).

- Artículo 86 del Código de Comercio: *“Las cámaras de comercio ejercerán las siguientes funciones:”*
(...)
“12) Las demás que les atribuyan las leyes y el Gobierno Nacional.”
- Artículo 2035 del Código de Comercio: *“El Gobierno Nacional, en ejercicio de la potestad que le confiere el ordinal 3o. del artículo 120 de la Constitución Nacional, podrá reglamentar las disposiciones de este Código globalmente o por Títulos, Capítulos, Secciones o materias.”*
- Artículo 70 de la Ley 2069 de 2020: (...)
“El Gobierno nacional reglamentará todo lo concerniente a este artículo.”

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

- El Artículo 189 Numeral 11 de la Constitución Política de Colombia se encuentra vigente.
- Los artículos 86 y 2035 del Código de Comercio se encuentran vigentes.
- El artículo 70 de la Ley 2069 de 2020 se encuentra vigente.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

- Modifica los artículos 2.2.2.38.1.4., 2.2.2.38.2.5. y 2.2.2.38.2.7 del Decreto 1074 de 2015.
- Adiciona al Decreto 1074 de 2015 Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo artículos sobre el buen gobierno corporativo de las cámaras de comercio, en materia de Junta Directiva y de Representación Legal.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

No aplica.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

No existen circunstancias jurídicas adicionales.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

La expedición del decreto no supone compromisos presupuestales, ni esfuerzos fiscales adicionales por parte del Gobierno Nacional ni de ningún particular.



5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

No aplica.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

La expedición del decreto no tiene impacto sobre el medio ambiente o el patrimonio cultural de la nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

No aplica.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	NA
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	NA
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	NA
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	NA

Aprobó:

Julian Alberto Trujillo Marín
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Aurelio Mejia Mejia
Director de Regulación