

CONCEPTO 266 DE 2020

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

PARA: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

DE: Antonio José Trujillo Illera – Coordinador Grupo de Conceptos y Producción Normativa, 10014

ASUNTO: Concepto participación de COMFECAMARAS en el Programa de Formación Continua Especializada

En atención a su comunicación con radicado 9-2020-015346 del 9 de julio de 2020, en la cual eleva consulta sobre si las condiciones de la convocatoria del programa de Formación Continua Especializada es aplicable a COMFECÁMARAS en su calidad de CONFEDERACIÓN y organismo de carácter nacional que coordina y brinda asistencia en el desarrollo de sus funciones a las Cámaras de Comercio colombianas, por lo que los proyectos deben ser presentados al SENA y coordinados en su ejecución por el gremio (CONFECAMARAS) y no por las Cámaras de Comercio individualmente, a menos que sean delegadas para la representación en nombre del primero”; al respecto, de manera comedida le informo.

ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Los conceptos emitidos por la Dirección Jurídica del SENA son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares. En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución ni tienen el carácter de fuente normativa, y solo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

PRECEDENTES NORMATIVOS

En relación con el caso consultado se tendrán en cuenta los siguientes precedentes normativos

Código de Comercio, artículo [96](#)

Ley 1727 de 2014

Decreto 1074 de 2015 “Sector Comercio, Industria y Turismo” compilatorio (Decreto 2042 de 2014 el cual reglamenta la Ley 1727 de 2014) artículo [2.2.2.38.1.1](#)

Acuerdo [05](#) de 2014. SENA “Por el cual se aprueban las directrices del Programa de Formación Continua Especializada y los criterios generales para orientar los recursos de que trata el artículo [16](#) de la Ley 344 de 1996, modificado por el artículo [32](#) de la Ley 1607 de 2012,

ANÁLISIS JURÍDICO

El Consejo Directivo Nacional del SENA expidió el Acuerdo [05](#) de 2014 “Por el cual se aprueban las directrices del Programa de Formación Continua Especializada y los criterios generales para orientar los recursos de que trata el artículo [16](#) de la Ley 344 de 1996, modificado por el artículo [32](#) de la Ley 1607 de 2012,...” el cual es uno de los referentes normativos necesarios para absolver la consulta requerida por la Dirección del Sistema Nacional para el Trabajo.

El Acuerdo [05](#) de 2014 dispone:

“ARTÍCULO [1o](#). OBJETO DEL ACUERDO. Impartir directrices y criterios generales para orientar los recursos del Programa de Formación Continua Especializada, cuyo propósito es contribuir al mejoramiento de la productividad y competitividad nacional, a través de proyectos de formación especializada, diseñados a la medida de las necesidades del sector productivo.

(..)”

En el artículo [16](#) del Acuerdo 05 de 2014 establece que el objeto del Programa de Formación Continua Especializada es “ejecutar acciones de formación realizadas por las empresas, gremios y asociaciones para trabajadores de todos los niveles ocupacionales que requieran actualización y formación especializada, que contribuya al mejoramiento de la competitividad nacional”.

Igualmente, contempla que el SENA para la adjudicación de los recursos de Ley [344](#) de 1996, “realizará convocatorias públicas abiertas o limitadas para la participación de empleadores aportantes al SENA, de acuerdo con los requerimientos exigidos para la ejecución del Programa de Formación Continua Especializada” (Art. [7](#)) e indica en el artículo [17](#), que los beneficiarios de éste programa son: “-- Empresas, gremios, federaciones gremiales o asociaciones representativas de empresas o centrales obreras o de trabajadores legalmente constituidas(os), aportantes al SENA, mediante el personal vinculado de todos los niveles ocupacionales o perteneciente a la cadena productiva, que requieran actualización y formación especializada, que redunde en elevar su cualificación y el incremento de la competitividad de la empresa.”

Así mismo, establece los beneficiarios que podrán participar atendiendo las modalidades establecidas en el artículo [18](#) del Acuerdo 5 de 2014:

“1.Modalidad Empresa Individual: Su propósito es el desarrollo de proyectos de formación continua especializada para el personal de una empresa o perteneciente a la cadena productiva.

2. Modalidad Empresas Agrupadas: Su propósito es presentar y desarrollar proyectos de formación continua especializada para el personal de diferentes empresas o pertenecientes a la cadena productiva, afines por actividad económica, sector productivo, área tecnológica o de interés estratégico regional, las cuales se agrupan para fortalecer conjuntamente su recurso humano.

El proyecto será presentado al SENA por una empresa autorizada por el grupo, la cual se denominará Promotora. En todos los casos se acreditará la representatividad de la empresa promotora directamente por las participantes. Cuando se trate de agrupación de empresas se requiere de al menos tres (3) empresas independientes. En esta modalidad no aplican los gremios.

3. Modalidad Gremios: Su propósito es desarrollar proyectos de formación continua especializada, de manera individual o colectiva, para:

a) Personal vinculado al gremio;

b) Personal de empresas afiliadas al gremio, federación gremial, asociaciones representativas de empresas o trabajadores; o personal afiliado a centrales obreras o de trabajadores legalmente constituidos;

c) Personal del sector representado por el gremio, federación gremial, asociaciones representativas de empresas o la cadena productiva.

Estos proyectos deben ser presentados al SENA y coordinados en su ejecución por el gremio, federación gremial, asociación o central, o por aquellas entidades”.

Como bien lo señala la consultante, la Dirección del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo-Grupo Formación Continua Especializada, al momento de la convocatoria año tras año, mediante acto administrativo establecen las condiciones de participación, regulación jurídica, determinación y ponderación de factores de selección y todas las demás circunstancias de tiempo, modo y lugar que se consideren necesarias para la debida operación del programa, para todas las modalidades señaladas en el Acuerdo [5](#) de 2014, dentro de las cuales se encuentra las que le corresponden a modalidad de gremios.

De igual manera es pertinente señalar que en el proceso de la convocatoria es donde se determina si el proponente cumple con los requisitos señalado en los pliegos de condiciones para ser beneficiarios del Programa.

Ahora bien, para dilucidar el tema, de si las Cámaras de Comercio están catalogadas como gremios y si requieren estar o no representados por la confederación, es necesario tener presente su naturaleza jurídica, el objeto de su creación y la función que desempeñan:

Objeto- Naturaleza Jurídica de las Cámaras de Comercio.

En primer lugar, es necesario referirnos a la Ley 28 de 1931 “De las Cámaras de Comercio” la cual señala el objeto de las Cámaras de Comercio “Artículo 1o. Las Cámaras de Comercio tienen por objeto, en términos generales, propender al desarrollo de los intereses colectivos del comercio, de las industrias y de la agricultura en las regiones de su jurisdicción, fomentar el turismo en beneficio del país y procurar la prosperidad de dichas regiones”.

En el Decreto 410 de 1971 “Código de Comercio” respecto de creación de las Cámaras de Comercio y confederación, establece lo siguiente:

“Artículo 78. 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. Cada cámara de comercio estará integrada por los comerciantes inscritos en su respectivo registro mercantil. Tendrá una junta de directores compuesta por un número de seis a doce miembros, con sus respectivos suplentes, según lo determine el Gobierno Nacional en atención a la importancia comercial de la correspondiente circunscripción. // 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 ejercerán sus funciones”.

Del contenido de los artículos citados, se puede afirmar, que las Cámaras de Comercio son creadas por disposición legal, y el Gobierno interviene en su creación, incide en la composición de su junta directiva, que deben atender mandatos expresos contenidos tanto en el Código de Comercio como en la Ley 1727 de 2014.

De igual manera su objeto está determinado por la ley y los reglamentos, y su actividad está

sujeta a un amplio sistema de controles de derecho público. No son entidades públicas, pues, por el contrario, se trata de entidades gremiales y de carácter corporativo privado siendo esta su naturaleza jurídica, como hoy lo establece el Decreto 1074 de 2015 “Sector Comercio, Industria y Turismo” compilatorio (Decreto 2042 de 2014 que reglamentó la Ley 1727 de 2014) en el artículo [2.2.2.38.1.1](#), lo que determina buena parte de su régimen jurídico aplicable, que corresponde al derecho privado, salvo en aquellos casos en que la ley determine lo contrario, como ya se indicó al inicio del presente párrafo.

Función Pública.

En este punto, se debe tener presente que cuando hablamos de las Cámaras de Comercio, no solo se está en presencia de 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 afiliado, que ejerce una función pública por disposición legal, acorde con el mandato constitucional (artículos [123](#), [210](#) y [365](#)), como es la función registral; sino que, además, se trata de un particular que presta el servicio público de registro y le compete dar fe de actos de relevancia social, y no solo para los comerciantes, sino también para la sociedad en general, dada la forma como operan y la destinación que deben dar a sus recursos, y aunque se trata de un particular que administra bienes públicos, son susceptibles del controles públicos, y disciplinarios.

En conclusión, aunque las Cámaras de Comercio ejercen función pública, mantienen su condición de privadas; por lo tanto, en su creación, organización, órganos de dirección, responsabilidades y funcionamiento, prevalece el derecho privado, salvo en los casos en que exista norma legal explícita que determine lo contrario, y que al tratarse de entidades gremiales y de carácter corporativo privada, pueden presentarse en la convocatoria del Programa de Formación Continua Especializada, de acuerdo con sus aportes, suscribir convenios entre ellas, asociarse o contratar con cualquier persona natural o jurídica para el cumplimiento de sus funciones, y participar en igualdad de condiciones frente a sus competidores.

En segundo lugar, se revisa lo contemplado en el artículo [96](#) del Código de Comercio que establece: “Artículo [96](#). Las cámaras de comercio podrán confederarse siempre que se reúnan en forma de confederación no menos del cincuenta por ciento de las cámaras del país”. (Subraya fuera del texto original)

Igualmente, el citado artículo en el inciso segundo, establece el rol que desempeñará la confederación de cámaras de comercio, “servirán de órgano consultivo de las confederadas en cuanto se refiera a sus funciones y atribuciones, con el fin de unificar el ejercicio de las mismas, recopilar las costumbres que tengan carácter nacional y propender al mejoramiento de las cámaras en cuanto a tecnificación, eficacia y agilidad en la prestación de sus servicios. Como tales, convocarán a reuniones o congresos de las cámaras confederadas, cuando lo estimen conveniente, para acordar programas de acción y adoptar conclusiones sobre organización y funcionamiento de las cámaras del país”. (Subrayas fuera del texto original). Siendo, la parte subrayada la competencia principal que se le asigna al momento de crearse la Confederación.

Ahora veamos el objeto social de CONFECARAMAS.

Al revisar el contenido del objeto social de CONFECARAMAS, señala “El objeto principal de la Confederación es el de propiciar la competitividad, la gestión del registro público, las buenas prácticas y el desarrollo regional a través del fortalecimiento de la red de Cámaras de Comercio y

la representación del sector promoviendo la defensa de sus intereses”. De acuerdo con lo establecido en el artículo [96](#) del Código de Comercio, servirá de órgano consultivo de sus afiliadas en cuanto se refiere a sus funciones y atribuciones con el fin de unificar el ejercicio de las mismas, recopilar las costumbres mercantiles que tengan carácter nacional y propender al mejoramiento de las Cámaras en cuanto a tecnificación, eficacia y agilidad en la prestación de sus servicios. (...)” (Certificado de CONFECAMARAS)

Atendiendo lo expuesto, se diría que la primera parte va encaminada al objeto de la creación de CONFECARAMAS, “... es el de propiciar la competitividad, la gestión del registro público, las buenas prácticas y el desarrollo regional a través del fortalecimiento de la red de Cámaras de Comercio y la representación del sector promoviendo la defensa de sus intereses”; y entre otras, la de ejercer la representación legal frente a las actividades propias de la Confederación. La segunda parte de su objetivo es la de cumplir con el propósito de su creación, señalado en el artículo 96 del Decreto 410 de 1971 que es la de ser “un órgano consultivo” de las Cámaras de Comercio que la conforman.

Por lo anterior, y a manera de conclusión, se consideraría que de acuerdo con el objeto social y las responsabilidades de CONFECARAMAS, estas están supeditadas a lo contemplado en el artículo [96](#) del Código de Comercio y a sus estatutos, el ser el “Órgano Consultor de sus confederadas”; y, (si su reglamento interno lo permite), mientras no le hayan otorgado una delegación especial por cada una de las Cámaras de Comercio confederadas para que se presente y las represente legalmente y para comprometer recursos, no le es factible presentarse en la convocatoria del Programa de Formación Continua Especializada en nombre de ellas.

Lo anterior, máxime cuando las funciones que le han sido asignados a las Cámaras de Comercio de manera legal y reglamentaria, y las que le sean asignadas por el Gobierno Nacional, y las propias como personas del derecho privado, son de resorte de las juntas directivas (compuestas por comerciantes afiliados y representantes del Gobierno Nacional) y a través de su representante Legal “presidente”, dentro de la jurisdicción a la que pertenezcan y la naturaleza jurídica que las caracteriza, tienen la capacidad legal para contratar y comprometer sus recursos sin interpuesta persona.

CONCLUSIONES.

- Las Cámaras de Comercio son de origen legal y se regulan por el derecho privado, salvo disposición legal en contrario, y por tratarse de entidades gremiales y de carácter corporativo privado pueden participar en la convocatoria del Programa de Formación Continua Especializada de manera directa.
- El Código de Comercio, en el artículo [96](#) inciso segundo, ha determinado el rol que desempeñarán las Confederaciones en el momento que se creen.
- Las empresas beneficiarias del Programa de Formación Continua Especializada, deben tener capacidad legal para contratar y para comprometer sus recursos.

Este concepto se rinde en virtud de lo dispuesto en el artículo [28](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley [1437](#) de 2011), incorporado por la Ley [1755](#) de 2015, no son obligatorios ni tienen carácter vinculante.

Cordial saludo,

Antonio José Trujillo Illera

Coordinador Grupo de Conceptos Jurídicos y

Producción Normativa - Dirección Jurídica

Dirección General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

