

Bogotá D.C.,

10

**Respetado(a) Señor (a):**

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

**Asunto:** Radicación: 18-71392  
Trámite: 113  
Evento: 0  
Actuación: 440  
Folios: 1

Reciba cordial saludo.

De conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, por la cual se sustituye el Título II 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 9 de febrero de 2018, en la cual conforme a lo indicado en el numeral 1.14.2.2 del Título VIII de la Circular Única de esta Superintendencia, en relación con la matrícula de persona extranjeras en la Cámara de Comercio, pregunta:

*“Se puede realizar la matrícula de persona natural con pasaporte o este deberá tener cédula de extranjería?”*

Nos permitimos realizar las siguientes precisiones:

## **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 CÁMARAS 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 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 de Comercio**

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.



### 3.3. Deberes del Comerciante

Las obligaciones del comerciante se hayan consagradas en el artículo 19 del Código de Comercio y constituyen los deberes que deben cumplir las personas en tanto su calidad de comerciantes.

En efecto, el artículo 19 del Código de Comercio dispone que es obligación de todo comerciante:

**“1o) Matricularse en el registro mercantil;**  
**“2o) Inscribir en el registro mercantil todos los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley exija esa formalidad.”**  
(...)”.

Las personas que se dediquen profesionalmente al comercio son consideradas por ministerio de la ley como comerciantes y, en tal virtud, tienen la carga de cumplir con las obligaciones que la misma ley les impone, esto es, las previstas en el artículo 19 antes transcrito, entre las que se encuentran, la de matricularse en el registro mercantil e inscribir en él todos los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley les exija esa formalidad. Así mismo, los establecimientos de comercio, las sucursales y las agencias comerciales deberán inscribirse en el respectivo registro mercantil, de acuerdo con lo previsto en el artículo 28 del código 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.  
(...)"*

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.*

(...)

*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)*

#### **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.”*

(...)

#### **“1.14.2. 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.*

*Para el efecto, las Cámaras de Comercio deberán:*

- Fijar permanentemente avisos visibles en las carteleras de sus sedes, seccionales y oficinas.*
- Informar permanentemente a través de su página web, boletines y cualquier otro medio que considere pertinente.*
- Adelantar trimestralmente campañas pedagógicas.”*

##### **“1.14.2.2. Procedimiento aplicable cuando se solicite la renovación, la inscripción de actos y documentos y la modificación de la información de los registros públicos**

*El funcionario que recepciona los documentos en las Cámaras de Comercio, debe solicitar el original del documento de identidad (no se admiten contraseñas) y dejar evidencia de la identificación de quien presenta físicamente la solicitud de inscripción de actos y documentos o la petición de modificar información de los registros públicos y debe validar su identidad por medio de mecanismos de identificación biométrica y, si justificadamente no es posible hacer la validación*



con estos mecanismos, debe hacerla con el sistema de información de la Registraduría Nacional del Estado Civil disponible.

Cuando se trate de la inscripción de la constitución de una persona jurídica, o el documento sujeto a registro implique la inscripción o el ingreso de nuevos socios en sociedades de personas, el nombramiento o cambio de representantes legales, integrantes de órganos de administración o de revisores fiscales, se procederá a la verificación del documento de identidad de cada uno de ellos, en el sistema de información de la Registraduría Nacional del Estado Civil, para lo cual deben informarle a la Cámara de Comercio, el número del documento, junto con la fecha de expedición del documento de identidad, sin que se requiera de su presentación física. (Si el nombrado es un extranjero y tiene cédula de extranjería debe indicar el número y fecha de expedición para verificar en la página de Migración Colombia y si no tiene cédula de extranjería, deberá adjuntar copia simple del pasaporte).

Las Cámaras de Comercio no se abstendrán de recibir la solicitud de inscripción o la petición de modificar información de los registros públicos, cuando se presente la imposibilidad de verificar el documento de identidad por fallas técnicas, no obstante deberá enviar la alerta correspondiente al titular de la información. Una vez superada la falla técnica, se efectuará la verificación de la identidad y de presentarse inconsistencias en la identidad, la Cámara de Comercio se abstendrá de realizar la modificación o inscripción solicitada.

Para efectuar trámites de renovación de matriculados o inscritos activos, no se realizará la validación de la identificación del solicitante al momento de la radicación de los formularios, ni tampoco se requerirá dejar evidencia de la identificación de quien presenta físicamente la solicitud. Lo anterior, sin perjuicio de enviar las respectivas alertas, en los términos que se definen en la presente Circular.

Para las renovaciones de matrículas y/o inscripciones inactivas, se dará aplicación al numeral 1.14.2.4 de la presente Circular.” (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, frente a la inscripción del nombramiento o designación de personas extranjeras las cámaras deberán proceder a verificar la identificación para lo cual conforme a la instrucción de esta Superintendencia, lo podrán hacer a través de la cédula de extranjería o a través del pasaporte, según el caso.

## **5. DOCUMENTOS VÁLIDOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE EXTRANJEROS EN COLOMBIA**



El Decreto 834 de 2013, “*Por el cual se establecen disposiciones en materia migratoria de la República de Colombia*”, dispone que los extranjeros en Colombia se podrán identificar con la respectiva cédula de extranjería o con el pasaporte vigente según la categoría de visa que le haya sido otorgada para su ingreso al país.

En efecto, los artículos 33 y 36 del mencionado Decreto 834 de 2013, disponen:

**“ARTÍCULO 33. Cédula de Extranjería.** *La Cédula de Extranjería cumple única y exclusivamente fines de identificación de los extranjeros en el territorio nacional y su utilización deberá estar acorde con la visa otorgada al extranjero.*

*Con base en el Registro de Extranjeros, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, expedirá a los extranjeros un documento de identidad, denominado Cédula de Extranjería.*

*La autoridad migratoria expedirá dos clases de cédulas de extranjería, así:*

*\*Cédula de Extranjería para mayores de edad.*

*\*Cédula de Extranjería para menores de edad.*

*Los extranjeros mayores y menores de edad titulares de visas con vigencia superior a tres (3) meses, deberán tramitar ante la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia la Cédula de Extranjería al momento de efectuar el registro de extranjeros o a más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, si este se realizó de manera electrónica (...)*(subrayado fuera de texto)

**“ARTÍCULO 36. Documento de identidad.** *Los titulares de las categorías de visas que deban registrarse ante la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se identificarán dentro del territorio nacional con la respectiva Cédula de Extranjería. Los demás extranjeros se identificarán con el pasaporte vigente.*” (subrayado fuera de texto)

Así mismo, Migración Colombia<sup>1</sup> en cuanto tema de los documentos de identificación válidos de extranjeros en Colombia, señaló:

**“1. PASAPORTE VIGENTE.** *El Pasaporte es un documento de viaje con validez internacional que identifica al extranjero en Colombia.*

*- La visa es la autorización concedida a un extranjero para el ingreso al territorio nacional otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores.*

*El artículo 5 del Decreto 834 de 2013 establece los tipos de Visas, así: Visa de Negocio NE, Visa Temporal TP y Visa Residente RE. - El Permiso de Ingreso y Permanencia y el Permiso Temporal son otorgados por Migración Colombia a los visitantes extranjeros que ingresen al territorio nacional sin ánimo de establecerse*

1

[http://www.mincit.gov.co/mintranet/loader.lServicio=Documentos/Anexo\\_Tecnico\\_documentos\\_de\\_indent](http://www.mincit.gov.co/mintranet/loader.lServicio=Documentos/Anexo_Tecnico_documentos_de_indent)

Cra. 13 #27 - 00 pisciudad, Extranjeros - EN EL NUEVO PAÍS 870000 - 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

en el país y que no requieran visa, previo cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin.

El artículo 20 del Decreto 834 de 2013 señala las clases de permisos, a saber: PIP. Permisos de Ingreso y Permanencia; PTP. Permiso Temporal de Permanencia y PGT. Permiso de Ingreso de Grupo en Tránsito. La Visa, el Permiso de Ingreso y Permanencia y el Permiso Temporal que es otorgado al extranjero por la autoridad competente según corresponda, debe quedar estampado en el pasaporte vigente.

Con base en lo anterior, los extranjeros pueden identificarse con su pasaporte en Colombia, siempre que el mismo este vigente y contenga la titularidad de una visa o permiso de ingreso y permanencia vigentes, para de esta manera garantizar que la situación migratoria del extranjero sea regular en Colombia y no sea sujeto de ninguna medida administrativa migratoria.

**2. CÉDULA DE EXTRANJERÍA.** Los titulares de las categorías de visas que deban registrarse ante la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se identificarán dentro del territorio nacional con la respectiva Cédula de Extranjería. Los demás extranjeros se identificarán con el pasaporte vigente. (Artículo 36 Decreto 834 de 2013)

Tanto los titulares como los beneficiarios de visa, cuya vigencia sea superior a tres (3) meses, deberán inscribirse en el Registro de Extranjeros de Migración Colombia dentro del plazo de quince (15) días calendario siguientes, contados a partir de su ingreso al país o de la fecha de expedición de la visa.

La autoridad migratoria expedirá dos clases de cédulas de extranjería: • Cédula de Extranjería para mayores de edad. • Cédula de Extranjería para menores de edad." (...)

De acuerdo con lo señalado en precedencia, los extranjeros en Colombia se pueden identificar válidamente con su pasaporte vigente o con su respectiva cédula de extranjería.

## 6. 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 del interrogante planteado en la solicitud formulada, y reiterando que no corresponde a esta Oficina Asesora Jurídica a través de un concepto resolver situaciones particulares, nos permitimos manifestar:

En materia registral la función pública adelantada por las Cámaras de Comercio es completamente taxativa, reglada y subordinada a las prescripciones de ley, esto es, sujeta al cumplimiento de lo dispuesto en la normativa vigente y en las instrucciones impartidas por esta Superintendencia, debiendo proceder a registrar todos los actos y documentos sujetos a registro.

Conforme a lo señalado en precedencia, frente a su inquietud,



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.

Atentamente,

**JAZMIN ROCIO SOACHA PEDRAZA**  
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA

Elaboró: Clara Inés Vega  
Revisó: Jazmín Rocío Soacha  
Aprobó: Jazmín Rocío Soacha

