



# COMISIONES REGIONALES DE COMPETITIVIDAD E INNOVACIÓN

---

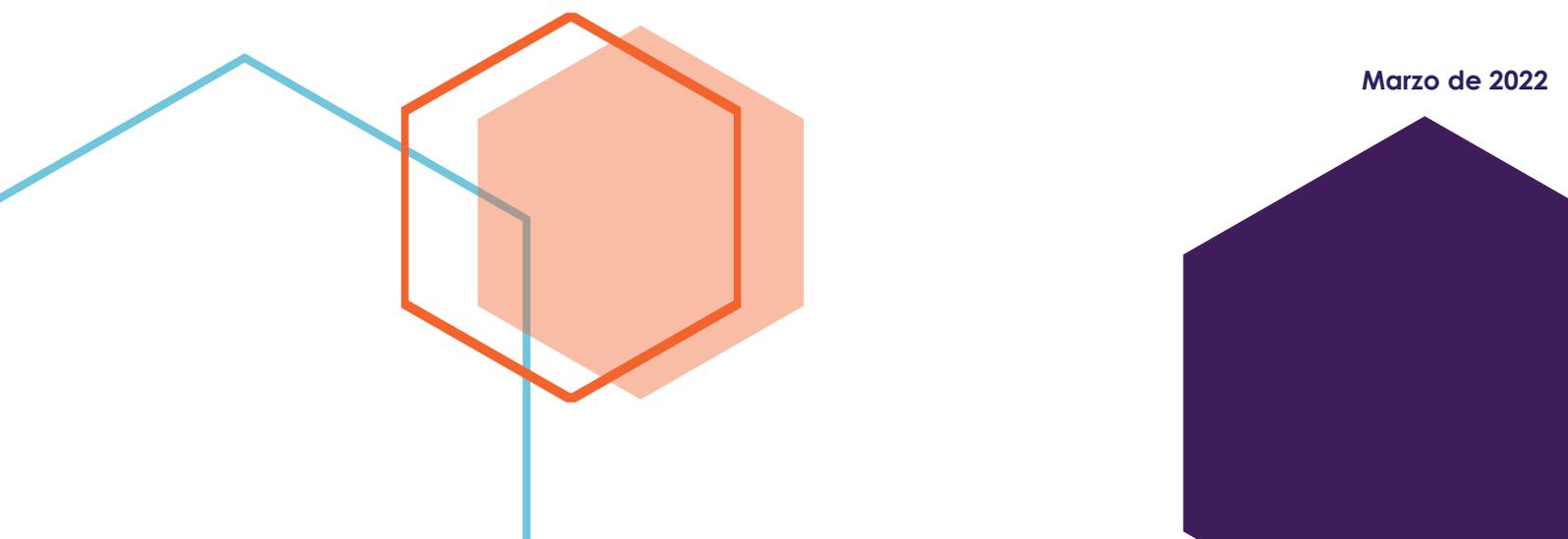
Su financiación público – privada



Recomendaciones sobre la adopción de mecanismos alternativos de financiación público – privada para la operación regular de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación – CRCI en Colombia.

**Javier Antonio Villarreal V.**  
Experto Senior en contratación pública  
Bussines & Strategies in Europe S.A

Marzo de 2022





## RESUMEN

En Colombia, las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación (en adelante CRCI) surgieron dentro del ecosistema de la competitividad como una respuesta institucional de los diferentes niveles de gobierno a la necesidad de articulación demandada por el tejido empresarial, entre los diferentes actores del aparato productivo de la economía, para alcanzar objetivos estratégicos de desarrollo sostenible de largo plazo.

En ese contexto, si bien la regulación normativa que les atañe no se ha construido sobre criterios diferenciales que reconozcan las singularidades del territorio, en la práctica, desde su creación hasta ahora cada comisión ha evolucionado dependiendo de factores diversos que pueden ser de índole política, financiera o reputacional, que impactan a favor o en contra su capacidad para alcanzar un rol preponderante en la definición o el acompañamiento en la implementación de las apuestas locales de desarrollo.

La participación de numerosos actores tanto en la conformación como en la gestión de las CRCI constituye una oportunidad que puede traducirse en cada caso, en fortalezas o debilidades según el nivel de compromiso real y efectivo de éstos con los objetivos esperados. Desde lo público, el gobierno nacional representado por la Presidencia de la República, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación; las gobernaciones departamentales; y las alcaldías municipales; y en el ámbito privado, la Confederación de Cámaras de Comercio y sus afiliadas; y en menor medida las universidades (públicas y privadas), marcan el rumbo que debe orientar la actividad de las CRCI.

El entorno parece estar diseñado para que cumplan la expectativa de actuar como articuladoras y promotoras de iniciativas pertinentes para la competitividad, sin embargo, la evidencia empírica muestra que en algunos casos la carencia de determinados insumos limita o anula su capacidad de gestión. Es preciso que el reconocimiento a las CRCI trascienda la formalidad de su existencia en la regulación normativa y se materialice en participación (activa) en la financiación de su

Javier Antonio Villarreal V. ha sido Director de Desarrollo Empresarial y Coordinador Nacional del Sistema General de Regalías en el Departamento Nacional de Planeación (DNP); además de Director Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social, entre otros cargos, y actualmente es consultor independiente del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, del Ministerio de Cultura, del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE y de la Secretaría de Educación de Bogotá. Agradecemos los comentarios de los directores ejecutivos y los secretarios técnicos de las CRCI, cuyo acompañamiento desde el comienzo del proyecto fue fundamental en su estructuración. Así mismo, agradecemos los comentarios a la versión final de los funcionarios de la Presidencia de la República, del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, y del Departamento Nacional de Planeación. Finalmente, agradecemos a Bussines & Strategies in Europe S.A.





operación corriente de modo que, en adición a la labor de articulación, actúen como formuladoras de proyectos de inversión en el territorio.

El presente documento propone alternativas ajustadas al marco regulatorio vigente en el ordenamiento jurídico que permitan financiar la gestión ordinaria de las CRCI.

El ejercicio metodológico por emprender en el presente estudio para arribar a una conclusión eficaz y útil para el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación tendrá como herramienta el método deductivo (de lo general a lo particular). El punto de partida será el inventario normativo que contiene las disposiciones aplicables a las CRCI, ordenadas de manera cronológica con notas de vigencia, a efectos de determinar el estado del arte (contextualización, clasificación y categorización).

Agotada la etapa de presentación del contexto regulatorio se determinará la naturaleza jurídica de las CRCI, el régimen aplicable y, por último, el mecanismo jurídico que permitirá dinamizar su operación corriente.

**Palabras clave:** Competitividad, comisiones, entidad, fiducia, normativa, patrimonio autónomo, personería jurídica.



## Tabla de contenido

<b>1. Inventario normativo pertinente</b> .....	4
Ley 905 de 2004 .....	4
Decreto 2828 de 2006 .....	4
Decreto 1475 de 2008 .....	5
Ley 1450 de 2011 .....	5
Decreto 1500 de 2012 .....	5
Decreto 1074 de 2015 .....	7
Ley 1955 de 2019 .....	7
Decreto 1651 de 2019 .....	8
<b>2. Naturaleza jurídica de las CRCI</b> .....	11
El dilema de la personalidad jurídica de las CRCI.....	14
<b>3. Mecanismo alternativo para la financiación de las CRCI</b> .....	16
Premisas .....	16
Alcance de la actividad de las cámaras de comercio.....	17
El contrato de fiducia mercantil y los patrimonios autónomos.....	17
Autorización expresa mediante ley ordinaria .....	23
<b>4. Recomendaciones finales</b> .....	24
<b>5. Referencias</b> .....	26



## 1. Inventario normativo pertinente.

Esta sección contiene la relación cronológica de las normas que regulan a las CRCI y a las cámaras de comercio en aquellos asuntos coincidentes con su gestión.



### 1. Ley 905 de 2004<sup>1</sup> (Vigente)

*ARTÍCULO 23. CÁMARAS DE COMERCIO. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, previa concertación con las Cámaras de Comercio, buscará que parte de los recursos que reciben o administran las Cámaras por concepto de prestación de servicios públicos delegados se destine a cubrir parte de la financiación de los programas de desarrollo empresarial que ejecuta y coordina el Ministerio, con el fin de complementar los recursos de Presupuesto General de la Nación.*

### 2. Decreto 2828 de 2006<sup>2</sup> Artículo 9 (Modificado por el Decreto 1475 de 2008 y posteriormente Derogado por el Decreto 1500 de 2012)

<sup>1</sup> Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad y se dictan otras disposiciones.



- 3. Decreto 1475 de 2008**<sup>3</sup> Artículo 2 modificatorio del artículo 9 del Decreto 2828 de 2006 (Derogado por el Decreto 1500 de 2012)

- 4. Ley 1450 de 2011**<sup>4</sup> Plan Nacional de Desarrollo. (Vigente)

*ARTÍCULO 33. COMISIONES REGIONALES DE COMPETITIVIDAD. Las Comisiones Regionales de Competitividad coordinarán y articularán al interior de cada departamento la implementación de las políticas de desarrollo productivo, de competitividad y productividad, de fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa, y de fomento de la cultura para el emprendimiento a través de las demás instancias regionales tales como Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECYT), Comités Universidad-Estado-Empresa, Comités de Biodiversidad, Redes Regionales de Emprendimiento, Consejos Regionales de PYME, Consejos Ambientales Regionales, Comités de Seguimiento a los Convenios de Competitividad e Instancias Regionales promovidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*

*En el caso de los distritos, las comisiones se articularán a la coordinación ejercida por las autoridades respectivas.*

#### **Notas de Vigencia**<sup>5</sup>

- El texto de este artículo, al no haber sido derogado expresamente, continuará vigente hasta que sea derogado o modificado por norma posterior, según lo dispuesto por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, 'por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", publicada en el Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019.

- El texto de este artículo, al no haber sido derogado expresamente, continuará vigente hasta que sea derogado o modificado por norma posterior, según lo dispuesto por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015, 'por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", publicada en el Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015.

- 5. Decreto 1500 de 2012**<sup>6</sup> (Reglamentario de la Ley 1450 de 2011. Derogado por el Decreto 1651 de 2019)

---

<sup>3</sup> Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2828 de 2006 y el Decreto 061 de 2007 para incluir al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como miembro de la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Competitividad y como Coordinador Nacional de las Comisiones Regionales de Competitividad.

<sup>4</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

<sup>5</sup> Fuente: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1450\\_2011.html#33](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html#33)

<sup>6</sup> Por medio del cual se dictan medidas para la organización, articulación y funcionamiento del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación.



ARTÍCULO 4º. ORGANIZACIÓN. Los órganos que hacen parte del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación son los siguientes:

(...)

2. Comisiones Regionales de Competitividad. Son órganos que coordinan y articulan al interior del departamento los principales actores de los sectores público y privado, en temas de competitividad, productividad e innovación.

3. Instancia de coordinación nacional de las Comisiones Regionales de Competitividad.  
(...)

ARTÍCULO 8º. COMPOSICIÓN. Para cumplir los objetivos propuestos en el artículo 9º del presente decreto, cada Comisión Regional de Competitividad deberá garantizar la mayor participación e interacción de los sectores público y privado. La Coordinación Nacional de las Comisiones Regionales de Competitividad, en coordinación con las autoridades departamentales y por recomendación de la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación, podrá promover la creación de presidencias colegiadas, comités ejecutivos, comités técnicos y una secretaría técnica en las Comisiones Regionales de Competitividad.

Parágrafo 1º. En desarrollo a lo dispuesto en el artículo 10 del presente decreto, las Comisiones Regionales de Competitividad no tendrán personería jurídica, ni se reconocerá más de una Comisión Regional de Competitividad por departamento, como parte del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación.

Parágrafo 2º. Las Comisiones Regionales de Competitividad podrán contar con una presidencia colegiada entre el sector público y el sector privado, representado este último por quien sea elegido por mayoría simple de los miembros de la Comisión Regional de Competitividad, de terna de empresarios que cuenten con matrícula mercantil y tengan su domicilio en el departamento respectivo, enviada por la Cámara de Comercio de la ciudad capital. Para los casos en los cuales no se cuente con presencia de una Cámara de Comercio en el departamento, los empresarios con matrícula mercantil que tengan domicilio en el respectivo departamento, se postularán para que la Comisión Regional de Competitividad haga su elección por mayoría simple, en los plazos que ella misma señale.

Parágrafo 3º. La secretaría técnica podrá ser ejercida por una Cámara de Comercio con presencia en el departamento.

Para los casos en los cuales no se cuenta con la presencia de estas, las actividades de Secretaría Técnica dentro de las Comisiones Regionales de Competitividad, podrán ser adelantadas por la entidad que designen los miembros de la misma. (...)



ARTÍCULO 10. COORDINACIÓN NACIONAL. Teniendo en cuenta que las Comisiones Regionales de Competitividad forman parte del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación(...)

ARTÍCULO 11. ARTICULACIÓN CON OTRAS ENTIDADES DEL GOBIERNO NACIONAL. La Alta Consejería para la Gestión Pública y Privada promoverá la articulación de las entidades de la Rama Ejecutiva que implementen políticas, programas y proyectos asociados al desarrollo productivo a nivel departamental o distrital con las Comisiones Regionales de Competitividad. (...)

ARTÍCULO 14. SOSTENIBILIDAD. El Gobierno Nacional podrá apoyar la operación de las Comisiones Regionales de Competitividad, conformadas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8° del presente decreto y en contrapartida a los aportes realizados por los miembros de las Comisiones Regionales de Competitividad.

## **6. Decreto 1074 de 2015<sup>7</sup> (Vigente)**

ARTÍCULO 2.2.2.38.1.4. FUNCIONES DE LAS CÁMARAS DE COMERCIO. Las Cámaras de Comercio ejercerán las funciones señaladas en el artículo 86 del Código de Comercio y en las demás normas legales y reglamentarias y las que se establecen a continuación:

9. Promover el desarrollo regional y empresarial, el mejoramiento de la competitividad y participar en programas nacionales de esta índole.

19. Realizar aportes y contribuciones a toda clase de programas y proyectos de desarrollo económico, social y cultural en el que la Nación o los entes territoriales, así como sus entidades descentralizadas y entidades sin ánimo de lucro tengan interés o hayan comprometido sus recursos.

ARTÍCULO 2.2.2.38.1.6. DESARROLLO DE LAS FUNCIONES. Las Cámaras de Comercio podrán celebrar convenios entre ellas, asociarse o contratar con cualquier persona natural o jurídica para el cumplimiento de sus funciones. También podrán cumplir sus funciones mediante la constitución o participación en entidades vinculadas. Ningún mecanismo de asociación o vinculación que celebren las Cámaras de Comercio podrá ser alegado como causal eximente de responsabilidad en el cumplimiento de sus funciones. La participación de las Cámaras de Comercio en cualquiera de estas actividades, deberá ser en igualdad de condiciones frente a los demás competidores, incluso en cuanto al manejo de la información.

## **7. Ley 1955 de 2019<sup>8</sup> (Plan Nacional de Desarrollo. Vigente)**

<sup>7</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo.

<sup>8</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".



ARTÍCULO 172. SISTEMA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD E INNOVACIÓN (SNCI). Créese el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) con el objetivo de fortalecer la competitividad, en el marco de este sistema y a través de la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación, se articularán los siguientes sistemas: el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI); el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA); la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual (CIPI); el Consejo Nacional de Economía Naranja (CNEN); el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y los demás sistemas, órganos e instancias relacionadas con competitividad, productividad e innovación, y coordinar la elaboración, implementación y seguimiento de la agenda Nacional de Competitividad e Innovación.

Las distintas instancias regionales, departamentales y territoriales de los sistemas que coordinan en la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación se articularán en las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación con el objetivo de fortalecer la competitividad.

Las comisiones Regionales de Competitividad e Innovación promoverán la implementación de la Agenda Departamental de Competitividad e Innovación, la cual se articulará con la Agenda Nacional en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. (...)

**8. Decreto 1651 de 2019<sup>9</sup>** (Reglamentario del Plan Nacional de Desarrollo - Compilado en el Decreto 1081 de 2015. Vigente)

Texto tomado de los considerandos del Decreto:

*“Que de conformidad con el numeral 12 del artículo 86 del Código de Comercio, el artículo 23 de la Ley 905 de 2004 y el artículo 2.2.2.38.1.4. y 2.2.2.38.1.6. del Decreto 1074 de 2015, se articulará el ejercicio de las Cámaras de Comercio para brindar sostenibilidad a las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación para el cumplimiento de sus funciones, con el fin de fortalecer las estrategias de desarrollo empresarial en el ámbito de su jurisdicción.*

*Que la estructura de organización y funcionamiento definida en este decreto para las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación propone unos lineamientos mínimos para su operación y sostenibilidad, siendo discrecional para los departamentos ampliar y fortalecer la composición y el modelo de gestión propio de las comisiones. (...)* (Subrayas fuera del texto)

---

<sup>9</sup> Por el cual se adiciona el título 8 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, para establecer la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación



ARTÍCULO 2.1.8.1.3. ORGANIZACIÓN DEL SNCI. El SNCI se encuentra organizado por las siguientes instancias e instrumentos de planeación, con el objetivo de fortalecer la competitividad en el país.

1. Instancias del SNCI

(...)

b. En el nivel regional:

i. COMISIONES REGIONALES DE COMPETITIVIDAD E INNOVACIÓN CRCI. Las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación de que trata el artículo 33 de la Ley 1450 de 2011, en adelante "CRCI", son las instancias encargadas de la coordinación y articulación de las distintas instancias a nivel departamental y subregional que desarrollen actividades dirigidas a fortalecer la competitividad e innovación en los departamentos en el marco del SNCI. Así mismo, las CRCI son un espacio para la cooperación público privada y académica a nivel departamental, orientada a la implementación de las Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación. No tendrán personería jurídica, ni se reconocerá más de una CRCI por Departamento, como parte del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.

ii. COMITÉ EJECUTIVO DE LAS CRCI. El Comité Ejecutivo de las CRCI es la instancia de decisión y coordinación de las instancias del sector público, privado y la academia para la formulación, concertación, implementación y seguimiento de la Agenda Departamental de Competitividad e Innovación. Para dicho propósito, el Comité Ejecutivo podrá crear Comités Técnicos de trabajo.

iii. SECRETARÍA TÉCNICA DE LAS CRCI. Es la unidad de apoyo a la CRCI y será ejercida por la Cámara de Comercio con jurisdicción en el municipio o distrito capital del respectivo Departamento. Tendrá funciones de carácter táctico (orientadas a la gestión e implementación de las Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación) y de apoyo administrativo (para garantizar el funcionamiento operativo de la CRCI).

iv. COMITÉS TÉCNICOS DE LAS CRCI. Son instancias creadas por el Comité Ejecutivo de las CRCI, con el fin de coordinar la formulación, gestión e implementación de los programas, proyectos e iniciativas de la Agenda Departamental de Competitividad e Innovación. Estos comités técnicos estarán integrados por los delegados de las entidades que conforman la CRCI o de otras instancias que están relacionadas con los temas de competitividad e innovación en el Departamento, tales como los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECTI), las Mesas de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria, Comités Universidad-Estado-Empresa (CUEE), Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA), Redes Regionales de Emprendimiento (RRE)/Consejos Regionales MIPYMES, entre otras, así como representantes del sector privado y la academia.

(...)



*ARTÍCULO 2.1.8.3.8. FUNCIONES DEL COMITÉ EJECUTIVO DE LAS CRCI. Dentro de sus funciones están:*

*13. Definir los recursos orientados a la sostenibilidad de la CRCI, así como el mecanismo para su administración.*

*ARTÍCULO 2.1.8.3.9. SECRETARÍA TÉCNICA DE LAS CRCI. La Secretaría Técnica, como unidad de apoyo de la CRCI, será ejercida por la Cámara de Comercio con jurisdicción en el Municipio o distrito capital del respectivo Departamento. Para ello, dicha cámara de comercio pondrá a disposición un equipo técnico de base dedicado a las funciones tácticas y de apoyo administrativo de las CRCI. La estructura de ese equipo técnico será acordada entre Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Confecámaras, y la Cámara de Comercio con jurisdicción en el municipio o distrito capital del respectivo Departamento.*

*ARTÍCULO 2.1.8.3.10. FUNCIONES DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DE LAS CRCI. Las funciones de la Secretaría Técnica serán de carácter táctico (orientadas a la gestión e implementación de las Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación) y de apoyo administrativo (para garantizar el funcionamiento operativo de la CRCI):*

*(...)*

*ARTÍCULO 2.1.8.3.12. SOSTENIBILIDAD DE LA CRCI. El equipo base de la Secretaría Técnica, estará vinculado a la Cámara de Comercio con jurisdicción en el municipio o Distrito capital del respectivo Departamento.*

*Como complemento, la Gobernación, las alcaldías y otras entidades de conformidad con las normas legales que rigen a la entidad, podrán aportar capital humano, recursos financieros, administrativos y logísticos para garantizar la sostenibilidad de las CRCI. Cada Comité Ejecutivo definirá el mecanismo para la administración de dichos recursos.*



## 2. Naturaleza jurídica de las comisiones regionales de competitividad e innovación.

Las disposiciones normativas tanto de rango legal como reglamentario que se ocupan de la creación y el régimen de las CRCI no definen con certeza su condición jurídica. Se limitan a denominarlas *comisiones* y a describirlas como órganos integrantes del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.

Se debe tener en cuenta, entonces, que su creación proviene de la iniciativa de las autoridades del Estado a través de leyes y decretos, de suerte que se hace necesario precisar si pertenecen a la categoría de *entidades públicas*.

Sobre el particular, de acuerdo con la doctrina del Departamento Administrativo de la Función Pública<sup>10</sup> no existe una definición legal de *entidad pública*, por consiguiente, a fin de entender la connotación de *entidad* es necesario acudir a las disposiciones que regulan la materia en los siguientes términos:

La Ley 489 de 1998 constantemente hace referencia a las *entidades* como categorías en la organización de la administración pública.

La mencionada Ley 489 de 1998 no contiene un uso preciso respecto del término *entidad pública*, para diferenciarla de, entre otros, de los organismos públicos (por ejemplo el artículo 54, que se refiere a "ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales"; y el artículo 97, donde denomina "organismos" a las sociedades de economía mixta).

El artículo *ibídem*, al describir la integración de la Rama Ejecutiva nacional, enumera en primer lugar los *organismos* y a continuación enlista las *entidades*, siendo en la norma evidente que se ha querido trazar una clara distinción entre estas dos categorías de organización, por la circunstancia de que carezcan de personería jurídica (los organismos) o la posean (las entidades).

---

<sup>10</sup> Concepto Radicado No.: 20216000060361 de febrero 19 de 2021. Dirección Jurídica del Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP.



Sobre la expresión genérica “entidad pública” la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha conceptualizado en repetidas oportunidades. Así, por ejemplo, en el Concepto 1815 del 26 de abril de 2007 señaló:

*“La Ley 489 de 1998 utiliza el término entidad en dos sentidos, el uno como sinónimo de cualquier estructura administrativa, con o sin personalidad jurídica, como por ejemplo en el artículo 14 cuyo título dice Delegación entre entidades públicas, y el otro como sinónimo de persona jurídica de derecho público, que son la mayoría de las veces, por oposición a los organismos o dependencias que son estructuras administrativas que forman parte de la Nación, los departamentos o los municipios. Al no existir una definición legal propiamente tal, en las diferentes leyes y normas en que se utiliza esta expresión debe buscarse por el intérprete su significado, pese a lo cual estima la Sala que debe utilizarse el término entidad pública como sinónimo de persona jurídica de derecho público.”*

En el Concepto 1815 (ampliado) del 31 de mayo de 2007 la Sala sostuvo:

*“Entonces, la idea consiste en que por lo general la fórmula entidad pública debe entenderse como sinónimo de persona jurídica de derecho público, salvo que del contexto de la ley se desprenda otra significación.”*

La vigesimosegunda edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española señala: “Entidad. Colectividad considerada como unidad. Especialmente, cualquier corporación, compañía, institución, etc., tomada como persona jurídica”.

El concepto de *entidad pública* es el más genérico de la organización estatal en el lenguaje del Derecho Administrativo porque alude a la totalidad de la administración estatal, engloba a organismos y *entidades* (en sentido restringido o estricto), también abarca todas las descentralizadas y se refiere también a las administraciones privadas en la medida en que se hayan constituido con aportes de origen público.

Por esta razón las sociedades en las que concurren aportes públicos con aportes privados son entidades públicas y, por tanto, entidades descentralizadas pertenecientes a la Rama Ejecutiva en el orden nacional cuando los aportes públicos sean de carácter nacional. Nada de lo cual se altera por la circunstancia de que sus actos y contratos estén sometidos a las reglas del derecho privado.

Así, la expresión “entidad” o “entidad pública” se utiliza en un sentido amplio y en sentido restringido. En sentido amplio se entiende por entidad “cualquier estructura administrativa, con o sin personalidad jurídica”, de donde resulta ser expresión sinónima de administración pública. En sentido restringido, *entidad* es una administración pública dotada de personería jurídica.

De otra parte, se entiende por entidad pública, en sentido amplio, toda estructura perteneciente a la organización de la administración pública porque ha sido creada o autorizada por la ley (la ordenanza o el acuerdo) para el ejercicio de funciones



administrativas, la prestación de servicios públicos y la realización de actividades industriales o comerciales, o porque ha sido constituida con aportes de origen público. Así, la connotación de público deriva de la intervención del sector público en la creación o constitución del ente, como del origen de los recursos o bienes aportados.

De acuerdo con el análisis realizado, el término *entidad pública* debe entenderse como sinónimo de cualquier estructura administrativa, con o sin personalidad jurídica, que pertenezca al sector central o descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Poder Público, incluyendo a las descentralizadas indirectas o de segundo orden, como las que se conforman por la asociación entre entidades públicas y las asociaciones y fundaciones de participación mixta en las que intervienen los particulares, de los órdenes nacional y territorial, así como los órganos de control, y aquellos especiales que gozan de autonomía.

Visto lo anterior, y teniendo en cuenta que las CRCI son *órganos* que hacen parte del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (estructura creada por la ley<sup>11</sup> y perteneciente a la organización de la administración pública), resulta claro que, aludiendo al sentido amplio del concepto, el régimen aplicable es aquel correspondiente a las entidades públicas sin personería jurídica.<sup>12</sup>

Adelante se explicará como la carencia de la personalidad jurídica restringe a las CRCI la capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, la imposibilidad de celebrar contratos de cualquier naturaleza y la correlativa necesidad de operar, valiéndose de su vinculación jurídica con las cámaras de comercio.

En igual sentido, se advierte que las CRCI no demandan la asignación de recursos para el pago de contraprestaciones económicas por el ejercicio de la labor desempeñada por sus miembros. Sin embargo, las funciones de carácter táctico (gestión e implementación de las Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación) y de apoyo administrativo que deben adelantar las secretarías técnicas requiere tanto de capital humano, como de recursos financieros, administrativos y logísticos.<sup>13</sup>

Así, para la adopción de cualquier mecanismo de financiación se debe determinar en primer término si es necesario (conveniente) modificar la regulación normativa con la intención de dotar de personería jurídica a las CRCI, o si por el contrario, a través de las cámaras de comercio es posible atender los gastos derivados de las funciones tácticas y de apoyo administrativo.

---

<sup>11</sup> Artículo 172 de la Ley 1955 de 2019.

<sup>12</sup> “(...) las Comisiones Regionales de Competitividad no tendrán personería jurídica (...)”

<sup>13</sup> Decreto 1081 de 2015. Artículo 2.1.8.3.10. Compilatorio del Decreto 1651 de 2019.



## El dilema de la personalidad jurídica para las CRCI.

Desde la creación de las CRCI han existido posiciones diversas por parte de los actores del Sistema acerca del grado de autonomía con que éstas deben contar para lograr los niveles de gestión esperados. La regulación vigente es contundente al indicar que *no tendrán personería jurídica*. Veamos lo que esto implica:

1. No tienen representación legal.
2. No pueden ejercer derechos ni contraer obligaciones, lo que se traduce en que no tienen capacidad para celebrar contratos de ninguna naturaleza.
3. No cuentan con autonomía presupuestal, esto significa que no pueden recibir ni administrar recursos privados o asignaciones presupuestales de entidades públicas.
4. No cuentan con autonomía administrativa (estructura de cargos, planta de personal, etc.).

En suma, la carencia de la personalidad jurídica supone para las CRCI la necesidad de operar a través de una entidad que sí cuente con esa característica. En el caso que nos ocupa, esa labor ha sido asignada a las Cámaras de Comercio.

Se hace pertinente discurrir sobre la hipótesis según la cual, dotar de personalidad jurídica a las CRCI *per se* constituiría una estrategia eficiente de fortalecimiento institucional, suficiente para considerar la posibilidad de sustituir el marco regulatorio vigente y en su lugar promover la iniciativa legislativa y las operaciones presupuestales correspondientes.

Sea lo primero abordar brevemente el arreglo institucional bajo el cual las CRCI operan en la actualidad:

1. Instancia de decisión y coordinación ejercida por un comité ejecutivo integrado por funcionarios públicos, representantes de la academia y del sector productivo local.
2. Unidad de apoyo en cabeza de una secretaría técnica ejercida por las cámaras de comercio, con funciones de carácter táctico y de apoyo administrativo.
3. Comités técnicos integrados por delegados de los miembros de los comités ejecutivos.

Como ya se expuso, el esquema explicado fue adoptado por el Gobierno Nacional en el Decreto 1651 de septiembre de 2019 y hace evidente una evolución del diseño anterior, que disponía el ejercicio de la secretaría técnica como una *autorización* o una *facultad* para las cámaras de comercio, en tanto que la normativa vigente les asignó dicha labor con carácter imperativo.

El éxito de la operación ordinaria de las CRCI depende en gran medida de la marcha continua de su respectiva secretaría técnica, dada su función administrativa y táctica. En el régimen anterior, la ausencia de personalidad jurídica de las CRCI sumada al



arbitrio de cada cámara de comercio para ejercer o no la secretaría técnica no contribuyó a su consolidación institucional.

Las ventajas que otorgaría contar con personería jurídica se concentran principalmente en la autonomía financiera y administrativa encaminadas a dinamizar los procesos a cargo de la entidad, sin embargo es de advertir que en el esquema actual, ya resuelto como obligatorio el rol de las cámaras de comercio dentro de la organización, solo restaría adoptar un mecanismo idóneo para que el manejo de los recursos económicos pueda fluir de manera eficiente.

Sin perjuicio de lo anterior, dotar a las CRCI de personería jurídica implicaría la derogatoria de la normativa vigente y la creación de nuevas entidades públicas, para lo cual se requiere entre otros trámites, previamente contar con:

1. Estudios técnicos preparados por el sector Comercio, Industria y Turismo, donde se determine el nivel al que pertenecerá la entidad (nacional o territorial), su estructura (sector de adscripción, organigrama, etc.), y la naturaleza jurídica (pública o mixta) de las CRCI con personería jurídica.
2. Determinación del gasto corriente (funcionamiento) necesario para atender la operación.
3. Identificación de la(s) fuente(s) de financiamiento. (Presupuesto público nacional, departamental o municipal; financiación con recursos privados).
4. Concepto favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP.
5. Concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Agotadas las etapas descritas, se requeriría la presentación de un proyecto de ley ante el Congreso de la República que autorice al Gobierno Nacional para la creación de las nuevas entidades con personería jurídica mediante decreto. En todo caso, la evidencia empírica muestra que un trámite de esta naturaleza abarcaría en el mejor de los casos cuando menos dos vigencias fiscales.

Con todo, si bien a las CRCI creadas por ley con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera se les garantizaría independencia formal, no escaparían a las cargas administrativas y económicas que dicha cualificación conlleva, como por ejemplo convertirse en sujetos pasivos en materia tributaria, el deber de contar con oficinas de control interno, ser pasibles de control fiscal y disciplinario, y estar sometidas al régimen del Estatuto General de la Contratación Pública, entre otras.

En síntesis, la estructura actualmente dispuesta en el Decreto 1651 de 2019 se considera apta para que las CRCI funcionen en debida forma, siempre que se adopte un mecanismo que garantice una dinámica fluida de los recursos para su operación a través de las cámaras de comercio.



### 3. Mecanismo alternativo para la financiación de las CRCI.

La determinación del mecanismo idóneo para la financiación de las comisiones regionales de competitividad e innovación se establecerá a partir de las siguientes:

#### Premisas.

1. Las cámaras de comercio son entidades de naturaleza jurídica privada sometidas al régimen de derecho privado, que cumplen funciones públicas delegadas y administran recursos públicos.
2. Las CRCI no tienen capacidad contractual dado que no cuentan con personería jurídica<sup>14</sup>
3. Las cámaras de comercio ejercen la secretaría técnica de las CRCI.<sup>15</sup>
4. Las cámaras de comercio están facultadas para contratar con cualquier persona natural o jurídica para el cumplimiento de sus funciones.<sup>16</sup>
5. Las cámaras de comercio están facultadas para realizar aportes y contribuciones a toda clase de programas y proyectos de desarrollo económico, social y cultural en los que la Nación o los entes territoriales, así como sus entidades descentralizadas y entidades sin ánimo de lucro tengan interés o hayan comprometido sus recursos.<sup>17</sup>
6. La transferencia de recursos por parte de entidades territoriales a las cámaras de comercio está sujeta al cumplimiento de productos que correspondan al plan de desarrollo de aquellas.
7. Las cámaras de comercio deben presentar resultados específicos e informes separados a cada entidad pública que les haya transferido recursos, dando cumplimiento a lo estrictamente acordado.

---

<sup>14</sup> Decreto 1500 de 2012 Artículo 8° Parágrafo 1°

<sup>15</sup> Decreto 1081 de 2015 Artículo 2.1.8.1.3 Numeral 1 Letra b. numeral iii. / Compilatorio del Decreto 1651 de 2019.

<sup>16</sup> Decreto 1074 de 2015 Artículo 2.2.2.38.1.6.

<sup>17</sup> Decreto 1074 de 2015. Artículo 2.2.2.38.1.4.



8. Se debe articular el ejercicio de las cámaras de comercio para brindar sostenibilidad a las CRCI en el cumplimiento de sus funciones.<sup>18</sup>
9. En ejercicio de la labor de apoyo administrativo, les corresponde a las cámaras de comercio garantizar el funcionamiento operativo de las CRCI.<sup>19</sup>
10. Le corresponde al comité ejecutivo definir los recursos orientados a la sostenibilidad de las CRCI y el mecanismo para su administración.<sup>20</sup>
11. Les corresponde a las cámaras de comercio vincular a los equipos base de las secretarías técnicas y para su sostenimiento se encuentran facultadas para recibir de entidades públicas y privadas capital humano, recursos financieros, administrativos y logísticos para garantizar la sostenibilidad de las CRCI.<sup>21</sup>
12. Los comités ejecutivos definen el mecanismo para la administración de los recursos de sostenibilidad de sus secretarías técnicas.<sup>22</sup>

## Alcance de la actividad de las cámaras de comercio.

Ahora bien, las cámaras de comercio están habilitadas para recibir recursos privados destinados al sostenimiento de las secretarías técnicas de las CRCI y ejecutarlos sin formalidades distintas a aquellas acordadas con el aportante, en tanto que para recibir recursos provenientes de presupuestos públicos deben observar las previsiones del respectivo estatuto orgánico del presupuesto, y eventualmente del Estatuto General de la Contratación Pública.

El ejercicio administrativo que implica la ejecución de los recursos aportados por los departamentos, distritos o municipios a las cámaras para el sostenimiento de las secretarías técnicas de las CRCI ha desincentivado dicha práctica, a tal punto, que eventualmente consideran costo - eficiente abstenerse de recibirlos.<sup>23</sup>

## El contrato de fiducia mercantil y los patrimonios autónomos.

El escenario descrito es propicio para la celebración de contratos de fiducia mercantil y la consecuente constitución de patrimonios autónomos en los que se viertan los recursos tanto públicos como privados. El beneficio más relevante de la implementación de esta

---

<sup>18</sup> Decreto 1651 DE 2019 Considerandos

<sup>19</sup> Decreto 1651 de 2019 artículo 2.1.8.1.3

<sup>20</sup> Decreto 1651 de 2019 ARTÍCULO 2.1.8.3.8.

<sup>21</sup> Decreto 1500 de 2012 Artículo 8° Parágrafo 1°

<sup>22</sup> Decreto 1651 de 2019 Artículo 2.1.8.3.12.

<sup>23</sup> Términos de referencia específicos - Contrato de servicios N°2019/412-652 - Apoyo a la Implementación del Programa Temático Autoridades Locales / Facilidad TALD – "Territorial Approach to Local Development" - ref. Europe Aid/140191/DH/SER/Multi



figura lo constituye la transferencia inmediata de la propiedad de los recursos al momento de hacer los aportes por parte de las entidades de naturaleza pública.

Los artículos 1226 y siguientes del Código de Comercio definen y regulan con detalle la institución de la fiducia mercantil,<sup>24</sup> que constituye un acuerdo de voluntades en virtud del cual una parte (fiduciante) se obliga a transferir bienes a otra (fiduciario), que en contraprestación se compromete a administrarlos para un fin determinado, en favor de un beneficiario (fideicomisario).

Con todo, la materialización del contrato de fiducia mercantil con participación de entidades públicas exige la constitución de un patrimonio autónomo, cuyas particularidades se exponen a continuación, acogiendo el más reciente pronunciamiento del Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP:<sup>25</sup>

El conjunto de bienes transferidos a una fiduciaria es lo que conforma o se denomina patrimonio autónomo. Dichos bienes salen real y jurídicamente del patrimonio del fideicomitente (titular del dominio) y están afectos al cumplimiento de las finalidades señaladas en el acto constitutivo. (Artículos 1226 a 1244 del C. Co).

Los bienes recibidos en fideicomiso, es decir, aquellos que conforman el patrimonio autónomo, no pueden confundirse con los bienes del fiduciario, luego deben estar separados de los que integran los activos de la fiduciaria, son excluidos de la garantía general de los acreedores del fiduciario y fideicomitente y garantizan las obligaciones que contraiga el patrimonio autónomo en el logro de la finalidad de la fiducia.

Frente al particular, el Decreto Ley 2555 de 2010, establece lo siguiente:

*“ARTÍCULO 2.5.2.1.1 DERECHOS Y DEBERES DEL FIDUCIARIO. Los patrimonios autónomos conformados en desarrollo del contrato de fiducia mercantil, aun cuando no son personas jurídicas, se constituyen en receptores de los derechos y obligaciones legales y convencionalmente derivados de los actos y contratos celebrados y ejecutados por el fiduciario en cumplimiento del contrato de fiducia.*

*El fiduciario, como vocero y administrador del patrimonio autónomo, celebrará y ejecutará diligentemente todos los actos jurídicos necesarios para lograr la finalidad del fideicomiso, comprometiendo al patrimonio autónomo dentro de los términos señalados en el acto constitutivo de la fiducia. Para este efecto, el*

---

<sup>24</sup> Código de Comercio. Artículo 1226. CONCEPTO DE LA FIDUCIA MERCANTIL. La fiducia mercantil es un negocio jurídico en virtud del cual una persona, llamada fiduciante o fideicomitente, transfiere uno o más bienes especificados a otra, llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario.

Una persona puede ser al mismo tiempo fiduciante y beneficiario.

Solo los establecimientos de crédito y las sociedades fiduciarias, especialmente autorizados por la Superintendencia Bancaria, podrán tener la calidad de fiduciarios.

<sup>25</sup> Concepto Radicado No.: 20216000060361 de febrero 19 de 2021. Dirección Jurídica del Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP.



*fiduciario deberá expresar que actúa en calidad de vocero y administrador del respectivo patrimonio autónomo.*

*En desarrollo de la obligación legal indelegable establecida en el numeral 4 del artículo 1234 del Código de Comercio, el Fiduciario llevará además la personería del patrimonio autónomo en todas las actuaciones procesales de carácter administrativo o jurisdiccional que deban realizarse para proteger y defender los bienes que lo conforman contra actos de terceros, del beneficiario o del constituyente, o para ejercer los derechos y acciones que le correspondan en desarrollo del contrato de fiducia.*

*PARÁGRAFO. El negocio fiduciario no podrá servir de instrumento para realizar actos o contratos que no pueda celebrar directamente el fideicomitente de acuerdo con las disposiciones legales.”*

De la norma transcrita se infiere que el fiduciario, como vocero y administrador del patrimonio autónomo, celebrará y ejecutará diligentemente todos los actos jurídicos necesarios para lograr la finalidad del fideicomiso, comprometiendo al patrimonio autónomo dentro de los términos señalados en el acto constitutivo de la fiducia.

Con relación a la naturaleza de los patrimonios autónomos, la Corte Suprema de Justicia expresó:<sup>26</sup>

*“El patrimonio autónomo no es persona natural ni jurídica, y por tal circunstancia en los términos del artículo 44 del Código de Procedimiento Civil, en sentido técnico procesal, no tiene capacidad para ser parte en un proceso, pero cuando sea menester deducir en juicio derechos u obligaciones que lo afectan, emergentes del cumplimiento de la finalidad para la cual fue constituido, su comparecencia como demandante o demandado debe darse por conducto del fiduciario quien no obra a nombre propio porque su patrimonio permanece separado de los bienes fideicomitados, ni tampoco exactamente a nombre de la fiducia, sino simplemente como dueño o administrador de los bienes que le fueron transferidos a título de fiducia como patrimonio autónomo afecto a una específica finalidad”.*

Del extracto jurisprudencial transcrito, se infiere que el patrimonio autónomo no es una persona natural ni se trata de una persona jurídica, sino de un patrimonio afecto a una determinada finalidad.

Por su parte la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-438 de 2017 magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado, destacó que:

---

<sup>26</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia de agosto 3 de 2005. Expediente 1909. M.P. Silvio Fernando Trejos Bueno.



*“PATRIMONIO AUTONOMO EN EL CONTRATO DE FIDUCIA - Características-. El patrimonio autónomo es un centro de imputación de derechos y obligaciones, de carácter temporal y diferente a la persona que le dio origen (fiduciante, fideicomitente o constituyente), quien lo administra (fiduciario) y quien habrá de recibirlo (fideicomisario o beneficiario)”*

De otro lado, y a propósito del patrimonio y las responsabilidades de las partes vinculadas en un negocio de fiducia, el Concepto 2013010362-001 del 18 de marzo de 2013 expedido por la Superintendencia Financiera, señala:

*“En los negocios de fiducia mercantil una persona llamada fiduciante o fideicomitente entrega parte de su patrimonio a otra llamada Fiduciario para que lo administre; dicho patrimonio entregado en administración entra a hacer parte de un patrimonio autónomo que es diferente al patrimonio propio del fiduciario o administrador.*

*En este sentido, al momento de establecer un contrato de fiducia mercantil, se evidencian tres tipos diferentes de patrimonios:*

- 1.- El propio personal del Fiduciante (El cliente en el contrato: quien entrega parte de su patrimonio en administración)*
- 2.- El patrimonio de la empresa Fiduciaria (El vendedor en el contrato: la empresa administradora)*
- 3.- El patrimonio autónomo (la parte del patrimonio del fiduciante que fue entregado a la empresa fiduciaria para que sea administrado).*

*Es muy importante separar estos tres tipos de patrimonios, puesto que cada uno de ellos deberá responder por sus propias obligaciones, es en ese sentido que el patrimonio autónomo sólo será responsable por las obligaciones que se contraigan por el logro de la finalidad para la cual fue entregado en administración y nunca por las obligaciones derivadas del cumplimiento del objeto social de la empresa administradora, ni por las que haya adquirido el fiduciante”.*

De acuerdo con el pronunciamiento de la Superintendencia, se tiene que, en el negocio de fiducia se evidencian tres tipos diferentes de patrimonios el del fiduciante; el patrimonio de la fiduciaria y el patrimonio autónomo entregado a la fiduciaria para su administración, de conformidad con el negocio de que se trate.

Finaliza la Entidad de vigilancia y control, resaltando la importancia de separar estos tres tipos de patrimonios, puesto que cada uno de ellos deberá responder por sus propias obligaciones, es en ese sentido que el patrimonio autónomo sólo será responsable por las obligaciones que se contraigan por el logro de la finalidad para la cual fue entregado



en administración y nunca por las obligaciones derivadas del cumplimiento del objeto social de la empresa administradora, ni por las que haya adquirido el fiduciante.

En ese sentido, se tiene que el encargado y el responsable de administrar los bienes (patrimonio autónomo) en un negocio de fiducia es la Fiduciaria (parte que puede ser de naturaleza jurídica pública o privada de acuerdo con los aportes que lo conforman), y quien, de conformidad con lo señalado por la Superfinanciera, deberá atender las obligaciones derivadas del cumplimiento de su objeto social.

De acuerdo con lo expuesto se deduce que, los patrimonios autónomos no son entidades públicas, sino que, como lo señala la Corte Constitucional, se trata de un centro de imputación de derechos y obligaciones, de carácter temporal y diferente a la persona que le dio origen (fiduciante, fideicomitente o constituyente), quien lo administra (fiduciario) y quien habrá de recibirlo (fideicomisario o beneficiario).

Explicada con detalle la figura contractual, se requiere analizar la aplicación de la fiducia cuando en su conformación participan entidades públicas. Al respecto, el artículo 32 de la Ley 80 de 1993,<sup>27</sup> establece:

**“Artículo 32. De los contratos estatales (...) 5. Encargos fiduciarios y fiducia pública (...)**

*Los actos y contratos que se realicen en desarrollo de un contrato de fiducia pública o encargo fiduciario cumplirán estrictamente con las normas previstas en este estatuto, así como con las disposiciones fiscales, presupuestales, de interventoría y de control a las cuales esté sujeta la entidad estatal fideicomitente. (...)*

*La fiducia que se autoriza para el sector público en esta ley, nunca implicará transferencia de dominio sobre los bienes o recursos estatales (...).”*

Sobre la norma transcrita, la Corte Constitucional ha<sup>28</sup> señalado:

*“(...) el negocio fiduciario en el que no se efectúa la transferencia del dominio, ni se constituye patrimonio autónomo corresponde a un encargo fiduciario; mientras que aquel en el que se transfiera la propiedad y se constituya un patrimonio autónomo, se estaría ante una verdadera fiducia mercantil. Cfr. Superintendencia Bancaria. Circular Externa No. 007 de 1991.*

*Para la Corte, el Estatuto General de Contratación Administrativa creó un nuevo tipo de contrato, sin definirlo, denominado “fiducia pública”, el cual no se relaciona con el contrato de fiducia mercantil contenido en el Código de Comercio y en las disposiciones propias del sistema financiero. Se trata, pues, de*

---

<sup>27</sup> “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”

<sup>28</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-086/95 Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa



*un contrato autónomo e independiente, más parecido a un encargo fiduciario que a una fiducia (por el no traspaso de la propiedad, ni la constitución de un patrimonio autónomo), al que le serán aplicables las normas del Código de Comercio sobre fiducia mercantil, "en cuanto sean compatibles con lo dispuesto en esta ley". Así, por ejemplo, al establecer la Ley 80 que el contrato de fiducia pública no comporta la transferencia de dominio ni la constitución de un patrimonio autónomo, entonces no le serán aplicables las normas correspondientes contenidas en el Código de Comercio, sin que ello signifique que se altera la naturaleza del contrato de fiducia mercantil. En otras palabras, esta Corporación encuentra que, en la actualidad, las entidades estatales podrán celebrar el contrato de fiducia pública en los términos del numeral 5o. del artículo 32, o el contrato de fiducia mercantil de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Comercio y en las normas generales de contratación administrativa previstas en la citada Ley 80 de 1993."*

Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,<sup>29</sup> haciendo referencia a la providencia citada, manifestó:

*"El espíritu de la ley era limitar la contratación de las entidades estatales a solo dos figuras: la fiducia pública y el encargo fiduciario. Esta apreciación la refuerza el inciso 8 de la misma norma, por cuanto al expresar: "La fiducia que se autoriza para el sector público en esta ley...", y un poco más adelante, en la parte final: "A la fiducia pública le será aplicables las normas del Código de Comercio sobre fiducia mercantil, en cuanto sean compatibles con lo dispuesto en esta ley", indica en forma nítida que el contrato de fiducia a que se refiere es a la pública y no a la mercantil. Por consiguiente, no autorizó dicha ley la fiducia mercantil con aplicación de las normas de la ley 80, sino al revés, la fiducia pública con aplicación de las compatibles del Código de Comercio". (Subrayado fuera de texto).*

De conformidad con lo expuesto por la Corte Constitucional y la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, se puede deducir que por regla general las entidades públicas, podrán realizar encargos fiduciarios o fiducia pública; no obstante, solamente cuando cuenten con autorización expresa de una ley de la República, sería viable la realización de fiducias mercantiles y la consecuente constitución de patrimonios autónomos.

En conclusión, las secretarías técnicas de las CRCI podrían atender su operación a través de patrimonios autónomos constituidos por la respectiva cámara de comercio mediante contratos tipo, celebrados con entidades financieras públicas o privadas especializadas en el negocio (Fiduciarias), con el acompañamiento del Gobierno Nacional a través del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. En todo caso, en virtud tanto de la naturaleza jurídica especial de las cámaras, así como de la condición pública de los recursos que administran y con el fin de posibilitar los aportes de gobernaciones,

---

<sup>29</sup> Radicación No.1074 Consejero Ponente César Hoyos Salazar.



alcaldías y distritos, es necesaria contar con una ley que autorice la constitución de los mencionados patrimonios autónomos.

## Autorización expresa mediante ley ordinaria.

Lo anterior implica, que se requiere de la autorización expresa del Congreso de la República contenida en una ley ordinaria, para que las cámaras de comercio puedan celebrar contratos de fiducia mercantil y constituir los patrimonios autónomos respectivos. Es necesario que el texto legal disponga también, que el régimen de contratación aplicable al patrimonio autónomo será de carácter privado y que los recursos públicos provenientes de presupuestos municipales, distritales o departamentales se entenderán ejecutados con la mera transferencia, con el fin de prescindir de las formas y solemnidades que conllevan los convenios de asociación.

Expedida la ley correspondiente, los comités ejecutivos de las CRCI deberán definir las fuentes y usos de los recursos e indicar que el mecanismo para su administración será el contrato de fiducia mercantil a través de patrimonio autónomo.

Por último, se insiste en que la transferencia de recursos provenientes de presupuestos públicos del orden nacional o territorial con destino a patrimonios autónomos constituidos en el marco de los referidos contratos de fiducia mercantil, cuyo objeto expreso y exclusivo consista en dotar de recursos a las secretarías técnicas de las CRCI para atender las funciones tácticas y administrativas que el reglamento les impone, desde el punto de vista de la hacienda pública equivale a desarrollar el objeto de la apropiación, es decir, se entienden ejecutados.

Dicho de otra manera, una vez materializada la transferencia, el recurso desembolsado deja de formar parte del presupuesto público (nacional o territorial) y le pertenece al patrimonio autónomo,<sup>30</sup> de suerte que a partir de ese momento la entidad pública aportante no es responsable fiscal por la gestión del recurso, con lo cual les corresponderá a la cámara de comercio y la entidad Fiduciaria respectivas rendir cuentas sobre el particular. Esta figura les permitirá a las CRCI prescindir de la elaboración de informes periódicos detallados dirigidos a las entidades territoriales.

Una vez en ejecución el contrato de fiducia mercantil, los recursos provenientes de cualquier fuente pública o privada deberán ser depositados a nombre del patrimonio autónomo en la cuenta bancaria creada por la entidad fiduciaria administradora, y su destinación se sujetará exclusivamente a los fines previstos en el contrato. El pago de los gastos administrativos (honorarios, servicios públicos, gastos de transporte, arrendamientos, etc.) solo requerirá de la solicitud soportada por la cámara de comercio y la posterior orden de giro por parte de la Fiduciaria.

---

<sup>30</sup> Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional Conceptos jurídicos presupuestales. — Bogotá: El Ministerio, 2011. 284 p. — ISBN:978-958-9266-61-8. Páginas 48-53



## 4. Recomendaciones finales.

1. Adoptar la figura del contrato de fiducia mercantil a través de patrimonios autónomos como mecanismo idóneo para la financiación público – privada que permita la operación regular de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación – CRCI.
2. Que el Gobierno Nacional promueva la presentación de un proyecto de ley que incluya cuando menos las siguientes disposiciones:
  - Autorización expresa que le permita a cada cámara de comercio departamental celebrar un contrato de fiducia mercantil y constituir un patrimonio autónomo, que tenga como finalidad la administración de los recursos necesarios para garantizar el sostenimiento de la respectiva secretaría técnica de la CRCI departamental, siguiendo los parámetros que establezca el Gobierno Nacional mediante decreto, o el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de acto administrativo.
  - Autorización expresa para que los recursos recibidos por el patrimonio autónomo puedan ser destinados también a la formulación y/o estructuración de proyectos de inversión para la competitividad y la innovación, así como para el diseño y ejecución de programas para el desarrollo de capacidades sectoriales e institucionales.
  - Disposición que indique que los recursos públicos provenientes de cualquier fuente (presupuesto general de la nación, departamental, municipal o distrital; sistema general de regalías, etc.) se entenderán ejecutados desde el punto de vista presupuestal con la mera transferencia al respectivo patrimonio autónomo.
  - Facultad expresa para que el régimen de contratación aplicable sea de derecho privado sin considerar la fuente de la cual provengan, tanto para la selección de la entidad fiduciaria administradora del patrimonio autónomo, como para los contratos que éste celebre posteriormente para su operación.



3. Expedida la ley el Gobierno Nacional deberá proferir mediante decreto el reglamento para su aplicación, en el cual adoptará el *contrato tipo* que podrán aplicar las cámaras de comercio de acuerdo con las particularidades de cada territorio.
4. Expedido el decreto reglamentario, los comités ejecutivos de las CRCI deberán definir las fuentes y usos de los recursos administrados por el patrimonio autónomo respectivo.



## 5. Referencias.

Albuquerque, F. (1997a): "Metodología para el desarrollo económico local." Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Albuquerque, F. (1997b): "Desarrollo económico local y difusión del progreso técnico: una respuesta a las exigencias del ajuste estructural." Serie Cuadernos del ILPES n.º 43, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Buitelaar, R. (2001a): "Cómo crear competitividad colectiva, La estrategia económica del Tolima.", Tolima, Centro de Productividad del Tolima/Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales (Colciencias).

Castellanos Artunduaga, Mario Alejandro, 2019. "Comisión Regional de Competitividad de Bogotá-Cundinamarca: principales rasgos de su rol en el fomento de la competitividad territorial", Universidad de Los Andes. <http://hdl.handle.net/1992/43722>

Ching Ruiz, Juan David, 2020. "La naturaleza jurídica de los contratos suscritos por patrimonios autónomos derivados de la celebración de contratos de fiducia mercantil por entidades públicas.", Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/3616>

Consejo Privado de Competitividad. 2018-2019. "Informe Nacional de Competitividad 2012- 2013". Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.

Consejo Privado de Competitividad. 2020. "Política de desarrollo productivo para Colombia". Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.

Cruz Ruíz, Camilo Eduardo; Asprilla Murillo, Darlyng; Posso Mosquera, Yefferson, 2016 "Análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal del contrato de fiducia pública en Colombia 1991-2016." Bogotá. Universidad Santo Tomás. Colombia. <http://repository.usta.edu.co/handle/11634/12626>

García Badillo, Lida Adriana 2015. "Las malas prácticas de la fiducia en Colombia." Bogotá. Universidad Militar Nueva Granada. <https://core.ac.uk/download/pdf/143451649.pdf>



Gómez Restrepo, Hernando José; Mitchell Daniel. "Comisiones regionales de competitividad de Colombia: lecciones para su fortalecimiento institucional." / pag. cm. - (Nota técnica del BID; 959) Incluye referencias bibliográficas. 1. Competencia-Colombia. 2. Planificación regional-Colombia. 3. Público-privado cooperación sectorial-Colombia. I. Mitchell, Daniel. II. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Competitividad e Innovación. III. Título. IV. Serie. IDB-TN-959

González Cerón, Tatiana Andrea; Cubaque Cañavera, Juan Antonio, 2013. "Historia, reglamentación y clasificación de la fiducia mercantil en el régimen colombiano y el surgimiento y naturaleza en el derecho comparado." Bogotá: Universidad de la Sabana. Colombia. <http://hdl.handle.net/10818/5383>

González León, Carlos Andrés. "Fiducia y patrimonios autónomos en Colombia: un análisis desde la dogmática jurídica" Bogotá: Universidad Libre, 2019. 262 páginas.

Jiménez Sánchez, Marco Antonio. 2006 "La fiducia pública en derecho colombiano." Bogotá. Universidad Santo Tomás. Colombia. <http://hdl.handle.net/11634/37903>

Mejía, Luis F.; Martínez, Astrid; Bateman, Alfredo; Zapata, Juan G Martín; Delgado, Tomás; Kahn Theodore, Martha; Fedesarrollo. "Cierre de brechas de competitividad departamental en el marco de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación." 2020. Centro de Investigación Económica y Social – FEDESARROLLO. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4060>

MinCIT (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) y Confecámaras (Red de Cámaras de Comercio). 2014. "Informe de diagnóstico de las Comisiones Regionales de Competitividad y sus retos frente al desarrollo regional". Bogotá: MinCIT y Confecámaras

Moguillansky, G. 2012. "Comisiones y Consejos Nacionales de Competitividad: aunando los intereses público-privados en Colombia y la República Dominicana". Nota técnica Núm. IDB-TN\_374 (febrero). Washington, D.C.: BID, Sector de Conocimiento y Aprendizaje.

Morales de Llano, Esteban. 2014. "La dimensión territorial de la competitividad". La Habana. Universidad de La Habana, Cuba. <https://www.redalyc.org/pdf/4255/425541209006.pdf>

Muller, Geraldo. "El caleidoscopio de la competitividad." Revista de la CEPAL No.56. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11993/056137148\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11993/056137148_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Ramírez Londoño, María José, 2015. "Instancias para la coordinación intergubernamental de políticas públicas: el caso de las Comisiones Regionales de Competitividad en Colombia." Universidad EAFIT. <https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/8183>

Rengifo García, Ernesto 2006. "La fiducia mercantil y pública en Colombia." Bogotá. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho, edición 1, tomo 1, número 88.



Silva Lira, Iván (2003): "Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina.", serie Gestión pública, N° 33, LC/L.1882-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II. G.47.

Stezano, F. y R. Padilla-Pérez. 2013. "Gobernanza y coordinación entre el ámbito federal y estatal en las instituciones y programas de innovación y competitividad en México". Nota técnica Núm. IDB-TN-512 (marzo). Washington, D.C.: BID, División de Competitividad e Innovación

Trigueros, José Luis. "Plan de competitividad municipal de Santa Helena (El Salvador)." 2012. Agencia de Cooperación de los Estados Unidos de Norteamérica -USAID / Proyecto de USAID para la competitividad municipal.  
<http://www.repo.funde.org/id/eprint/417/1/PC-SANTA-ELENA.pdf>