REPÚBLICA DE COLOMBIA

**MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO**
**SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

RESOLUCIÓN NÚMERO _____ DE 2020

( )

**Radicación No. 20 - 24508**

***"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formulan cargos"***

**EL SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

En ejercicio de sus facultades legales, especialmente las conferidas en el numeral 21 del artículo 3 del Decreto 4886 de 2011 y en el artículo 47 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO:** Los artículos 87 del Código de Comercio y 1 (numeral 17) del Decreto 4886 de 2011 atribuyeron a esta Superintendencia una facultad de vigilancia y control orientada a garantizar el adecuado funcionamiento de las cámaras de comercio y el cumplimiento de las funciones atribuidas a esas entidades. Esa función ha sido reconocida por la Corte Constitucional[1]. En ese contexto, el artículo 3 (numeral 21) facultó al Superintendente de Industria y Comercio para adelantar un procedimiento administrativo sancionatorio encaminado a ordenar la remoción de los dignatarios y empleados de las cámaras de comercio cuando sea necesario para garantizar la buena marcha de esas entidades. La norma citada tiene el siguiente contenido:

> "Artículo 3: Son funciones del Despacho del Superintendente de Industria y Comercio:
>
> (…)
>
> 21. Solicitar a las Juntas Directivas de las Cámaras de Comercio, previa investigación, la remoción de sus dignatarios y empleados, cuando lo considere necesario para la buena marcha de las mismas".

Esta norma, interpretada de conformidad con los criterios exegético, teleológico y contextual, establece los elementos que determinan el ejercicio de la función sancionatoria analizada: la conducta sancionable, la sanción procedente y el procedimiento aplicable.

**a.** La conducta sancionable consiste en que el dignatario o empleado investigado hubiera infringido la normativa aplicable a sus funciones y, como consecuencia, hubiera comprometido la buena marcha de la cámara de comercio. La conducta, entonces, tiene dos elementos. El primero consiste en que el dignatario o empleado investigado hubiera desarrollado comportamientos contrarios a la normativa aplicable a sus funciones, en particular que hubiera incumplido los deberes que le son exigibles. Esta conclusión está sustentada en el precedente de esta Superintendencia [2] y, adicionalmente, en la naturaleza de la facultad sancionatoria analizada, que corresponde a una función de control. Esta función, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, implica la imposición de sanciones para corregir situaciones irregulares[3], esto es, conductas que se desvían de lo establecido en la normativa aplicable a la actividad. El segundo elemento de la conducta sancionable consiste en que el comportamiento del dignatario o empleado investigado comprometa de manera sustancial la buena marcha de la cámara de comercio. Este elemento está sustentado en el contenido literal de la disposición analizada y, además, ha sido reconocido por esta Superintendencia como un presupuesto de la procedibilidad de la sanción[4].

---

[1] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C – 135 de 2016.
[2] Cfr. Superintendencia de Industria y Comercio. Resoluciones No. 91702 de 2015 y 80359 de 2018.
[3] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C – 165 de 2019, C – 570 de 2012 y C – 782 de 2007.
[4] Cfr. Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 80359 de 2018. En esa oportunidad esta Superintendencia afirmó que "(…) sin perjuicio del reproche de la conducta desplegada por **JHON JAIME JIMÉNEZ SEPÚLVEDA** (…) resulta necesario determinar si con su actuar, la buena marcha de la **CÁMARA DE COMERCIO DE DOSQUEBRADAS** se ha visto afectada, toda vez que este es un presupuesto para que la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** ejerza la facultad sancionatoria del numeral 21 del artículo 3 del Decreto 4886 de 2011 (…)".

**b.** La sanción procedente es la remoción del dignatario o empleado investigado que hubiera incurrido en el comportamiento sancionable. Esta Superintendencia ha resaltado el carácter vinculante de su decisión en los siguientes términos:

> "(…) para la remoción de dignatarios y funcionarios de las Cámaras de Comercio, este Despacho está investido de un poder preferente, mediante el cual desplaza para efectos de la investigación al nominador, para este caso, a la Junta Directiva y una vez concluida la investigación profiere una decisión que debe ser acatada por el órgano colegiado.
>
> Este es el real alcance a la facultad que le otorgó el legislador a este Despacho, de lo contrario la facultad de supervisión y vigilancia de esta Superintendencia perdería sentido si parte de su autoridad quedara sometida a que las Juntas Directivas de las Cámaras de Comercio, hicieran efectiva la sanción, lo cual implicaría que la Superintendencia de Industria y Comercio, como ente de control quedara subordinada a entidades que son sus vigiladas, lo que a la luz del ordenamiento sería un contrasentido"[5].

**c.** El procedimiento aplicable es el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Esto es así porque no existe un procedimiento específico para el desarrollo de la potestad sancionatoria de esta Superintendencia sobre los dignatarios y empleados de las cámaras de comercio.

**SEGUNDO:** El 3 de febrero de 2020, mediante el radicado No. 20-24508, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo remitió a esta Superintendencia copia de una queja que fue presentada por los miembros de la Junta Directiva de la **CÁMARA DE COMERCIO DE MONTERÍA** (en adelante **CCM**) designados por el Gobierno Nacional. Sobre esa base, esta Superintendencia inicio una averiguación preliminar en los términos del artículo 47 del CPACA. En el marco de esa actuación, se han formulado requerimientos de información y se ha otorgado a la **CCM** la oportunidad para pronunciarse sobre el contenido de la queja referida.

**TERCERO:** En el curso de la averiguación preliminar de esta actuación administrativa el Presidente Ejecutivo de la **CCM**, que mediante este acto adquirirá la condición de investigado, planteó argumentos orientados a discutir la competencia de esta Superintendencia para adelantar la actuación administrativa sancionatoria que acá interesa[6]. Al respecto, argumentó que la función de vigilancia y control que tiene esta Superintendencia sobre las cámaras de comercio no la habilita para revisar la gestión contractual de esas entidades. En sustento de esa afirmación adujo que la revisión de la gestión contractual de las cámaras de comercio materializa una forma de control fiscal que corresponde de manera exclusiva y excluyente a la Contraloría General de la República de conformidad con el artículo 88 del Código de Comercio. Agregó que si la actuación de esta Superintendencia abarca la gestión contractual de la **CCM**, se presentaría una especie de "doble control" en relación con el cumplimiento de las funciones relacionadas con la actividad contractual de la entidad.

Esta Superintendencia se pronunciará sobre los argumentos descritos, pues uno de los fundamentos de la imputación que se formula mediante este acto administrativo tiene relación con la actividad contractual desarrollada por el Presidente Ejecutivo de la **CCM**. Como se pasa a explicar con detalle, esos argumentos no tienen un fundamento adecuado debido a dos razones. En primer lugar, porque la actuación de esta Superintendencia correspondió a un correcto ejercicio de sus funciones de vigilancia y control sobre las cámaras de comercio, precisadas en el considerando primero. Por lo tanto, dicha actuación no constituyó una atribución indebida de las funciones de control fiscal a cargo de las contralorías (2.1.). En segundo lugar, porque es constitucionalmente legítima la coexistencia de actuaciones administrativas derivadas de un mismo comportamiento (2.2.).

**3.1.** En esta actuación la Superintendencia de Industria y Comercio está ejerciendo de manera adecuada sus funciones de vigilancia y control sobre las cámaras de comercio con fundamento en el artículo 87 del Código de Comercio y en los artículos 1 (numeral 17) y 3 (numeral 21) del Decreto 4886 de 2011. Como se indicó en el considerando primero, se trata del ejercicio de una facultad de naturaleza sancionatoria cuyo objeto es evaluar el comportamiento de los dignatarios y empleados de las cámaras de comercio para determinar si configuró una infracción a la normativa aplicable y si, como consecuencia, comprometió la buena marcha de esas entidades. El propósito de la actuación,

---

[5] Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 91702 de 2015.
[6] Radicado 20-24508-34.

entonces, es garantizar el adecuado funcionamiento de las cámaras de comercio y el cumplimiento de las funciones que se les confiaron. En ese sentido, esta Superintendencia está facultada para verificar el cumplimiento de los deberes de los referidos funcionarios en cualquiera de los ámbitos de la actividad de las cámaras de comercio en la medida en que la infracción de esos deberes pueda afectar el propósito de la vigilancia y control que ejerce sobre esas entidades. En consecuencia, esta Superintendencia es competente para verificar el cumplimiento de los deberes de los dignatarios y empleados de las cámaras de comercio en lo que atañe a su gestión contractual si la infracción de esos deberes compromete el adecuado funcionamiento de las entidades y el cumplimiento de sus funciones.

Sobre la base de lo anterior, es claro que la actuación de esta Superintendencia no constituyó una indebida atribución de las funciones de control fiscal a cargo de las contralorías porque, como lo ha dejado claro la jurisprudencia constitucional, esas dos actuaciones tienen profundas diferencias en su naturaleza, contenido y propósito[7]. Como se indicó, la actuación de esta Superintendencia tiene naturaleza sancionatoria, consiste en identificar la infracción de deberes que hubieran podido comprometer la buena marcha de las cámaras de comercio y tiene el propósito de garantizar el adecuado funcionamiento de esas entidades y el cumplimiento de sus funciones. El control fiscal, en cambio, tiene una naturaleza meramente reparatoria, su objeto es identificar la realización de comportamientos que por dolo o culpa generen un daño al patrimonio del Estado y su propósito es obtener el resarcimiento del daño causado por la gestión fiscal irregular. En consecuencia, la actuación de esta Superintendencia no implica el ejercicio del control fiscal de competencia exclusiva de las contralorías y, por lo tanto, no constituye una infracción al artículo 88 del Código de Comercio.

Es importante dejar una aclaración adicional sobre el contenido del citado artículo 88 del Código de Comercio. A diferencia de lo que argumentó el Presidente Ejecutivo de la **CCM**, esa norma no prohíbe que entidades diferentes a la Contraloría General de la República analicen la gestión contractual de las cámaras de comercio. La norma, rectamente interpretada de manera armónica con el artículo 267 de la Constitución y con la Ley 610 de 2000, prohíbe que autoridades diferentes al referido ente de control adelanten el proceso de responsabilidad fiscal, esto es, un proceso encaminado a determinar la causación de un daño al patrimonio del Estado con el fin de promover su correspondiente resarcimiento. Evidentemente la actuación de esta Superintendencia no tiene esa naturaleza, objeto ni propósito. Por lo tanto, su actuación no infringe lo normado en la norma analizada.

**3.2.** La coexistencia de esta actuación sancionatoria con otras eventuales actuaciones administrativas no plantea problemas de constitucionalidad ni pone en tela de juicio la competencia de esta Superintendencia. Al respecto, la Corte Constitucional ha dejado claro que "es constitucionalmente admisible que el legislador producto de su libertad de configuración normativa establezca la coexistencia de sanciones administrativas frente a una misma conducta (…)"[8]. En el mismo sentido, el hecho de que la eventual actuación resarcitoria de las contralorías también recaiga sobre la gestión contractual de las cámaras de comercio no desvirtúa la competencia que tiene esta Superintendencia con fundamento en las normas analizadas en este aparte. Recuérdese, sobre el particular, que el ordenamiento pretendió que los particulares que ejercen funciones públicas estuvieran sujetos tanto al control sancionatorio como al control resarcitorio de su gestión. El primero con la finalidad de que su comportamiento se adecúe a las normas que se orientan al adecuado desarrollo de sus funciones. El segundo encaminado a obtener el resarcimiento de los daños que pudieran causar al patrimonio del Estado[9].

Finalmente, no podría perderse de vista la inaceptable consecuencia del argumento consistente en que solo la Contraloría General de la República está facultada para vigilar los deberes relacionados con la gestión contractual de las cámaras de comercio. De aceptarse semejante propuesta, esas entidades quedarían exentas de un control de carácter sancionatorio por las infracciones que pudieran cometer en relación con los referidos deberes y, con ello, el ordenamiento perdería un instrumento orientado a garantizar el buen funcionamiento de las cámaras y el cumplimiento de sus funciones. Las cámaras de comercio estarían sujetas únicamente a un control de tipo resarcitorio, en abierta contradicción con el sistema de vigilancia y control establecido por la Constitución y la Ley.

---

[7] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C – 340 de 2007.
[8] Corte Constitucional. Sentencia C – 699 de 2015.
[9] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C – 340 de 2007. El análisis desarrollado por la Corte Constitucional en esta decisión se concentra en la concurrencia de los procesos disciplinarios y los de responsabilidad fiscal. Sin embargo, las consideraciones presentadas por la Corporación son perfectamente aplicables al asunto que se trata en esta resolución.

**CUARTO:** En este considerando se presentarán los deberes que el Presidente Ejecutivo de la **CCM** habría incumplido (4.1.) y las consideraciones que permiten concluir –con el carácter preliminar propio de la formulación de una imputación[10]– que esa infracción habría tenido lugar (4.2.).

**4.1. Los deberes exigibles al Presidente Ejecutivo de la CCM**

**4.1.1.** El deber de selección objetiva.

De conformidad con la jurisprudencia[11], el principio de selección objetiva, que es aplicable en el ámbito de la gestión contractual, impone a las entidades contratantes el deber de elegir la oferta más ventajosa para la entidad y para las finalidades que pretenda con su actividad contractual. Los criterios de selección, entonces, no deben incluir ningún factor, interés o motivación subjetiva, sino que deben estar basados en consideraciones que propendan por la eficacia, eficiencia y economía de los recursos involucrados en la actividad contractual. A manera de ejemplo, serán admisibles criterios de selección relacionados con la experiencia y cumplimiento de los contratistas, las condiciones de plazo y precio, y la calidad de la prestación, entre otros. Adicionalmente, será necesario que la evaluación de las propuestas se desarrolle mediante la ponderación precisa y detallada de los criterios de selección, acompañada de las labores de consulta de precios y de las condiciones del mercado con miras a establecer el verdadero mérito de las propuestas recibidas.

El principio de selección objetiva es aplicable a la gestión de las cámaras de comercio. Así lo ha establecido la Corte Constitucional mediante jurisprudencia reiterada. En primer lugar, la Corporación tiene claro que las cámaras de comercio son particulares que, mediante la figura de la descentralización por colaboración, ejercen funciones administrativas. Sobre esa base, concluyó que "los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que, según el artículo 209 Superior, guían el desarrollo de la función administrativa, les son por completo aplicables"[12]. Esta es una consideración fundamental, pues la misma Corporación ha dejado claro que la selección de los contratistas mediante criterios objetivos está fundada en los principios que rigen la función administrativa[13]. En consecuencia, el principio de selección objetiva encuentra fundamento en dichos principios, que sin ninguna duda son aplicables a la gestión de las cámaras de comercio. En segundo lugar, la Corte Constitucional ha afirmado expresamente que la gestión de este tipo de entidades está sujeta a los principios de la contratación estatal[14]. Dentro de esos principios se encuentra, sin duda, el de selección objetiva (arts. 24 y 25, L. 80/93 y art. 5, L. 1150/07).

Es importante hacer dos aclaraciones sobre la conclusión anotada. En primer lugar, la aplicabilidad del principio de selección objetiva a la gestión de las cámaras de comercio no implica que esas entidades también estén obligadas a aplicar las normas sobre contratación pública, en particular las relacionadas con las modalidades de selección. Las cámaras de comercio, como entidades de carácter privado, son libres para elegir el tipo de proceso de selección que prefieran adelantar en el desarrollo de su gestión contractual. Sin embargo, cualquiera sea la modalidad que elijan, deberá ser coherente con el principio de selección objetiva. Por lo tanto, esta Superintendencia no pretende aplicar a la gestión de las cámaras de comercio las reglas sobre contratación pública, sino los principios que, según la jurisprudencia constitucional, les son aplicables. En segundo lugar, considerar que el principio de selección objetiva constituye un deber para los administradores de las cámaras de comercio no es para nada exótico porque, de hecho, los administradores de sociedades comerciales tienen el mismo deber. En efecto, de conformidad con el artículo 23 de la Ley 222 de 1995, los administradores de sociedades comerciales deben actuar de manera diligente y "en interés de la sociedad". Como se puede apreciar, el contenido de ese deber corresponde precisamente al deber de selección objetiva en relación con la gestión contractual. Así, si el administrador de una sociedad comercial tiene el deber de actuar en beneficio de la sociedad, es obvio que en su gestión contractual tiene el deber de elegir la oferta que le resulte más favorable a la sociedad.

---

[10] Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de febrero 16 de 2012. Rad. 2010-00048-00 (0384-10). C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

[11] Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de diciembre 15 de 2017. Rad. 2013-00169-01 (50.045). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

[12] Corte Constitucional. Sentencia C – 909 de 2007.

[13] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C – 300 de 2012.

[14] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C – 259 de 2008. En esa oportunidad la Corte afirmó que "en consideración a que las cámaras de comercio ejercerán por habilitación legal funciones de naturaleza pública, se han previsto mandatos precisos en el sentido de someter la actividad relacionada con la administración del RUP a los principios tanto de la función administrativa, previstos en el artículo 209 C.P., como de la contratación estatal, definidos en la Ley 80/93 y en la Ley 1150/07".

Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, la aplicabilidad del principio de selección objetiva en la gestión contractual de la **CCM** está corroborada mediante la normativa de esa entidad. El artículo 4 del Manual de Contratación, Compra y Suministro de la **CCM** (Acuerdo No. 5 de 2016) establece los procedimientos para selección de contratistas y, además, indica de manera expresa que "[t]ales procedimientos serán utilizados a juicio de la Cámara, garantizando siempre una selección objetiva". En adición, el artículo 37 del Código de Ética y Buen Gobierno Corporativo de la entidad establece que el referido manual de contratación "se encuentra soportado en los principios de transparencia, responsabilidad, selección objetiva, eficiencia en el gasto, y economía".

En conclusión, la **CCM** tiene el deber de aplicar el principio de selección objetiva en el desarrollo de su gestión contractual. Ahora bien, con fundamento en el artículo 27 de los Estatutos de la **CCM** (Acuerdo 002 de 2014) y en el numeral 2.1. del artículo 3 del manual de contratación, el Presidente Ejecutivo es el funcionario competente para desarrollar la gestión contractual de la entidad. En consecuencia, el Presidente Ejecutivo de la **CCM** tiene el deber de aplicar el principio de selección objetiva en el desarrollo de la gestión contractual de la entidad.

**4.1.2.** El deber de actuar con la profesionalidad, diligencia y rectitud que un profesional pondría en sus propios asuntos, mediante actuaciones que, caracterizadas por ser oportunas y cuidadosas, se orienten siempre al bienestar e intereses de la cámara de comercio y de sus comerciantes. Estos deberes se encuentran sustentados en el artículo 23 de la Ley 222 de 1995, el numeral 2.2.2.38.2.4 del Decreto 1074 de 2015, el numeral 10 del artículo 27 de los Estatutos de la **CCM**, el artículo 6 (deber de buena –numeral 1–, deber de lealtad –numeral 1–, deber de diligencia –numerales 1,2 y 3–) del Código de Ética y el numeral 8.2 de la Circular Única de esta Superintendencia.

**4.1.3.** Deber de emplear el mayor interés y cuidado posible en el ejercicio de sus actuaciones y decisiones de manera que ninguna de las gestiones que adelante en nombre de la cámara de comercio viole disposiciones de orden legal o estatutaria. Estos deberes se encuentran sustentados en el artículo 23 de la Ley 222 de 1995, el numeral 2.2.2.38.2.4 del Decreto 1074 de 2015, en los numerales 6, 7 y 10 del artículo 27 en concordancia con el numeral 5 del artículo 12 de los Estatutos, el literal c. del artículo 5 y el artículo 6 (Deber de buena fe –numeral 1–, deber de lealtad –numeral 5–, deber de diligencia –numeral 2–) y el 26 del Código de Ética.

**4.1.4.** Deber de obrar para cumplir materialmente las funciones de la cámara de comercio y no solamente para desarrollar los aspectos formales que dichas funciones demanden. Sus acciones deben ser rectas, leales y encaminarse a cumplir las funciones de la entidad, evitando que en situaciones en las que se presenta un conflicto de sus intereses se beneficie injustamente o beneficie a terceros a expensas de la cámara de comercio. Estos deberes se encuentran sustentados en el artículo 23 de la Ley 222 de 1995, el numeral 2.2.2.38.2.4 del Decreto 1074 de 2015, el numeral 10, 13 y 17 del artículo 27 de los Estatutos, el literal c. del artículo 5 y el artículo 6 del Código de Ética (deber de buena fe –numeral 1–, deber de lealtad –numerales 1, 2 y 3–, deber de diligencia –numerales 1 y 2–) y el numeral 8.2.3. y 8.2 de la Circular Única de esta Superintendencia.

**4.1.5.** Deber de informarse lo suficiente para que, en el desarrollo de su gestión como gerente, tome las decisiones apropiadas para salvaguardar los intereses de la cámara de comercio. Este deber se encuentran sustentado en el artículo 23 de la Ley 222 de 1995, el numeral 2.2.2.38.2.4 del Decreto 1074 de 2015, el numeral 10 del artículo 27 de los Estatutos, el literal c. del artículo 5 y el artículo 6 del Código de Ética (deber de lealtad –numeral 1–, deber de diligencia –numerales 1 y 3–) y en el numeral 8.2 de la Circular Única de esta Superintendencia.

**4.2. La conducta del Presidente Ejecutivo de la CCM**

Desde al menos el año 2015 **FÉLIX DE LA CRUZ MANZUR JATTIN**, Presidente Ejecutivo de la **CCM**, habría incumplido los deberes que se relacionaron en el numeral anterior al desarrollar la gestión contractual de la entidad. En particular, habría direccionado la mayoría de la contratación de la **CCM** hacia varias empresas que no reunían las condiciones de idoneidad suficientes y que, además, tienen relaciones entre sí y podrían estar vinculadas con directivos de la **CCM**. Esa contratación habría tenido lugar sin la planeación suficiente y mediante procesos de selección que no se diseñaron para beneficiar a la **CCM**, sino para favorecer a las empresas contratistas. En adición, el Presidente Ejecutivo de la **CCM** habría reiterado la vinculación de las empresas en cuestión a pesar de constantes irregularidades en la ejecución y sin tener en cuenta que los resultados de los contratos que ejecutaban no lo aconsejaban.

**4.2.1.** Entre 2015 y 2020 aproximadamente el 65% de la contratación de la **CCM** se desarrolló con los mismos contratistas.

En el periodo referido la **CCM** ejecutó contratos por valor de $19.200.861.071[15]. El 64.8% de ese monto, esto es, $12.443´212.429, fue ejecutado en contratos que la **CCM** celebró con **ALLIANCE EFFORT S.A.S.**[16] (**ALLIANCE**), **INNOVEMP KORPERSCHAFT S.A.S.** (**INNOVEMP**), **PROSJEKT OG FORSK COLOMBIA S.A.S.** (**PROSJEKT**) y **RECHTS & STEUERN, CORP S.A.S.** (**RECHTS**).

Los contratos que la **CCM** ejecutó con **ALLIANCE** en el periodo referido sumaron $5.981´834.429. A continuación se presenta la relación correspondiente:

| Año | Contrato | Valor |
|---|---|---|
| 2015 | Contrato No. 4 | $81.606.000 |
| 2016 | Contrato No. 1 | $96.000.000 |
| | Contrato No. 7 | $338.632.000 |
| 2017 | Contrato No. 3 | $878.919.839 |
| | Contrato No. 4 | $107.179.806 |
| | Contrato No. 15 | $899.640.000 |
| 2018 | Contrato No. 3 | $110.670.000 |
| | Contrato No. 4 | $1.014.327.321 |
| | Contrato No. 11 | $ 919.275.000 |
| 2019 | Contrato No. 3 | $119.156.943 |
| | Contrato No. 4 | $1.069.959.890 |
| 2020 | Contrato No. 2 | $ 295.092.630 |
| | Contrato No. 4 | $ 50.575.000 |

Los contratos que la **CCM** ejecutó con **INNOVEMP** en el periodo referido sumaron $3.600´940.000. A continuación se presenta la relación correspondiente:

| Año | Contrato | Valor |
|---|---|---|
| 2017 | Contrato No. 7 | $690.200.000 |
| | Contrato No. 14 | $130.900.000 |
| 2018 | Contrato No. 7 | $ 906.780.000 |
| 2019 | Contrato No. 7 | $617.610.000 |
| | Contrato No. 10 | $719.950.000 |
| | Contrato No. 12 | $535.500.000 |

Los contratos que la **CCM** ejecutó con **PROSJEKT** en el periodo referido sumaron $3.146´790.000. A continuación se presenta la relación correspondiente:

| Año | Contrato | Valor |
|---|---|---|

[15] Este valor fue extraído de los cuadros de Excel remitidos por la **CCM**. Allí relacionó todos los contratos que ha celebrado desde el 2015 hasta el 2020 con sus valores respectivos. La relación de la contratación del 2017 al 2020 se encuentra en el Radicado No. 20-24508-14 y el listado de contratos suscritos en 2015 y 2016 se encuentra en el Radicado No. 20-24508-40.

[16] La **CCM** realizó varios contratos con esta empresa cuando era de naturaleza unipersonal.

| | | |
|---|---|---|
| 2015 | Contrato No. 10 | $313.200.000 |
| | Contrato No. 14 | $23.200.000 |
| 2016 | Contrato No. 8 | $92.800.000 |
| | Contrato No. 9 | $429.200.000 |
| | Contrato No. 13 | $262.160.000 |
| | Contrato No. 24 | $340.000.000 |
| 2017 | Contrato No. 12 | $ 672.350.000 |
| 2018 | Contrato No. 6 | $ 297.500.000 |
| 2019 | Contrato No. 8 | $249.900.000 |
| | Contrato No. 9 | $216.580.000 |
| 2020 | Contrato No. 5 | $249.900.000 |

Los contratos que la **CCM** ejecutó con **RECHTS** en el periodo referido sumaron $654´920.000. A continuación se presenta la relación correspondiente:

| Año | Contrato | Valor |
|---|---|---|
| 2016 | Contrato No. 14 | $ 435.960.000 |
| 2019 | Contrato No. 6 | $ 218.960.000 |

**4.2.2.** Los contratistas con quienes se desarrolló la mayoría de la contratación de la **CCM** no habrían tenido las condiciones de idoneidad suficientes, tienen relaciones entre sí y habrían estado vinculadas a directivos de la **CCM**.

**a.** Las empresas a las que el Presidente Ejecutivo de la **CCM** adjudicó la mayoría de la contratación de la entidad carecían de la experiencia suficiente. Esta conclusión se sustenta en que esas empresas fueron constituidas de manera reciente respecto del momento en que empezaron su vinculación con la **CCM**.

**RECHTS** fue constituida el 4 de marzo de 2016[17]. A pesar de eso, el 25 de julio de 2016 fue contratada para ejecutar un contrato por valor de $375´000.000, cuyo objeto fue "Fortalecer la competividad y sostenibilidad del sector turístico del departamento de Córdoba a través de acciones y actividades de sensibilización, capacitación, implementación y diagnóstico del cumplimiento de las normas NTS-TS 002:2006 y NTS-TS 0004". **INNOVEMP** fue constituida el 7 de julio de 2016 [18] y su primera vinculación con la **CCM** se dio el 23 de enero de 2017. En esa oportunidad fue contratada para ejecutar un contrato por valor de $690´200.000, cuyo objeto fue la "Asesoría, sensibilización y capacitación en la formalización y el fortalecimiento empresarial a comerciantes informales en el municipio de Montería y otros municipios del departamento de Córdoba (…)".

**PROSJEKT** fue constituida el 25 de noviembre de 2013[19]. Sin embargo, antes de tener tres años desde su constitución, y a pesar de que en el expediente no se encuentran elementos que acrediten que la empresa había tenido experiencia alguna, la **CCM** la contrató por primera vez el 19 de mayo de 2015. El contrato correspondiente tuvo un valor de $313´200.000 y su objeto fue la "Realización de estudios, investigación, encuestas y recolección de datos que permitan determinar, identificar y analizar la victimización y percepción de seguridad pública en los establecimientos comerciales ubicados en los municipios de Montería, Cerete, Ciénaga de Oro, Montelíbano, Planeta Rica, Santa Cruz de Lorica, San Antero, San Pelayo, Sahagún y Tierralta para el periodo 2015 (…)". Finalmente, **ALLIANCE** fue constituida el 10 de septiembre de 2008[20] y su primera vinculación con la **CCM**

[17] Ver sistema de trámites. Radicación No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Anexo 3-Expedientes empresas".

[18] Ver sistema de trámites. Radicación No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Anexo 3-Expedientes empresas".

[19] Ver sistema de trámites. Radicación No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Anexo 3-Expedientes empresas".

[20] Ver sistema de trámites. Radicación No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-

ocurrió el 15 de enero de 2015[21]. Sin embargo, en la información remitida por la **CCM** no se encuentra elemento alguno que permita concluir que la empresa hubiera tenido relaciones comerciales con otras personas durante ese periodo. Por lo tanto, **ALLIANCE** tampoco tendría la experiencia suficiente para haberse beneficiado con contratos por la suma de $5.546´402.429 en las condiciones en que esa circunstancia ocurrió.

La conclusión consistente en que las empresas referidas carecían de la experiencia suficiente estaría corroborada mediante una revisión de los expedientes de los procesos de selección de la **CCM** y de bases de datos de carácter público. De un lado, en los referidos expedientes no se encuentra información que permita concluir que **ALLIANCE**, **INNOVEMP**, **PROSJEKT** y **RECHTS**, así como las demás empresas que han participado en los procesos de selección de la **CCM**, hubieran prestado sus servicios a otras personas. De otro lado, en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (**SECOP**) se aprecia que las empresas referidas solo habrían prestado sus servicios a la **CCM**, pues no han celebrado contratos con ninguna entidad pública ni con otras cámaras de comercio[22]. En adición, una búsqueda en internet evidencia que esas empresas no tienen una página web en la que se informe los servicios que prestan y sus datos de contacto, ni tampoco adelantan actividad publicitaria alguna. Estas circunstancias sugieren que las empresas fueron constituidas únicamente para contratar con la **CCM** aprovechando el trato preferencial que esa entidad les otorgaría por cuenta de la gestión de su Presidente Ejecutivo. Eso explicaría ese aparente desinterés por darse a conocer en el mercado y por promocionar sus servicios.

Las circunstancias descritas contradicen la afirmación que el Presidente Ejecutivo de la **CCM** realizó en el curso de la averiguación preliminar, según la cual el principal criterio para la selección de contratistas es "lo relacionado con la idoneidad del oferente, esto es experiencia"[23]. Como se pudo observar, ese factor habría sido ignorado para la selección de contratistas que representaron la mayoría de la contratación de la **CCM**. Este aspecto es relevante desde dos perspectivas. En primer lugar, porque daría cuenta de que las afirmaciones del Presidente Ejecutivo de la **CCM** no corresponderían a la realidad de su gestión. En segundo lugar, porque evidencia que ese funcionario es consciente de que –como se indicó al describir el contenido del deber de selección objetiva– el criterio de experiencia del contratista es fundamental para la materialización de una selección objetiva en la gestión contractual.

**b.** Las empresas con las que la **CCM** desarrolló la mayoría de su gestión contractual tienen muy poco patrimonio frente a la magnitud y aparente importancia de los contratos que les fueron adjudicados.

En el caso de **ALLIANCE**, su formulario de renovación de la matrícula mercantil acredita que para el año 2017 tenía un patrimonio de $10´000.000[24]. Sin embargo, durante ese año la **CCM** le adjudicó contratos por un valor total de $1.885´739.645. En 2018 la empresa tenía un patrimonio de $60´000.000, pero los contratos que la **CCM** le adjudicó sumaron $2.044´272.321. En 2019 el patrimonio de la empresa se mantuvo en $60´000.000, mientras que el monto total de la contratación alcanzó $1.189´116.833 Finalmente, para el año 2020 el patrimonio de la compañía correspondió nuevamente a $60´000.000, pero los contratos que le han sido adjudicados han alcanzado hasta ahora la suma de $345´667.630.

Para 2017 **INNOVEMP** tenía un patrimonio de $30´000.000. En contraste, los contratos que la **CCM** le adjudicó durante ese año sumaron $821´100.000. En 2018 el patrimonio de la compañía tuvo un incremento, pues alcanzó los $50´000.000. Ese año ejecutó contratos con la **CCM** por valor de $906'780.000. Durante 2019 el patrimonio de **INNOVEMP** se mantuvo en $50´000.000, pero resultó adjudicataria de contratos por valor total de $1.873´060.000.

En relación con **PROSJEKT** hubo un comportamiento similar. Para el año 2017 tenía un patrimonio de $5´000.000, mientras que ejecutó contratos por $565´000.000. Durante 2018 tuvo un incremento

---

my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Anexo 3- Expedientes empresas".

[21] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-40. Cuadro de Excel remitido por la Cámara de Comercio de Monteria con la relación de la contratación de esa Entidad en el 2015 y 2016.

[22] Información obtenida de https://www.contratos.gov.co el 7 de septiembre de 2020.

[23] Respuesta de 24/06/2020 a la denuncia que se presentó ante la SIC y la CGR. Pág. 4.

[24] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. "Anexo 3- Expedientes empresas".

patrimonial, pues alcanzó el valor de $60´000.000. Ese año ejecutó contratos por $250´000.000. En 2019 se mantuvo su patrimonio en $60´000.000, mientras que ejecutó contratos por valor total de 466´480.000. En 2020 su patrimonio no varió y ha ejecutado hasta ahora un contrato por la suma de $249´900.000.

Finalmente, para 2016 **RECHTS** tenía un patrimonio de $10´000.000 y ejecutó un contrato por $375´000.000. Para el 2019, aunque el patrimonio de la sociedad se incrementó a $12´500.000, la **CCM** le adjudicó un contrato por $218´960.000.

La situación descrita es relevante para evaluar la gestión de un administrador que tiene el deber de actuar con diligencia y en beneficio de la **CCM**. Como es sabido, el patrimonio de una sociedad comercial es el valor residual de los activos después de deducir todos sus pasivos, de manera que corresponde a un elemento fundamental para determinar la capacidad económica y el estado de la sociedad[25]. Sobre esa base, el nivel del patrimonio del contratista es un elemento de juicio determinante para evaluar la capacidad que tiene la persona jurídica para responder a la entidad contratante en caso de necesidad, ya sea por situaciones como incumplimientos contractuales o por la generación de daños, entre otras eventualidades. A pesar de lo anterior, el Presidente Ejecutivo de la **CCM** decidió contratar de manera sistemática con empresas que –además de la ya establecida falta de experiencia– no estarían en capacidad de responder en caso de incumplimientos o dificultades debido al reducido nivel de su patrimonio frente a la magnitud de los contratos. En adición, las actividades que el referido funcionario le encargó a los contratistas analizados implicaban la realización de las funciones de la **CCM** y, por consiguiente, la frecuente interacción con los usuarios de la entidad. Esa circunstancia evidencia la existencia de un riesgo relevante de responsabilidad en caso de un mal desempeño del contratista que, sin embargo, con ese nivel de patrimonio carecería de la capacidad para responder adecuadamente. Todas estas circunstancias, en últimas, habrían comprometido el patrimonio de la **CCM** para beneficiar a contratistas cuya capacidad no parecería suficiente para la ejecución de los contratos que el Presidente Ejecutivo de la entidad les encargó.

Es pertinente resaltar un elemento adicional, también derivado de la exagerada desproporción entre el patrimonio de los contratistas de la **CCM** frente al valor de los contratos que les fueron adjudicados. Para un administrador diligente que actúa en beneficio de la **CCM** debió resultar llamativo que el patrimonio de sus contratistas frecuentes no tuviera cambios significativos a pesar de los considerables recursos que estaban recibiendo de la **CCM**. Como se pudo observar, los incrementos patrimoniales de **ALLIANCE**, **INNOVEMP**, **PROSJECKT** y **RECHTS** fueron muy reducidos en comparación con los valores de los contratos que ejecutaron. Ese incremento apenas alcanzó valores alrededor de los $50´000.000 y $60´000.000 aunque los contratos que el Presidente Ejecutivo de la **CCM** les confió superaban hasta por más de 40 veces esas sumas.

En resumen, el Presidente Ejecutivo de la **CCM** habría comprometido la entidad al contratar sistemáticamente empresas cuyo nivel patrimonial resultaba exageradamente pequeño en relación con el valor de los contratos que obtuvieron. En adición, el riesgo derivado de esa deficiente gestión se habría incrementado porque el Presidente Ejecutivo de la **CCM** no habría exigido la constitución de las garantías idóneas para proteger el patrimonio de la entidad contratante. Como se verá con detalle en un punto posterior, el citado funcionario habría establecido el porcentaje mínimo para el seguro de cumplimiento exigido en los Estatutos de la **CCM**. De la misma forma, habría omitido exigir la constitución de un seguro de responsabilidad por parte de sus contratistas frecuentes para proteger el patrimonio de la **CCM**.

**c.** Un análisis del objeto social de los contratistas frecuentes de la **CCM** sugiere que esas personas jurídicas habrían sido constituidas con el único propósito de contratar con la **CCM** para aprovechar el trato preferencial que esa entidad les otorgaría por cuenta de la gestión de su Presidente Ejecutivo.

A manera de ejemplo, **ALLIANCE**, **INNOVEMP**, **PROSJECKT** y **RECHTS** tienen objetos sociales múltiples que comprenden varias actividades de diversa naturaleza y que, en algunos casos, no parecen ser coherentes entre sí. No obstante, las actividades comprendidas en sus objetos sociales sí están claramente relacionadas con los objetos de los contratos que celebraron con la **CCM**, que –según la información recaudada hasta este punto– parece ser su único cliente. Estas circunstancias sugieren que las sociedades referidas habrían sido constituidas con el propósito exclusivo de contratar con la **CCM**. Esta conclusión se fortalece porque, como se presentará en detalle en un

[25] Cfr. Superintendencia de Sociedades. Concepto No. 220-44461.

punto posterior, los contratos que la **CCM** adjudicó a las sociedades analizadas se celebraron por iniciativa de las empresas contratistas, no como consecuencia de un estudio de necesidad y de una convocatoria de la entidad contratante.

**(i)** El carácter múltiple y considerablemente variado del objeto social de **ALLIANCE** se puede apreciar en el correspondiente certificado de existencia y representación legal. El objeto principal de la compañía es el siguiente:

> "Prestación de servicios de asesorías, consultorías y de gestión a personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, ya sea a nivel nacional o territorial. Las asesorías y consultorías serán en materia comercial, contable, financiera, jurídica y administrativa. En cuanto a las gestiones, estas serán a nivel administrativo, comercial, jurídico, notarial y registral ante cualquier autoridad judicial, administrativa o particular. Así mismo la empresa podrá suscribir contratos para la prestación de servicios de asesorías, consultorías y gestiones en materia comercial, contable, financiera, administrativa y jurídica, con el Estado y sus entidades descentralizadas territorialmente, por servicios o por colaboración (…)".

La sociedad previó como actividad secundaria el "(…) comercio al por menor de equipos y aparatos de sonido y de video, en establecimientos especializados (…)". Nótese que esta actividad no parece tener una relación de medio a fin con aquellas que constituyen el objeto social principal de **ALLIANCE**. Esto es relevante porque, justamente por su carácter complementario, la actividad debería contribuir a la finalidad para la cual se creó la sociedad.

Adicionalmente, en julio de 2014 **ALLIANCE**, una sociedad constituida para prestar asesorías jurídicas y comercializar equipos de sonido y video, amplió su objeto social con la siguiente actividad:

> "(…) Análisis, diseño, desarrollo, implementación, mantenimiento, ajustes, pruebas, suministro y documentación, fases necesarias en la elaboración de programas de informática, sean o no personalizados, así como el diseño de páginas y aplicaciones web o móvil y consultoría en programas de informática. Creación, producción, reproducción, la promoción, la difusión y/o la comercialización de bienes, servicios y actividades de contenido cultural, artístico o patrimonial. Así mismo, las actividades de representación de los derechos de autor, derechos conexos y propiedad intelectual de las industrias culturales y creativas (…)".

En el periodo comprendido entre los años 2015 y 2020, esta sociedad –que entre otras actividades puede prestar asesorías de diverso tipo, comercializar equipos, realizar desarrollos tecnológicos y administrar derechos de autor y conexos– fue contratada por la **CCM** para desarrollar, entre otros, los objetos contractuales que se relacionan a continuación.

En primer lugar, mediante los contratos No. 1 de 2016, No. 3 de 2017 y No. 4 de 2018 se encargó de la "promoción de las matrículas y renovaciones de los registros públicos administrados" por la **CCM**.

En segundo lugar, con el contrato No. 4 de 2019 **ALLIANCE** fue contratada para "(…) prestar los servicios de gestión, promoción y trámites que se adelanten en relación con los registros públicos en el municipio de Montería por las vigencias no renovadas oportunamente. Gestionar y promover la renovación de los registros públicos administrados por la Cámara de Comercio de Montería en el departamento de Córdoba (registro mercantil, ESAL, RUNEOL, RUP y RNT)".

En tercer lugar, mediante los contratos No. 7 de 2016, No. 4 de 2017, No. 3 de 2018 y No. 3 de 2019 la empresa se encargó de la "(…) prestación de servicios de asesorías, consultorías jurídicas y acompañamiento en la gestión, y administración y recaudo de la cartera privada de la entidad. Prestar los servicios de asesorías y consultorías jurídicas a la Cámara de Comercio de Montería, en la proyección y sustanciación de actos y contratos (…)".

En cuarto lugar, el contrato No. 15 de 2017 se celebró para que **ALLIANCE** desarrollara la "(…) asesoría, capacitación, consultoría e implementación de comercio electrónico para los empresarios del departamento de Córdoba". Ese contrato comprendía, entre otras, la actividad de "realizar una caracterización a las unidades comerciales del departamento, con el fin de identificar de manera diáfana y exacta el estado de los establecimientos comerciales con respecto al *e-commerce* y *marketing* digital (…)".

En quinto lugar, mediante el contrato No. 11 de 2018, la compañía fue vinculada para prestar "servicios de consultoría en fortalecimiento institucional, a través del diseño e implementación del plan estratégico de la Cámara de Comercio de Montería", así como para desarrollar el "diseño, desarrollo y construcción de soluciones tecnológicas web y móvil para la optimización de los procesos del centro de atención empresarial de la Cámara de Comercio de Montería".

Como se puede apreciar, el Presidente Ejecutivo de la **CCM** encargó a una sola empresa la realización de actividades de muy diversa naturaleza, aunque en realidad no habría acreditado experiencia en el desarrollo de actividad alguna. Nótese, a manera de ejemplo, que solo en el año 2018 **ALLIANCE** fue vinculada para prestar asesorías en materia jurídica para la **CCM**, promover la renovación de los registros públicos y, además, diseñar la construcción de soluciones tecnológicas para web y móvil de la **CCM**. Este es un comportamiento que, de un lado, pone en tela de juicio la afirmación del Presidente Ejecutivo de la **CCM** según la cual la experiencia del contratista era un factor fundamental en el desarrollo de la gestión contractual de la entidad. Del otro, evidencia una gestión que no es coherente con los deberes de diligencia y selección objetiva exigibles para el referido funcionario.

**(ii)** El objeto social de **INNOVEMP**, también de muy diversa naturaleza, se presenta a continuación:

> "(…) Prestación de servicios de asesoría, consultoría y capacitación en formalización, innovación, competitividad, sostenibilidad empresarial; 2. Prestación de servicios de asesoría, consultoría y capacitación en convivencia y desarrollo social humanitario; 3. Prestación de servicios de asesoría, consultoría y capacitación en asuntos jurídicos, sociales y económicos; 4. Análisis, diseño, desarrollo, implementación, mantenimiento, ajustes, pruebas, suministro y documentación, fases necesarias en la elaboración de programas de informática, sean o no personalizados, así como el diseño de páginas y aplicaciones web o móvil y consultoría en programas de informática; 5. Suministro de todo tipo de bienes y servicios; 6. Creación, producción, reproducción, la promoción, la difusión y/o la comercialización de bienes, servicios y actividades de contenido cultural, artístico o patrimonial. Así mismo, las actividades de representación de los derechos de autor, derechos conexos y propiedad intelectual de las industrias culturales y creativas; 7. Realización de estudios; investigaciones, censos en asuntos jurídicos, socieconómicos, estadísticos (…)".

Así, **INNOVEMP** es una sociedad que, además de que no habría acreditado experiencia en actividad alguna al contratar con la **CCM**, se dedica a prestar servicios de asesoría jurídica, realizar actividades de convivencia y desarrollo social humanitario, realizar desarrollos tecnológicos, suministrar todo tipo de bienes, administrar derechos de autor y conexos y, además, desarrollar estudios y censos. En el periodo comprendido entre los años 2015 y 2020, esta sociedad fue contratada por la **CCM** para desarrollar, entre otros, los objetos contractuales que se relacionan a continuación.

En primer lugar, mediante los contratos No. 7 de 2017 y No. 7 de 2019 **INNOVEMP** fue contratada para promover la formalización y el fortalecimiento empresarial a comerciantes informales en el municipio de Montería y otros municipios del departamento de Córdoba.

En segundo lugar, con el contrato No. 14 de 2017 la compañía fue vinculada para desarrollar actividades de asesoría, sensibilización y capacitación en el SARLAFT (sistema de administración del riesgo de lavado de activos y de la financiación del terrorismo).

En tercer lugar, mediante los contratos No. 7 de 2018 y No. 10 de 2019 **INNOVEMP** se encargó de la asesoría, sensibilización y capacitación del programa transformación digital del sector productivo, para lo cual fue encargada de construir escenarios para la innovación y la competitividad de las empresas del departamento de Córdoba.

Finalmente, el contrato No. 12 de 2019 se celebró para que **INNOVEMP** prestara asesorías para la creación, implementación y puesta en marcha del centro de transformación digital de la **CCM**, así como para que realizara capacitaciones para los empresarios y el talento humano de las incubadoras de empresas y emprendedores de la región.

Se observa que esta empresa, vinculada a la **CCM** en el año siguiente de aquel en el que se constituyó para tan variados objetivos, fue vinculada para desarrollar actividades también variadas.

Se encargó, entre otras cosas, de promover la formalización empresarial, hacer pedagogía sobre el SARLAFT y promover la transformación digital.

**(iii) PROSJEKT** también es una empresa multipropósito. Su objeto social se presenta a continuación:

> "La prestación de los siguientes servicios: a) la investigación y asesoría de mercados; b) estudios de prefactibilidad, encuestas o sondeos respecto a opinión, ventas, consumos, bien sea de la población general o sectorizada; c) la asesoría técnica para la organización administrativa a empresas industriales, comerciales o de servicios, ya sean nacionales o extranjeras, del sector privado o público; d) estudios de evaluación de oficios y selección de personal; e) estudios de psicología industrial; e) consejería para la administración empresarial privada o del sector público; g) la representación y distribución de estudios y/o programas de ventas, informática y similares, bien sea de empresas nacionales o extranjeras (…)".

En el periodo comprendido entre los años 2015 y 2020, **PROSJEKT** fue contratada por la **CCM** para desarrollar, entre otros, los objetos contractuales que se presentan a continuación.

En primer lugar, mediante el contrato No. 8 de 2016 fue vinculada para "brindar servicios de apoyo empresarial, capacitación y asesoramiento en materia tributaria territorial a funcionarios públicos de las alcaldías municipales y empresarios ubicados en el departamento de Córdoba (…)".

En segundo lugar, con el contrato No. 9 de 2016 **PROSJEKT** se encargó de "la asesoría, capacitación, sensibilización y formalización en el sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo (SG-SST) COPASST en la Cámara de Comercio de Montería y a empresas del departamento de Córdoba (…)".

En tercer lugar, mediante el contrato No. 12 de 2017 la **CCM** encargó a **PROSJEKT** de la "asesoría, sensibilización, capacitación y ejecución del programa denominado: estrategias para el desarrollo económico de pequeñas, medianas y grandes empresas del departamento de Córdoba en el comercio exterior (…)".

En cuarto lugar, los contratos No. 10 de 2015, No. 24 de 2016 y No. 6 de 2018 fueron celebrados para que la compañía se encargara de la "realización de estudios, investigación, encuestas y recolección de datos que permitan determinar, identificar y analizar la victimización y percepción de la seguridad pública en los establecimientos comerciales ubicados en los municipios de Montería, Cereté, Lorica, Sahagún, Planeta Rica, Montelíbano, Tierralta, San Pelayo, Ciénaga de Oro y San Antero (…)".

En quinto lugar, **PROSJEKT** fue vinculada para ejecutar los contratos No. 13 de 2016 y No. 8 y No. 9 de 2019. El objeto de estos contratos fue realizar el censo general de comerciantes en varios municipios del departamento de Córdoba.

**PROSJEKT**, cuyo objeto principal pareciera estar orientado hacia la realización de estudios e investigaciones, terminó siendo vinculada a la **CCM** para desarrollar un conjunto de actividades de diversa naturaleza. Es llamativo que esta empresa, que tampoco habría acreditado experiencia alguna en tanto que fue vinculada a la **CCM** el mismo año en el que se constituyó, se encargó de realizar capacitaciones en asuntos tributarios, promocionar sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo, desarrollar estrategias para el desarrollo económico y realizar encuestas y censos.

**(iv)** A pesar de que el objeto social de **RECHTS** en principio se refiere al desarrollo de actividades jurídicas, también fue incluida la actividad de efectuar capacitaciones empresariales. Dicho objeto se relaciona a continuación:

> "La prestación de servicios jurídicos y de representación judicial o extrajudicial a personas naturales o jurídicas de derecho público, privado, de economía mixta y entes descentralizados por servicios, territorialmente o por colaboración. En cumplimiento de su objeto social, la sociedad prestara: (…) servicios de capacitaciones empresariales en asuntos jurídicos, contables, administrativos y tributarios (…)".

En el año 2016, pocos meses después de su constitución, le fue adjudicado el contrato No. 14 para "Fortalecer la competividad y sostenibilidad del sector turístico del departamento de Córdoba a través

de acciones y actividades de sensibilización, capacitación, implementación y diagnóstico del cumplimiento de las normas NTS-TS 002:2006 y NTS-TS 0004".

En el año 2019, la empresa fue contratada para realizar "un estudio socio jurídico de carácter investigativo, que permita identificar cuáles son los conflictos más frecuentes que enfrentan los empresarios del municipio de Montería y las principales circunstancias por las cuales estos no utilizan los servicios del centro de conciliación y arbitraje de la Cámara de Comercio de Montería como medio alternativo para la solución de los mismos, sensibilizándolos respecto de los beneficios que brinda dicho centro, con la finalidad de promover el acceso a este; y capacitaciones en MASC(…)".

Se observa, entonces, que la **CCM** le adjudicó a **RECHTS** dos contratos diversos en su objeto. El primero para efectuar unas capacitaciones al sector turístico de Córdoba sin contar ni siquiera con 6 meses de experiencia y a pesar de que su actividad principal son las asesorías jurídicas.

Lo expuesto en este aparte no tiene como propósito criticar los objetos sociales de **ALLIANCE**, **INNOVEMP**, **PROSJECKT** y **RECHTS**. Tampoco pretende afirmar que la inclusión de tantas y tan variadas actividades supone el incumplimiento de la normativa aplicable a la materia. Ese, por supuesto, no es el objeto de esta actuación administrativa. El punto que es importante resaltar está relacionado con los deberes de diligencia y selección objetiva que son exigibles del Presidente Ejecutivo de la **CCM**. No sería coherente con esos deberes el haber contratado sistemáticamente a empresas que carecían de experiencia y de las condiciones de idoneidad necesarias para ese propósito, sobre todo si –como se explicó– existía un elemento de juicio más que desaconsejaba esa contratación sistemática: que se trataba de empresas constituidas para desarrollar un conjunto heterogéneo de actividades de muy diversa naturaleza que, además, no habrían acreditado experiencia en ninguna de ellas.

**d.** Los contratistas frecuentes de la **CCM** –que eran empresas que carecían de experiencia, no tenían las condiciones de idoneidad necesarias y parecían constituidas para aprovecharse de la entidad– tenían relaciones entre sí. Este es un factor relevante porque, de ser cierto, sería idóneo para obstaculizar una verdadera competencia que permitiera identificar la oferta más favorable para la **CCM**[26]. En el mismo sentido, sería un factor coherente con la hipótesis de que el Presidente Ejecutivo de la entidad habría direccionado la contratación en beneficio de esas empresas. Nótese, sobre el particular, que en los procesos de selección en los que aparentemente existió una pluralidad de oferentes siempre participaron las mismas empresas, varias de ellas ya analizadas en este acto administrativo. Por lo tanto, si los proponentes tienen relaciones entre sí, existirían considerables incentivos para que, en lugar de proponer las mejores ofertas en beneficio de la entidad contratante, adoptaran medidas para que las condiciones de contratación favorecieran a las empresas relacionadas entre sí.

Se advierte, entonces, que **ALLIANCE**, **INNOVEMP**, **PROSJECKT** y **RECHTS** tienen las características que se presentan a continuación. En este análisis también se incluyó la sociedad **LEX & IURE SERVICIOS LEGALES ESPECIALIZADOS S.A.S.** (**LEX**), que en el año 2020 suscribió un contrato con la **CCM**. Las características que darían cuenta de la existencia de relaciones entre esas empresas son las siguientes:

En primer lugar, durante el año 2016 **INNOVEMP** y **RECHTS** reportaron la misma dirección de domicilio principal en el registro mercantil: carrera 12 No. 53-42, apartamento 804, torre 3, de Monteria. **INNOVEMP** la reportó en el formulario de inscripción de su registro mercantil del 6 de julio de 2016, mientras que **RECHTS** lo hizo en el formulario de registro de su matrícula el 2 de marzo de 2020.

En segundo lugar, durante el año 2017 **ALLIANCE**, **RECHTS** y **PROSJEKT** también reportaron la misma dirección de domicilio principal en el registro mercantil: calle 28 No. 4-61 de Montería. Las tres sociedades reportaron dicha dirección en sus formularios de renovación del registro mercantil, todos del 9 de marzo de 2017[27].

---

[26] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C – 415 de 1994.

[27] Ver sistema de trámites. Radicación No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508.El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Anexo 3-Expedientes empresas".

En tercer lugar, durante el año 2018 **ALLIANCE** y **PROSJEKT** reportaron la misma dirección de domicilio principal en el registro mercantil: calle 22 No. 3-06b/Chuchurubí de Monteria. Tanto **ALLIANCE** y **PROSJEKT** informaron que esta era su dirección en su formulario de renovación de registro mercantil, ambos del 26 de marzo de 2018[28].

En cuarto lugar, **CEYDE PATRICIA ORTIZ OQUENDO** ha sido representante legal y única accionista de **ALLIANCE** y de **INNOVEMP**. Fue representante legal y accionista socia única de **ALLIANCE** desde el 10 de enero de 2013[29] hasta el 1 de junio de 2015[30], cuando designó a **LIKSAY PAOLA ANAYA HOYOS** como representante legal. Fue propietaria única de esa compañía hasta el 28 de mayo de 2019, fecha en que cedió la totalidad de sus cuotas a **CARLOS ARTURO CÓRDOBA SALGADO**[31]. **CEYDE PATRICIA ORTIZ OQUENDO** también fue representante legal de **INNOVEMP** desde la fecha de su constitución, el 7 de julio de 2016[32] , hasta el 14 de mayo de 2019, fecha en la que cedió sus acciones a **CARLOS ARTURO CÓRDOBA SALGADO**, quien también quedó como representante legal de la empresa[33].

En quinto lugar, **CARLOS ARTURO CÓRDOBA SALGADO** ha sido representante legal y único accionista de **ALLIANCE** y de **INNOVEMP**. Con relación a la primera, fue empresario único desde el 28 de mayo de 2019 hasta el 1 de noviembre de 2019, cuando cedió su participación a **FRANCISCO DANIEL DEL ORO GUTIÉRREZ**[34]. A su vez, es único accionista y representante legal de **INNOVEMP** desde el 14 de mayo de 2019.

En sexto lugar, **ALLIANCE** es la única accionista de **RECHTS**, como consta en su acto constitutivo del 4 de enero de 2016 e inscrito en la **CCM** el 4 de marzo de 2016[35].

---

[28] Ver sistema de trámites. Radicación No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508.El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Anexo 3- Expedientes empresas".

[29] Acta No. 2 de 2012 de GESTIONES Y ASESORIAS G-AS E.U del 31 de diciembre de 2012 e inscrita el 10 de enero de 2013. Ver sistema de trámites. Radicación No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508.El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Anexo 3- Expedientes empresas". Carpeta denominada "ALLIANCE EFFORT"

[30] Acta No. 2 de 2015 de ALLIANCE EFFORTE. EU del 29 de mayo de 2015 e inscrita el 1 de junio de 2015. Ver sistema de trámites. Radicación No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508.El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Anexo 3- Expedientes empresas". Carpeta denominada "ALLIANCE EFFORT"

[31] Acta No. 10 del 27 de mayo de 2019 de ALLIANCE EFFORTE. EU e inscrita el 28 de mayo de 2019. Ver sistema de trámites. Radicación No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508.El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1- my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Anexo 3- Expedientes empresas". Carpeta denominada "ALLIANCE EFFORT"

[32] Acto constitutivo del 4 de mayo de 2016 e inscrito el 7 de julio de 2016. Ver sistema de trámites. Radicación No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508.El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Anexo 3- Expedientes empresas". Carpeta denominada "INNOVEMP KOPERSCHAFT S.A.S"

[33] Acta No. 1 del 13 de mayo de 2019 de INNOVEMP KOPERSCHAFT S.A.S, inscrita el 14 de mayo de 2019. Ver sistema de trámites. Radicación No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508.El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Anexo 3- Expedientes empresas". Carpeta denominada "INNOVEMP KOPERSCHAFT S.A.S"

[34] Acta No. 14 del 2 de octubre de 2019 de ALLIANCE EFFORTE. EU e inscrita el 1 de noviembre de 2019. Ver sistema de trámites. Radicación No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508.El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1- my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Anexo 3- Expedientes empresas". Carpeta denominada "ALLIANCE EFFORT"

[35] Acta No. 14 del 2 de octubre de 2019 de ALLIANCE EFFORTE. EU e inscrita el 1 de noviembre de 2019. Ver sistema de trámites. Radicación No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508.El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente:

En séptimo lugar, **FRANCISCO DANIEL DEL ORO GUTIÉRREZ** es el actual accionista único de **ALLIANCE** y es el representante legal de **LEX**, una sociedad con la que la **CCM** celebró el contrato No. 7 de 2020 por $640´499.438 más IVA. Es el único accionista de **ALLIANCE** desde el 1 de noviembre de 2019, fecha en la que **CARLOS ARTURO CÓRDOBA SALGADO** le cedió la totalidad de su participación en la compañía. Adicionalmente, es único accionista y representante legal de **LEX** desde su constitución, el 15 de septiembre de 2016[36].

**e.** Los contratistas frecuentes de la **CCM**, que tendrían relaciones entre sí, también estarían vinculadas con algunos directivos y funcionarios de la **CCM**. Este sería un factor que apoyaría la hipótesis de que el Presidente Ejecutivo de la entidad ha favorecido sistemáticamente a esas empresas en perjuicio de la **CCM**. En efecto, esa circunstancia podría ser uno de los factores que explicara ese comportamiento.

En particular, existen elementos de juicio que sugerirían que algunos de los contratistas frecuentes de la **CCM** tendrían una vinculación con **ÁLVARO SEGRITH SEPÚLVEDA SALGADO**, miembro de la Junta Directiva de la **CCM**. Al respecto, el 2 de septiembre de 2008 ese directivo constituyó la sociedad **ALLIANCE**, que para ese momento se denominaba **GESTIONES Y ASESORÍAS G-AS E.U.**[37]. Esta sociedad, como ya quedó claro, ha sido beneficiaria de múltiples contratos de la **CCM** que suman miles de millones de pesos.

Acerca de este aspecto, en el periódico El Universal [38] se afirmó que **ÁLVARO SEGRITH SEPÚLVEDA SALGADO** cedió su participación en **ALLIANCE** a una serie de personas con las que tiene una relación estrecha. Así mismo, se afirmó que ese directivo también tendría una vinculación indirecta con **RECHTS** e **INNOVEMP**. En el artículo se afirmó lo siguiente sobre **ÁLVARO SEGRITH SEPÚLVEDA SALGADO**:

> "(…) vendió las acciones el 4 de junio de 2012 a Yohana Karina Llorente, amiga de la exesposa, quien estuvo como representante legal hasta el 9 de enero de 2013. A partir del 10 de enero de ese mismo año se nombró como representante legal nuevamente a su exesposa, Ceyde Ortiz.
>
> Ortiz se mantuvo en el cargo hasta el 31 de mayo de 2015 y a partir del primero de junio de 2015 asume como representante legal, una de sus amigas cercanas en el municipio de Lorica, identificada como Liksay Paola Anaya Hoyos, quien estuvo en el cargo hasta el 7 de enero de este año.
>
> Hay que indicar que en el año 2019, la exesposa de Sepúlveda vende las acciones de dicha empresa a Carlos Córdoba Salgado, el primo del miembro de la junta, tal y como quedó inscrito en la Cámara de Comercio el 28 de mayo de 2019, bajo el número 47190 del libro IX.
>
> Rechts fue creada el 8 de marzo de 2016 por la empresa Alliance, tal y como figura mediante documento de constitución de fecha 04 de enero de 2016, inscrito en esta Cámara de Comercio el día 04 de marzo de 2016, bajo el número 37819 del libro IX del Registro Mercantil.
>
> La empresa Innovemp Korsperschaft S.A.S., con la que han contratado 3.026 millones en los últimos cuatro años, fue constituida en el año 2016 por Ceyde Patricia Ortiz Oquendo, exesposa de Álvaro Sepúlveda Salgado. Ella se mantuvo como gerente y representante

---

https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/: f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Anexo 3- Expedientes empresas". Carpeta denominada "RECHTS STEUERN CORP S.A.S MATRICULA 146273"

[36] Acto constitutivo del 14 de septiembre de 2016. Ver sistema de trámites. Radicación No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta SIC 10 de septiembre de 2020 Radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: lhttps://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/: f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicrosoft_com/EtUhEnLL32tOotLUE7LswdEBkWCkHpsu06-y_DFQf5jRg?e=wmvZ6j.Carpeta denominada "SIC". Carpeta denominada "8-LEX & IURE- SERVICIOS LEGALES ESPECIALIZADOS S.A.S"

[37] Ver sistema de trámites. Radicación No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508.El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/: f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Anexo 3- Expedientes empresas".

[38] Tomado de: https://www.eluniversal.com.co/regional/un-directivo-de-camara-de-comercio-de-monteria-seria-el-cerebro-de-empresas-de-papel-MG3109428 el 1 de septiembre de 2020.

> legal desde el 7 de julio de 2016 hasta el 14 de mayo de 2019. Sin embargo, a partir de esa fecha asume Carlos Córdoba Salgado, primo de Sepúlveda, quien además figura como socio de otra empresa Alliance Effort S.A.S. desde el 28 de mayo de 2019 hasta 31 de octubre de 2019".

Esta Superintendencia contrastó los datos publicados por la fuente periodística con los expedientes de las empresas que fueron remitidos por la **CCM**[39]. Ese ejercicio permitió comprobar que el 19 de septiembre de 2012 **ÁLVARO SEGRITH SEPÚLVEDA SALGADO** inscribió la cesión de su participación en **ALLIANCE** a **JOHANA KARINA LLORENTE ROMERO** (quien sería amiga de la exesposa del directivo). Así mismo, que el 10 de enero de 2013 se registró la cesión de dicha participación a **CEYDE PATRICIA ORTIZ OQUENDO** (quien sería la exesposa del directivo), que también fue designada como representante legal de la compañía. También está acreditado que el 28 de mayo de 2019 se inscribió la cesión de la participación en **ALLIANCE** a **CARLOS ARTURO CÓRDOBA SALGADO** (quien sería el primo del directivo) y que el 9 de noviembre de 2019 se efectuó la cesión a **FRANCISCO DANIEL DE ORO GUTIÉRREZ**.

De otra parte, en relación con **INNOVEMP** se observó que **CEYDE PATRICIA ORTIZ OQUENDO** fue la representante legal hasta el 13 de mayo de 2019, cuando cedió su participación en la compañía a **CARLOS ARTURO CÓRDOBA SALGADO**. Este es un aspecto relevante pues, de conformidad con los documentos que aportaron los miembros de la Junta Directiva de la **CCM** designados por el Gobierno Nacional[40], la entidad tendría algún tipo de vinculación con **CARLOS ARTURO CÓRDOBA SALGADO**. Al respecto, mediante la factura No. 136391 del 22 de mayo de 2019[41], la empresa **FASEVIAJES LTDA.** le cobró $620.155 a la **CCM** por la expedición de un tiquete para **CARLOS ARTURO CÓRDOBA SALGADO** a pesar de que él no era funcionario de la entidad, sino el representante legal de uno de sus contratistas frecuentes.

Es importante resaltar otro aspecto que es coherente con la relación que **ALLIANCE** tendría con el Presidente Ejecutivo de la **CCM** y con **JORGE DORIA CORRALES**, Presidente de la Junta Directiva de la entidad. Se trata del acta de 13 de noviembre de 2015 de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LOS VALLES DEL SINÚ Y DEL SAN JORGE**. Este documento trata sobre el proceso de elección de los miembros del Consejo Directivo de esa entidad que representan a las organizaciones privadas. El acta acredita que **ALLIANCE** postuló como miembro principal a **JORGE DORIA CORRALES** (Presidente de la Junta Directiva de la **CCM**) y como suplente a **FÉLIX DE LA CRUZ MANZUR JATTIN** (Presidente Ejecutivo de la **CCM**). Estos candidatos fueron efectivamente designados en esos cargos.

Finalmente, es pertinente resaltar la certificación de experiencia laboral que el 11 de octubre de 2019[42] expidió **LIKSAY PAOLA ANAYA HOYOS** en representación de **RECHTS**. Esta empresa, recuérdese, es de titularidad de **ALLIANCE**. La certificación acredita que **ÁLVARO SEGRITH SEPULVEDA SALGADO**, miembro de la Junta Directiva de la **CCM**, celebró un contrato de prestación de servicios con **RECHTS** cuya vigencia comprendió el periodo entre el 23 de mayo de 2017 y el 20 de diciembre de 2018.

**4.2.3.** El Presidente Ejecutivo de la **CCM** no habría exigido la constitución de las garantías procedentes para proteger el patrimonio de la entidad aunque confió la mayoría de su contratación a empresas que carecerían de experiencia y que no tendrían las condiciones patrimoniales para asumir la responsabilidad que pudiera derivarse de la ejecución de esos contratos. Este comportamiento no es coherente con el deber de diligencia predicable de ese administrador y, sobre todo, sugiere que la contratación se desarrolló en beneficio exclusivo de las empresas contratistas a costa de la **CCM**. Nótese, sobre el particular, que una gestión diligente habría motivado la constitución de unas garantías robustas. Esto es así porque, ante la falta de respaldo que otorgarían los contratistas –carentes de experiencia y de patrimonio–, la **CCM** debía promover que ese respaldo

---

[39] Ver sistema de trámites. Radicación No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Anexo 3-Expedientes empresas".

[40] Ver sistema de trámites. Radicación No. 20-24508-17. Documento denominado "Tiquetes para Carlos Córdoba Salgado contratista".

[41] Ver sistema de trámites. Radicación No. 20-24508-17, Documento denominado "Tiquetes para Carlos Córdoba Salgado contratista".

[42] Ver sistema de trámites. Radicación No. 20-24508-24.

pudiera obtenerse de una entidad aseguradora como resultado de la celebración de los correspondientes contratos de seguro de cumplimiento y de responsabilidad.

Para sustentar la conclusión anotada es necesario resaltar dos reglas contenidas en el artículo 7 del Manual de Contratación, Compra y Suministro de la **CCM** (Acuerdo No. 5 de 2016). Esta es la normativa que se aplica en la entidad para el desarrollo de su gestión contractual, según lo manifestó el Presidente Ejecutivo de la **CCM**[43]. Las reglas tienen el siguiente contenido:

> "Artículo 7º. Garantías:
>
> (…)
>
> La garantía debe cubrir o amparar cualquier perjuicio derivado del incumplimiento por parte del contratista.
>
> Los riesgos amparados, su valor y vigencia son:
>
> • Cumplimiento del contrato: El contratista constituirá una garantía que ampare una cuantía equivalente entre el 10 al 30 por ciento (10-30%) del valor total de la orden o contrato, con una vigencia igual a la duración de la misma y tres (3) meses más, contados a partir de la fecha de su suscripción o perfeccionamiento, según el tipo de contrato.
>
> (…)
>
> • Responsabilidad civil extracontractual: El contratista deberá amparar el pago de daños y perjuicios ocasionados a terceros en desarrollo o ejecución del contrato, para lo cual constituirá una caución que ampare hasta el veinte por ciento (20%) del valor del contrato, por un término igual a la duración del mismo y cinco (5) años más".

La normativa imponía al Presidente Ejecutivo de la **CCM** que, teniendo en cuenta "la calidad del contratista y la naturaleza y objeto del contrato", exigiera la constitución de, entre otras, dos garantías. De un lado, una garantía de cumplimiento del contrato que debería oscilar entre un 10% y un 30% del valor del contrato. Del otro, una garantía de responsabilidad civil extracontractual que amparara hasta el 20% de ese valor. Sin embargo, en los contratos que la **CCM** celebró con sus contratistas habituales el Presidente Ejecutivo exigió la garantía de cumplimiento en el menor valor admisible de conformidad con las reglas analizadas, esto es, el 10% del valor de los contratos. Así mismo, en esos contratos se habría abstenido de exigir la constitución de una garantía de responsabilidad civil extracontractual. Esta decisión dejó expuesta a la **CCM** a los riesgos derivados de eventuales incumplimientos de sus contratistas que, se insiste, carecerían de experiencia y de patrimonio para respaldar sus actuaciones. Así mismo, dejó comprometido el patrimonio de la **CCM** ante situaciones que pudieran generar responsabilidad, las cuales eran factibles si se tiene en cuenta que varias de las gestiones encargadas a los contratistas implicaban una frecuente interacción con los usuarios de la entidad contratante. En adición de lo anterior, en varios casos las garantías constituidas por los contratistas no mantuvieron su vigencia durante los plazos establecidos en el Manual de Contratación, Compra y Suministro de la **CCM** (Acuerdo No. 5 de 2016). Un ejemplo de esta circunstancia se aprecia en el contrato No. 1 de 2016, el No. 15 de 2017 y el No. 11 de 2018, todos celebrados con **ALLIANCE**.

**4.2.4.** Hasta este punto se ha establecido que el Presidente Ejecutivo de la **CCM** habría direccionado la mayoría de la contratación hacia empresas que estarían vinculadas con los directivos de la entidad y que carecerían de condiciones de idoneidad. Así mismo, se resaltó que el referido funcionario habría desarrollado esa frecuente contratación en condiciones exclusivamente beneficiosas para las empresas contratistas, por supuesto en perjuicio de la **CCM**. El aspecto que corresponde analizar ahora está relacionado con la necesidad de los contratos que la **CCM** celebró con sus contratistas frecuentes. Como pasa a verse, existen elementos de juicio que sugieren que ese nivel de contratación no habría sido necesario para la gestión de la entidad.

Para respaldar la conclusión anotada es necesario recordar uno de los contenidos del deber de selección objetiva. Como se indicó al inicio de este considerando, ese principio impone a la entidad contratante la tarea de realizar los estudios, consultas y análisis objetivos encaminados a determinar la justificación y necesidad del proyecto de contratación que pretende desarrollar. Esa es una labor

---

[43] Ver sistema de trámites. Radicación No. 20-24508-4. Respuesta de 13/02/2020 a la denuncia que se presentó ante la CCM. Págs. 1 y 2.

indispensable, pues solo podrá afirmarse que un contrato es beneficioso para la entidad si puede establecerse de manera razonable que era objetivamente necesario para materializar los propósitos que tiene con su gestión contractual. Sobre esa base, es claro que las actividades encaminadas a determinar esa justificación y necesidad deberían ser adelantadas por la misma entidad contratante. En primer lugar, porque es quien está mejor ubicada para realizar ese ejercicio de evaluación. En segundo lugar, porque librar la realización de esas actividades a quien adquiriría la condición de contratista en caso de que se concluyera que el proyecto es justificado y necesario genera un riesgo evidente: esa persona tendrá incentivos para argumentar que el proyecto que ofrece tiene mérito, pues obtendrá beneficios en caso de que la entidad contratante comparta esa conclusión.

En este asunto existen elementos de juicio que sugieren que el Presidente Ejecutivo de la **CCM** habría incumplido sus deberes en relación con el análisis de la necesidad de los contratos que adjudicó a los contratistas frecuentes de la entidad. De un lado, porque habría omitido la realización de los estudios y análisis correspondientes. Del otro, porque tampoco evaluó aspectos fundamentales de los contratos que decidió celebrar, tales como su necesidad frente a la disponibilidad de funcionarios de la **CCM** y de otros contratistas, el nivel de la remuneración pactada a los contratistas y el beneficio que la ejecución del contrato habría otorgado a la **CCM**.

**a.** Esta Superintendencia analizó los documentos correspondientes a los contratos que la **CCM** celebró con varios de sus contratistas frecuentes. Esa revisión evidencia que en varios casos el Presidente Ejecutivo de la **CCM** no habría realizado estudios, consultas ni análisis previos encaminados a determinar la justificación y necesidad de los contratos correspondientes, ni tampoco a establecer la idoneidad de los contratistas que eligió[44]. Lo que evidencian los documentos analizados es que para varios contratos la justificación y necesidad del proyecto habría sido establecida por la persona que resultó designada como contratista, que fue quien describió la necesidad de la entidad contratante y ofreció la prestación de sus servicios. Ese análisis, además, habría sido admitido por el Presidente Ejecutivo de la **CCM** sin reserva alguna y sin haber realizado un ejercicio encaminado a someter a examen las consideraciones del oferente. Ejemplos de esta circunstancia se aprecian en los contratos No. 1 y No. 7 de 2016, No. 4 y No. 3 de 2017, No. 3 y No. 4 de 2018, No. 3 y No. 4 de 2019 y No. 2 de 2020, todos celebrados con **ALLIANCE**. También se aprecia en el contrato No. 8 de 2016 que la **CCM** celebró con **PROSJEKT**.

Adicionalmente, la dinámica descrita también se materializó en lo relacionado con las adiciones de los contratos ya celebrados. En lugar de que fuera la **CCM** quien, consciente de sus necesidades, determinara la necesidad de la adición y la solicitara al contratista, fue el contratista –sesgado como está por su interés propio– quien indicó a la contratante la necesidad de la adición. En esos casos el Presidente Ejecutivo de la **CCM** acogió nuevamente sin crítica alguna el concepto de los contratistas, con lo que, además, habría demostrado deficiencias en la planeación de la contratación de la entidad. Ejemplos de esta circunstancia se aprecian en los contratos No. 13 y No. 24 de 2016, y en el No. 12 de 2017, celebrados con **PROSJEKT**. También en los contratos No. 7 de 2017 y No. 10 de 2019 celebrados con **INNOVEMP**. Así mismo, en el contrato No. 15 de 2017 y No. 11 de 2018 que la **CCM** celebró con **ALLIANCE**.

Estas evidencias controvertirían la afirmación del Presidente Ejecutivo de la **CCM**, que sostuvo que los contratos que celebra "surgen de estudios previos que permiten identificar o visibilizan una necesidad del sector empresarial"[45]. Esto es relevante por dos razones. En primer lugar, porque daría cuenta de que la afirmación del citado funcionario no corresponde con la realidad. En segundo lugar, porque evidencia que el Presidente Ejecutivo de la **CCM** es consciente de que tiene el deber de diligencia y planeación consistente en desarrollar análisis objetivos para determinar la justificación y necesidad de sus proyectos de contratación. A pesar de eso, los elementos resaltados sugieren que esos deberes habrían sido incumplidos.

**b.** La revisión de la información aportada por la **CCM** también sugiere que el Presidente Ejecutivo de la entidad no evaluó aspectos fundamentales de los contratos que decidió celebrar.

---

[44] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Respuesta SIC Radicación 20-24508".

[45] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-10. Respuesta de 24/06/2020 a la denuncia que se presentó ante la SIC y la CGR. Pág. 24.

**(i)** Un primer ejemplo se encuentra en los contratos que la **CCM** celebró con **ALLIANCE** para la promoción de las renovaciones de la matrícula mercantil y el recaudo de los recursos correspondientes. El Presidente Ejecutivo de la **CCM** estableció como remuneración un valor equivalente al 30% de lo recaudado. Este es un aspecto problemático por varias razones. En primer lugar, en los documentos del expediente del proceso de selección no se encuentra motivación alguna que justifique una remuneración de esa magnitud. En segundo lugar, existen elementos de juicio que sugieren que semejante remuneración resultó demasiado alta teniendo en cuenta el objeto de la función encomendada al contratista, el carácter necesario de la renovación y la naturaleza tributaria de los dineros que los comerciantes deben pagar para cumplir ese requisito[46]. Sobre este punto, no parece que la labor de recaudar el pago de un tributo necesario para el cumplimiento de una de las obligaciones del comerciante requiera un conjunto de actividades de carácter especializado. De hecho, como se verá adelante, la gestión de **ALLIANCE** en ese aspecto se limitó a actividades de poca complejidad como la remisión de una carta, realizar llamadas y atender usuarios. Finalmente, el valor establecido como remuneración para el contratista parecería exagerado al ser comparado con lo que otros profesionales cobran por gestiones de similar objeto. Como se tratará con detalle más adelante sobre la base de un análisis de diversos contratistas, el que más cobró por una labor similar exigió el pago del 20% de lo recaudado.

**(ii)** Un segundo ejemplo se puede hallar al comparar los profesionales que la **CCM** tiene disponibles en su planta de personal frente al objeto de determinados contratos confiados a los contratistas frecuentes de la entidad. **ALLIANCE** fue contratada con una considerable remuneración, entre otros variados objetos, para resolver las quejas que se presentaran en la **CCM**. Sin embargo, la entidad cuenta con un número de abogados que, comparados con el total de quejas y reclamos que recibió en el año 2018, parecerían suficientes para adelantar esa labor[47]. En efecto, en la planta de la **CCM**, en particular en la Subdirección Jurídica y Registros Públicos, están vinculados 11 profesionales. En contraste, durante el periodo referido la entidad recibió 18 quejas y reclamos. Por lo tanto, en ese periodo cada profesional de planta de la **CCM** habría tenido que atender menos de 2 actuaciones de ese tipo. En el mismo sentido, otros de los objetos confiados a **ALLIANCE** fue la promoción de la renovación de la matrícula mercantil de los comerciantes afiliados. Sin embargo, la **CCM** cuenta con una Coordinación de Promoción.

**(iii)** Un tercer ejemplo se aprecia al considerar que la **CCM** celebra varios contratos con el mismo objeto para los mismos periodos.

Para el año 2017 el Presidente Ejecutivo de la **CCM** no se limitó a vincular a **ALLIANCE** para gestionar las renovaciones de las matrículas mercantiles. También le encomendó la misma tarea a **AGENCIA DE COBRANZAS & GESTIÓN S.A.S.** mediante el contrato No. 1 y **ASOCIACIÓN DE COMERCIANTES DE PLANETA RICA** (**ASODECOM**) a través del contrato No. 2. Al primer contratista le pagó $312´981.435 y al segundo $31´793.706. Esta conclusión se sustenta en el cuadro de Excel remitido por la **CCM**[48].

En 2018 el Presidente Ejecutivo de la **CCM** volvió a vincular a los mismos tres contratistas para la labor que, según se anotó, habría podido también ser desarrollada por los funcionarios de planta de la entidad. El contrato con **ALLIANCE** tuvo una remuneración de $1.014´327.321, el que celebró con **AGENCIA DE COBRANZAS & GESTIÓN S.A.S.** costó $323´478.465 y, finalmente, la remuneración para **ASODECOM** fue de $39´142.797.

La historia se habría repetido en 2019. Ese año el Presidente Ejecutivo de la **CCM** celebró el contrato No. 4 de 2019 con **ALLIANCE** para el mismo objeto analizado. La remuneración pactada fue de $1.069´959.890. Así mismo, celebró el contrato No. 1 de 2019 con **AGENCIA DE COBRANZAS & GESTIÓN S.A.S.** por $322´310.152 y el contrato No. 2 de 2019 con **ASODECOM** por $38´512.922. El objeto de estos dos contratos habría correspondido al del contrato que la **CCM** celebró con **ALLIANCE**.

Durante el año 2020 el Presidente Ejecutivo de la **CCM** celebró los contratos No. 1, No. 2 y No. 3 con **ALLIANCE**, **AGENCIA DE COBRANZAS & GESTIÓN S.A.S.** y **ASODECOM**, respectivamente. El objeto de los contratos es prestar los servicios de gestión, promoción y trámites que se adelanten en relación con los registros públicos. Aunque estos contratos no han sido ejecutados, de manera que

---

[46] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C – 167 de 1995.

[47] Esta conclusión está fundada en el tablero de indicadores del año 2019 que aportó la **CCM**. Esa información fue incorporada en el sistema SAIR.

[48] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14.

aún no es posible determinar cuánto será lo que la **CCM** tendrá que pagar, es llamativo que la remuneración se pactó en un 30% de lo recaudado.

Lo expuesto evidencia que el Presidente Ejecutivo de la **CCM** ha contratado sistemáticamente varios contratistas para desarrollar los mismos objetos contractuales que, además, habrían podido ser confiados al menos parcialmente a los funcionarios de la entidad. En adición, la considerable inversión que la **CCM** ha destinado a dicha actividad no parece haberse reflejado en el crecimiento de las renovaciones en cada periodo. Este comportamiento no parece corresponder con los deberes de planeación, diligencia y selección objetiva que sustentan la imputación contenida en este acto administrativo.

**(iv)** Un cuarto ejemplo de la insuficiente evaluación de la necesidad de los contratos se evidencia al analizar los resultados que la **CCM** obtuvo con ese nivel de contratación. Entre 2017 y 2019 el Presidente Ejecutivo de la **CCM** destinó aproximadamente $2.963´000.000 para encargar a **ALLIANCE** de la labor de recaudar los recursos derivados de todas las matrículas que no se habían renovado. De conformidad con los informes que presentó el contratista, su gestión resultó en un recaudo de aproximadamente $8.300´000.000 durante ese periodo[49]. En consecuencia, la **CCM** invirtió el 36% del monto que recaudó **ALLIANCE** para lograr materializar esa labor de recaudo. Como ya se explicó, ese costo parece exagerado debido al objeto de la actividad, la naturaleza de los recursos y las condiciones del mercado. Esta consideración se corroboraría teniendo en cuenta que la cantidad de renovaciones apenas tuvo un incremento de entre un 5% y 6% en cada año. Ese crecimiento fue modesto, ya que existen elementos de juicio para considerar que se habría tenido el mismo resultado sin realizar gestión alguna. En este punto debe precisarse que la labor encomendada en estos contratos, se deriva del cumplimiento de una obligación legal a cargo de los comerciantes, cual es renovar oportunamente sus matrículas mercantiles. Actividad que en muchos de los casos, se realiza de manera voluntaria por parte de los comerciantes, sin que para ello, deba mediar ningún tipo de gestión externa, máxime cuando cada año, dentro de los tres primeros meses, esta Superintendencia en alianza con el sistema cameral, realiza una campaña a través de la cual incentiva a todos los comerciantes del país al cumplimiento de sus obligaciones legales entorno a este aspecto.

**(v)** Un quinto ejemplo de la circunstancia analizada se aprecia en la queja que presentaron los miembros de la Junta Directiva de la **CCM** designados por el Gobierno Nacional. Afirmaron que no se justifica que los recursos de la **CCM** se utilicen para realizar encuestas y campañas de formalización con el mismo objeto, en tan corto tiempo, para los mismos municipios del departamento de Córdoba, sin análisis de conveniencia técnica previa y sin tener datos concretos y tangibles sobre el beneficio al comercio formal de la región. Para sustentar su consideración afirmaron que "si se hacen campañas dentro del 'comercio informal' (contratos 007/17 y 007/19) para promover su formalización, deben existir datos de qué tantos de los encuestados y censados se formalizaron gracias a esa campaña empresarial, que valga redundar, se pagó con dineros públicos y tuvo un costo, los dos contratos, de $1.099.000.000 (…)"[50].

En conclusión, no se apreciaría por parte del Presidente Ejecutivo de la **CCM** una gestión diligente de análisis y planeación para efectos de adoptar las decisiones relacionadas con la gestión contractual de la entidad. Se evidenciaría, en cambio, una actuación encaminada a beneficiar a contratistas que carecerían de experiencia y que tendrían vínculos con directivos de la **CCM**, por supuesto a costa de la adecuada gestión contractual de la entidad contratante.

**4.2.5.** Los procesos de selección que la **CCM** adelantó para celebrar contratos con sus contratistas frecuentes no se habrían desarrollado en condiciones adecuadas para materializar una selección objetiva. Esta conclusión se fundamenta en una revisión de los expedientes de esos procesos de selección, que daría cuenta de que la **CCM** no habría realizado convocatorias efectivas para promover una pluralidad de oferentes, no habría determinado con suficiente claridad los criterios de evaluación de las propuestas, habría desarrollado de manera superficial el correspondiente ejercicio de análisis para la evaluación y habría ignorado claras señales de alerta sobre una ausencia de competencia efectiva en el marco de los procesos. Todos estos aspectos habrían motivado que en

---

[49] Estos datos son producto de un análisis realizado con base en los estados financieros que la Cámara de Comercio de Monteria remite a Superintendencia en las vigencias 2016,2017, 2018 y 2019. Radicados con los números 17-24685-000003, 18-61047-000007, 19-26128-000014 y 20-21335-000006.

[50] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-165180-0, que se encuentra acumulado y hace parte del radicado No. 20-24508. Denuncia de 08/06/2020 que se presentó ante la SIC y la CGR. Pág. 10.

los procesos de selección de contratistas de la **CCM** siempre se presentaran las mismas empresas que, como ya quedó visto, estarían vinculadas con los directivos de la entidad, carecerían de condiciones de idoneidad y habrían resultado beneficiadas con contratos cuya necesidad puede ponerse en tela de juicio. La ineficacia de las convocatorias de la **CCM** es llamativa, pues existen elementos de juicio que sugieren que en la jurisdicción de esa entidad existen bastantes más agentes de mercado capaces de desarrollar los objetos de los contratos que fueron adjudicados a los contratistas frecuentes de la **CCM**.

**a.** Los contratos que la **CCM** adjudicó a sus contratistas frecuentes no habrían sido resultado de un proceso de selección en el que hubiera existido una convocatoria pública orientada a promover la concurrencia de una pluralidad de oferentes. En sustento de esta afirmación, nótese que entre 2016 y 2020 la **CCM** celebró 26 contratos con **ALLIANCE**, **INNOVEMP**, **PROSJECKT** y **RECHTS**. Sin embargo, 14 de esos contratos se adjudicaron sin que la **CCM** hubiera realizado una convocatoria[51]. Esta conclusión se fundamenta en la revisión de los expedientes de los contratos referidos, en los que no existe documento alguno que acredite la realización de una convocatoria. En cambio, se observó que la etapa precontractual de los procesos analizados inició con la propuesta del contratista y luego pasó directamente a la celebración del contrato.

La circunstancia anotada no parece coherente con una administración diligente encaminada a materializar una selección objetiva. De un lado, debe tenerse en cuenta la cantidad de recursos que fueron comprometidos, pues los 14 contratos que se habrían celebrado sin convocatoria alguna tuvieron un valor total de $3.713´110.000. Del otro, es necesario considerar la importancia de las actividades que constituyeron su objeto. Al respecto, debe insistirse en que varios de los objetos contractuales se referían al desarrollo de las funciones propias de la **CCM**, por ejemplo aquellas relacionadas con la promoción de la renovación de matrículas mercantiles y las actividades de recaudo de los recursos derivados de esa actuación. Estas características hacían recomendable la realización de una convocatoria que incrementara la probabilidad de que la oferta elegida por la **CCM** efectivamente era la que más ventajas le representaba a la entidad contratante.

Precisado el comportamiento que habría desarrollado el Presidente Ejecutivo de la **CCM**, es importante considerar lo que sobre ese aspecto afirmó durante la etapa preliminar de esta actuación administrativa. Ese funcionario sostuvo lo siguiente:

> "(…) a pesar de que las Cámaras de Comercio tienen un régimen privado y en la selección de contratistas se aplica la modalidad de contratación directa, esta Cámara de Comercio ha hecho llamados de ofertas, la cual se publica en nuestro portal Web oficial a fin de obtener participación de potenciales oferentes y escoger la oferta más favorable"[52].

En primer lugar, si el Presidente Ejecutivo de la **CCM** quiso afirmar que en los procesos de contratación de la entidad siempre realiza una convocatoria pública, es claro que los elementos resaltados en este aparte controvertirían esa afirmación. En segundo lugar, el hecho de que el artículo 4 del Manual de Contratación, Compra y Suministro de la **CCM** (Acuerdo No. 5 de 2016) prevea el procedimiento de selección de contratistas denominado "contratación directa sin llamado de ofertas" no legitimaría la conducta descrita. Esta conclusión se sustenta en dos razones. De un lado, esa misma regla establece que los procedimientos aplicados en la gestión contractual de la entidad siempre deben garantizar una selección objetiva. Por lo tanto, como la convocatoria pública era fundamental para ese objetivo ante contratos tan onerosos e importantes, es evidente que emplear la opción de contratación directa sin convocatoria no habría materializado el deber en cuestión y habría infringido la regla comentada. De otro lado, ya está claro que una administración diligente y orientada a beneficiar a la entidad habría optado por realizar una convocatoria, pues la importancia de los contratos lo recomendaba para materializar una selección objetiva.

---

[51] Contratos Nos. 1 y 7 de 2016, 3 y 14 de 2017, 3 y 4 de 2018, Nos. 3 y 4 de 2019 y No. 4 con ALLIANCE. Contratos Nos. 8 de 2016, 8 y 9 de 2019 y 5 de 2020 con PROSJEKT. Contrato No. 6 de 2019 con RECHT. Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Respuesta SIC Radicación 20-24508". Carpetas denominadas "ALLIANCE EFFORT", "INNOVEMP KOPERSHAFT", "PROSJEKT FORSK COLOMBIA S.A.S" y "RECHTS & STEURN CORP".

[52] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-10. Respuesta de 24/06/2020 a la denuncia que se presentó ante la SIC y la CGR. Pág. 4.

**b.** Corresponde ahora analizar una serie de contratos en los que, según los expedientes analizados, existiría un documento que daría cuenta de la realización de convocatorias. El documento que se encuentra en esos casos es la impresión de un pantallazo de la página web de la **CCM** en la que se apreciaría la publicación de los procesos de selección en cuestión.

Al respecto, existen elementos de juicio que sugieren que, a pesar de la inclusión de esos documentos en los expedientes de los contratos, en la práctica no se habría realizado publicación alguna. Esta conclusión se sustenta en las siguientes razones. En primer lugar, la impresión referida no tiene un valor probatorio suficiente para acreditar que la convocatoria fue publicada y, si ese fue el caso, que la publicación se realizó en condiciones suficientes para promover la concurrencia de una pluralidad de oferentes. Ese documento no reúne las condiciones previstas en los artículos 8 y 9 de la Ley 527 de 1999, de manera que, acorde con la jurisprudencia, apenas tiene un valor indiciario en relación con el hecho de la publicación y las condiciones en que habría ocurrido[53]. En segundo lugar, existen otros elementos de juicio que, en lugar de confirmar el valor apenas indiciario del documento, sugieren que el Presidente Ejecutivo de la **CCM** tampoco realizó convocatoria alguna respecto de los contratos analizados. Como se tratará con detalle adelante, aunque en el mercado existía un número considerable de proponentes capacitados y a pesar de que la cuantía de los contratos era alta y los requisitos para participar en los procesos eran laxos, siempre se presentaron los mismos proponentes –los contratistas frecuentes de la **CCM**–. Además, esos proponentes tendrían una vinculación con los directivos de la **CCM**, tendrían relaciones entre sí y habrían recibido un trato muy beneficioso por parte del Presidente Ejecutivo de la **CCM** en detrimento de la entidad. Estas consideraciones permiten concluir que el funcionario referido tampoco hizo convocatoria alguna para los demás procesos de selección, de manera que las consideraciones presentadas en el acápite anterior son aplicables en este punto.

Sin perjuicio de lo anterior, aunque el Presidente Ejecutivo de la **CCM** sí hubiera realizado una convocatoria para los procesos de selección analizados, su comportamiento habría resultado contrario a los deberes que le eran exigibles. En efecto, si el funcionario hubiera realizado las convocatorias durante ese prolongado periodo, debió haberse percatado de que la manera en que las estaba haciendo era ineficaz. Esto es así porque –se insiste– durante años siempre se presentaron los mismos proponentes a pesar de que los contratos ofrecidos eran atractivos, que existían más agentes del mercado con capacidad para participar y que los requisitos para entrar en el concurso eran laxos. Un administrador diligente y orientado a actuar en beneficio de la **CCM** habría valorado esos resultados como un obvio indicador de que debía cambiar los mecanismos de convocatoria, pues no estaban dando resultado alguno y, en consecuencia, no estaban aportando nada para lograr una verdadera selección objetiva. Por lo tanto, el hecho de que durante años el Presidente Ejecutivo de la **CCM** hubiera insistido en esa forma ineficaz de convocatoria es un factor coherente con que ese funcionario estaba direccionando la contratación de la entidad en beneficio de los contratantes frecuentes. Como se verá, esta conclusión se fortalece porque el comportamiento de esos contratantes en el marco de los procesos de selección generaba una apariencia de coordinación perjudicial para la **CCM**.

Las conclusiones anteriores se pueden apreciar en los ejemplos que se presentan a continuación.

**(i)** Contrato No. 14 de 2016 con **RECHTS**.

En este caso se encuentra la impresión que sugiere que se realizó la publicación de la convocatoria en la página web de la **CCM**. A pesar de ello, en ese proceso de selección participaron solo dos proponentes: **RECHTS y ASES CONSULTORES S.A.S.** (**ASES**). El contrato fue adjudicado a **RECHTS**. El motivo de esa decisión parece que correspondió a que **ASES** no entregó su certificado del RUT y porque su propuesta era más costosa[54]. Un punto para resaltar es que –como ya se explicó– **RECHTS** carecía de experiencia porque fue constituida durante 2016, esto es, el mismo año en el que se celebró el contrato. Esto, recuérdese, es relevante porque el Presidente Ejecutivo de la **CCM** afirmó que la experiencia era el criterio fundamental para la selección de contratistas. Otro

---

[53] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T – 043 de 2020.

[54] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Respuesta SIC Radicación 20-24508". Se ingresa a la carpeta denominada "RECHTS & STEURENCORP S.A.S.", luego a la capeta denominada "Año 2016". Después a la carpeta "Contrato 14 RECHTS & STEURENCORP S.A.S". Documento denominado "Propuesta ASES CONSULTORES".

aspecto relevante es que uno de los requisitos para la celebración del contrato consistía en que el objeto social del proponente estuviera relacionado con el objeto del contrato[55]. Sin embargo, el objeto principal de **RECHTS** estaba enfocado más hacia a la prestación de servicios jurídicos que de consultoría.

**(ii)** Contrato No. 7 de 2017 con **INNOVEMP**.

A pesar de que en el expediente se encuentra la impresión que sugiere la existencia de una convocatoria pública, solo se presentaron tres proponentes: **INNOVEMP**, **PROSJEKT** y **ASES**. En este caso se evidencia la superficialidad del análisis que adelantaría la **CCM** para elegir a sus contratistas, pues aunque **PROSJEKT** no aportó sus certificados de matrícula mercantil y de existencia y representación legal, la **CCM** afirmó que esos documentos sí fueron presentados[56].

**(iii)** Contrato No. 7 de 2018 con **INNOVEMP**.

En este proceso participaron solo **INNOVEMP**, **PROSJEKT** y **RECHTS**, a pesar del documento que sugiere la existencia de una convocatoria pública. En el desarrollo del proceso ocurrieron varias cosas llamativas. En primer lugar, la entidad contratante dejó constancia de que ninguno de los proponentes presentó el certificado del RUT, y a pesar de eso adjudicó el contrato a uno de ellos. (7/2018). En segundo lugar, la **CCM** afirmó que **PROSJEKT** no presentó una propuesta económica a pesar de que sí lo había hecho[57]. El proponente afectado por esa equivocación, sin embargo, no discutió esa declaración. Finalmente, **RECHTS** no presentó la manifestación de interés que era un requisito para postularse en el concurso.

Los aspectos referidos evidencian otro elemento de juicio relevante para esta imputación. Consiste en que los contratistas frecuentes de la **CCM**, que eran los únicos que participaban en los procesos de selección convocados por la entidad, sistemáticamente tenían un comportamiento que resulta extraño en un escenario de verdadera competencia encaminado a la materialización del deber de selección objetiva. Ese comportamiento, en cambio, es bastante coherente con un escenario de coordinación orientado a que el Presidente Ejecutivo de la **CCM** favoreciera a los contratistas frecuentes de la entidad. La conducta en cuestión consistió en que solo uno de los oferentes presentaba su propuesta con el cumplimiento de todos los requisitos formales de fácil realización, mientras que los demás omitían aspectos tan básicos como la presentación de las certificaciones correspondientes. Ese es un error que no es propio de profesionales interesados en obtener la adjudicación de un contrato. En adición, se aprecian reiteradamente aparentes errores en la evaluación de la **CCM** que terminaban afectando a algunos proponentes, pero beneficiando a aquel que resultaba como adjudicatario del contrato. Sin embargo, a pesar de la existencia de esos errores y de su carácter evidente, los afectados no formulaban reclamación alguna y aceptaban sin reproche la equivocación que le atribuía la victoria a un supuesto rival. Todos estos comportamientos no parecen adecuados para un administrador interesado en materializar el deber de selección objetiva. En realidad, son más coherentes con un administrador que pretende favorecer a determinados contratistas mientras genera una apariencia de competencia en el proceso de selección que ya estaba arreglado.

---

[55] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Respuesta SIC Radicación 20-24508". Se ingresa a la carpeta denominada "RECHTS & STEURENCORP S.A.S.", luego a la capeta denominada "Año 2016". Después a la carpeta "Contrato 14 RECHTS & STEURENCORP S.A.S". Documento denominado "Etapa Pre contractual". Folios 5 y 6.

[56] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Respuesta SIC Radicación 20-24508". Se ingresa a la carpeta denominada "INNOVEMP KOPERSCHAFT", luego a la capeta denominada "Año 2018". Después a la carpeta "Contrato 14 INNOVEMP Formalización". Documentos denominados "Propuesta PROSJECKT" y "Calificación de Propuestas" (folio 2).

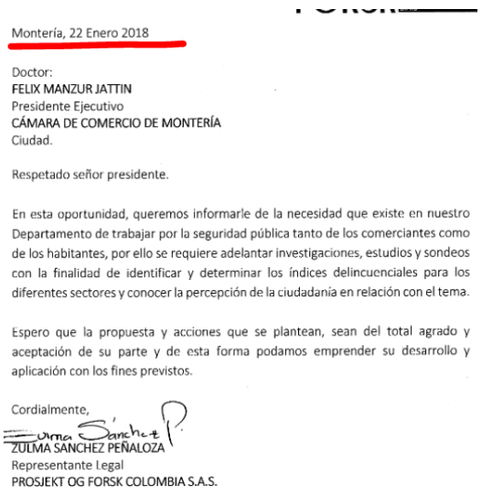
[57] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Respuesta SIC Radicación 20-24508". Se ingresa a la carpeta denominada "INNOVEMP KOPERSCHAFT", luego a la capeta denominada "Año 2017". Después a la carpeta "Contrato 14 INNOVEMP Transformación digital". Documentos denominados "Propuesta PROSJEKCT" (Folio 3) y "Calificación de Propuestas" (Folio 2).

**(iv)** Contrato No. 7 de 2019 con **INNOVEMP**.

Aunque en este proceso de selección se aprecia el documento que sugiere la realización de una convocatoria pública, solo participaron tres proponentes frecuentes: **INNOVEMP**, **LEX** y **ASES**. Durante la evaluación se presentaron nuevamente las circunstancias llamativas que se han referido en este acto. En primer lugar, en la evaluación final se dieron puntajes en percentil sobre el 100%, sin embargo, la **CCM** no aclaró en los ítems evaluados a cuánto equivalía cada uno y los resultados totales. En segundo lugar, aunque **LEX** tenía vigente su matrícula mercantil, la **CCM** afirmó en la calificación que no se encontraba renovada y le otorgó menos calificación. En tercer lugar, **ASES** no renovaba su matrícula mercantil desde el 2016, de manera que no estaba cumpliendo un requisito de acceso al proceso y, por lo tanto, no debía siquiera participar[58]. Como se puede apreciar, este caso también estuvo caracterizado por una serie de actuaciones del Presidente Ejecutivo de la **CCM** que sugieren que el proceso simplemente estuvo orientado a aparentar pluralidad de oferentes y competencia, aunque en realidad se favoreció a uno de los proponentes.

**(v)** Contrato No. 6 de 2018 con **PROSJEKT**.

A pesar de la supuesta realización de una convocatoria pública, en este caso solo participaron **INNOVEMP** y **PROSJEKT**. Durante el proceso de selección ocurrieron dos cosas que es pertinente referir en este acto. En primer lugar, los documentos del expediente evidenciarían que el adjudicatario del contrato, **PROSJEKT**, entregó su propuesta tres días después del vencimiento del término establecido en la invitación para ese propósito. En la "cronología de la invitación" la fecha límite para entrega de las propuestas era el 19 de enero de 2018, pero **PROSJEKT** habría entregado la suya el 22 de enero siguiente[59]. Así se aprecia en la siguiente imagen:



Montería, 22 Enero 2018

Doctor:
FELIX MANZUR JATTIN
Presidente Ejecutivo
CÁMARA DE COMERCIO DE MONTERÍA
Ciudad.

Respetado señor presidente.

En esta oportunidad, queremos informarle de la necesidad que existe en nuestro Departamento de trabajar por la seguridad pública tanto de los comerciantes como de los habitantes, por ello se requiere adelantar investigaciones, estudios y sondeos con la finalidad de identificar y determinar los índices delincuenciales para los diferentes sectores y conocer la percepción de la ciudadanía en relación con el tema.

Espero que la propuesta y acciones que se plantean, sean del total agrado y aceptación de su parte y de esta forma podamos emprender su desarrollo y aplicación con los fines previstos.

Cordialmente,
ZULMA SANCHEZ PEÑALOZA
Representante Legal
PROSJEKT OG FORSK COLOMBIA S.A.S.

En segundo lugar, en el documento de calificación de las propuestas el Presidente Ejecutivo de la **CCM** afirmó lo siguiente:

> "La evaluación se realizó en base a las facultades de los oferentes, lo anterior fue evaluado en la medida que se ostenten los conocimientos y la experiencia, así como la idoneidad, el respaldo, pertinencia, inmediatez y la experiencia para el servicio requerido".

Esa afirmación sugiere que el Presidente Ejecutivo de la **CCM**, en cumplimiento de su deber de selección objetiva, habría analizado varios criterios fundamentales para identificar la mejor oferta

---

[58] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Respuesta SIC Radicación 20-24508". Se ingresa a la carpeta denominada "INNOVEMP KOPERSCHAFT", luego a la capeta denominada "Año 2019". Después a la carpeta "Contrato 7 INNOVEMP Formalización". Documento denominado "Calificación de Propuestas" (Folio 2).

[59] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Respuesta SIC Radicación 20-24508". Se ingresa a la carpeta denominada "PROSJEKT FORSK S.A.S.", luego a la capeta denominada "Año 2018". Después a la carpeta "Contrato 6 PROSJEKT OG FORSK S.A.S". Documentos denominados "Propuesta Prosjekt" (Folio 1) y "Etapa Pre contractual" (Folio 7).

disponible para la entidad. Sin embargo, existen elementos de juicio que sugieren que en este proceso el funcionario no analizó esos criterios, pues las empresas no aportaron documentos relacionados con su experiencia y conocimiento y, además, en la invitación no se estableció la presentación de esos documentos como un requisito para participar[60].

**(vi)** Contrato No. 15 de 2017 con **ALLIANCE**.

Pese a la supuesta realización de una convocatoria pública, en este proceso solo participaron tres proponentes: **ALLIANCE**, **LEX** y **OSMER ORTIZ PACHECO**. Sin embargo, la competencia habría sido simplemente aparente, pues los últimos dos proponentes habrían participado sin cumplir los requisitos para ello en la medida en que no tenían vigente su matrícula mercantil. A pesar de ello, la **CCM** realizó una segunda revisión entre las personas jurídicas que presentaron oferta, y optó por **ALLIANCE** porque tenía 5 años desde su fecha de constitución[61].

**(vii)** Contrato No. 11 de 2018 con **ALLIANCE**.

Aunque los documentos del proceso indicarían que también se hizo una convocatoria pública, en este caso solo se presentaron dos proponentes: **ALLIANCE** y **PROSJEKT**. Nótese que, como ocurrió en todos los casos, los proponentes son contratistas frecuentes de la **CCM**. En la medida en que las dos empresas habrían cumplido los requisitos de experiencia, la elección de **ALLIANCE** respondió aparentemente a que ofreció un menor valor ($515´000.000). Sin embargo, esa circunstancia varió en el curso de la ejecución del contrato, pues fue realizada una considerable adición posterior por $257´500.000. Esa adición, es importante anotarlo, no obedeció a un análisis realizado por la **CCM** encaminado a determinar la necesidad y justificación de la decisión, sino que fue promovida por el contratista y acogida sin crítica alguna por parte del Presidente Ejecutivo de la **CCM**[62]. Esta circunstancia parecería un claro ejemplo de defectos en la planeación y de una intención de beneficiar a los contratistas frecuentes de la **CCM**.

**c.** Una revisión de la información contenida en bases de datos públicas evidencia que en el departamento de Córdoba existirían varios agentes de mercado habilitados para desarrollar actividades similares a las que constituyeron los objetos de los contratos de la **CCM**. Sobre esta base, resulta bastante llamativa la reducida concurrencia que se aprecia en todos los procesos de selección adelantados por el Presidente Ejecutivo de la entidad, así como los valores por los que terminan adjudicándose los contratos correspondientes. Como ya fue indicado, esos dos factores son coherentes con la hipótesis de que el Presidente Ejecutivo de la **CCM** direccionó la contratación de la entidad hacia sus contratistas frecuentes.

A manera de ejemplo, las bases de datos del **SECOP** (SECOP I y SECOP II) demuestran que en el en el departamento de Córdoba habría al menos 177 proponentes que desarrollan las mismas actividades que constituyeron los objetos de los contratos celebrados por la **CCM**. Para llegar a esta conclusión se consideró el objeto a contratar de los contratos reportados en las bases de datos, en particular los relacionados con Servicios de Gestión, Servicios Profesionales de Empresa y Servicios Administrativos (el código CIIU). A continuación, se presentan varios agentes de mercado que han

---

[60] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Respuesta SIC Radicación 20-24508". Se ingresa a la carpeta denominada "PROSJEKT FORSK S.A.S.", luego a la capeta denominada "Año 2018". Después a la carpeta "Contrato 6 PROSJEKT OG FORSK S.A.S". Documentos denominados "Propuesta Prosjekt", "Propuesta Innovemp" y "Acta de calificación de Propuestas" (Folio 2).

[61] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Respuesta SIC Radicación 20-24508". Se ingresa a la carpeta denominada "ALLIANCE EFFORT"., luego a la capeta denominada "Año 2018". Después a la carpeta "Contrato 15 ALLIANCE EFFORT". Documento denominado "Evaluación propuestas" (Folios 2 y 3).

[62] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Respuesta SIC Radicación 20-24508". Se ingresa a la carpeta denominada "ALLIANCE EFFORT"., luego a la capeta denominada "Año 2018". Después a la carpeta "Contrato 11 ALLIANCE EFFORT". Luego "Carpeta 011 Effort Fortalecimiento Institucional". Documento denominado "Contrato 11 Effort Fortalecimiento Institucional"" (Folio 18).

desarrollado objetos contractuales similares a los que han ejecutado los contratistas frecuentes de la **CCM** durante los últimos 5 años.

**(i)** En relación con los contratos de la **CCM** que tenían como objeto la realización de actividades de recaudo, el resultado de la búsqueda arrojó que en el departamento de Córdoba existen al menos 6 personas jurídicas que han desarrollado objetos relacionados con el recaudo de dineros públicos. Son las siguientes:

• Crecimiento Estratégico Cree.
• FUNTECOL.
• M&G Consultores Legales y Auditores de Colombia S.A.S.
• Empresa de Servicios Administrativos y Saneamiento Ambiental E.U.
• Fundación San Pelayo Vive – FUSPEV.
• Fundación San Jerónimo.

Dentro de ese conjunto, el contratista que más ha cobrado por esta actividad en los últimos años es la sociedad **M&G CONSULTORES LEGALES Y AUDITORES DE COLOMBIA S.A.S.** Por la gestión del recaudo y de la realización de todas las actividades jurídicas relacionadas con la estructuración del cobro administrativo de la cartera de la **ESE VIDASINÚ** y su ejecución, el contratista cobró el 20% del dinero recaudado. Esa actividad la desarrolló en el marco del contrato No. 48 del 2018, cuya vigencia fue de 10 meses y su valor total ascendió a $189´095.922[63].

**(ii)** Acerca de los contratos de la **CCM** para prestar servicios de asesoría jurídica, en Córdoba hay al menos diez agentes de mercado que prestan ese tipo de servicios y que han celebrado contratos con entidades que manejan recursos públicos. Son los siguientes:

• Pérez Méndez Abogados S.A.S.
• Legales & Contables S.A.S.
• Arrázola Abogados Asociados y Consultores S.A.S.
• A Dos Consultores Legales S.A.S.
• T Empleamos S.A.S.
• Carvajal Londoño S. en C.
• Abogando S.A.S.
• Baranda Lawyers Consulting S.A.S.
• Visión y Avances S.A.S.
• Consultorías Legal e Inversiones S.A.S.

El contratista que más ha cobrado por esta actividad en los últimos años es la sociedad **ARRÁZOLA ABOGADOS ASOCIADOS Y CONSULTORES S.A.S.** Lo hizo en el marco de un contrato que celebró con la Alcaldía Municipal de San Antero por $93´386.666 en 2017, cuya vigencia fue de 11 meses[64].

**(iii)** Sobre los contratos que la **CCM** celebró con el objeto de desarrollar actividades relacionadas con aspectos tecnológicos, la búsqueda referida arrojó que en Córdoba existen al menos 6 personas jurídicas que desarrollan actividades de capacitación y asesoría en relación con tecnología y aspectos digitales, que han celebrado contratos con entidades que manejan recursos públicos. Los agentes son los siguientes:

• ANC Soluciones Informáticas S.A.S.
• BPS Soft Ltda.
• Ofibod Ltda.
• Sistemas Aries S.A.S.
• Axys S.A.S.
• Asociación Centro de Estudios Tributarios de Córdoba – CETCOR.

El contratista que más ha cobrado por esta actividad en los últimos años es la **ASOCIACIÓN CENTRO DE ESTUDIOS TRIBUTARIOS DE CÓRDOBA – CETCOR**. Lo hizo en el marco de un contrato que celebró para capacitar en competencias de tecnologías de la información y la

[63] Tomado de: https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-4-7531018 el 10 de septiembre de 2020.
[64] Tomado de: https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-12-6055155 el 10 de septiembre de 2020.

comunicación a los docentes de los establecimientos educativos del municipio de Puerto Libertador, Córdoba. El valor del contrato fue $180´070.800 y tuvo una vigencia de 2 meses[65].

**(iv)** En relación con los contratos de la **CCM** encaminados a promover el desarrollo empresarial, se observó que en Córdoba hay al menos 11 personas jurídicas que prestan servicios relacionados con ese objeto y que han celebrado contratos con entidades que manejan recursos públicos. Los agentes son los siguientes:

• Fundación Acción para el Progreso.
• Corporación para el Desarrollo Agroempresarial Social y Ambiental del Bajo Sinú.
• Fundación Vida Lúdica.
• Fundación Luchar y Crecer.
• Fundación Contigo Somos Más.
• Asociación de Municipios del Alto Sinú y San Jorge.
• Corporación Social para el Fomento del Talento Humano y Empresarial en Colombia.
• Corporación Viento Mío.
• Fundación Cultural Empresarial Empresar.
• A.C.C. Empresarial Asesoría Consultoría Capacitaciones S.A.S.
• Oportuno S.A.S.

El contratista que más ha cobrado por este tipo de actividades en los últimos años es **OPORTUNO S.A.S.** Lo hizo por la gestión de desarrollar las actividades de conocimiento del saber hacer para la ejecución del Centro de Formación Empresarial Comercial y de Mercadeo La Previsora S.A. El objeto de ese contrato fue dirigido a agentes, agencias, corredores, segmentos, clientes finales y diferentes canales de venta en 24 ciudades de Colombia. La remuneración del contratista fue de $529´878.804 y el contrato tuvo una vigencia de 11 meses[66].

**(v)** En lo que atañe a los contratos de la **CCM** cuyo objeto consistió en la recolección de datos y la realización de encuestas, el ejercicio en cuestión evidenció que en el departamento de Córdoba existen por lo menos dos personas jurídicas que han realizado encuestas en los últimos años y han celebrado contrato con entidades que manejan dineros públicos: **FUNDACIÓN AVANCEMOS JUNTOS** y **CENTRO NACIONAL DE CONSULTORÍA**. Esta persona jurídica celebró un contrato por $184´000.000 con el Banco de la República para la realización de encuestas a nivel nacional, dirigida a comerciantes y público en general, sobre la provisión, estado de los billetes y monedas e instrumentos de pago en 43 ciudades o municipios. La vigencia de este contrato fue de 6 meses[67].

**d.** Es necesario destacar una conducta más del Presidente Ejecutivo de la **CCM** que también comprometió la posibilidad de que se materializara una verdadera selección objetiva. Para ese propósito, recuérdese que ese deber exige que la evaluación de las ofertas se desarrolle mediante una ponderación precisa, detallada y concreta de los criterios o factores que determinan la elección del contratista. Por lo tanto, la entidad contratante no debería limitarse a indicar que su decisión estará fundada en determinados criterios (experiencia, plazo, precio, etc.), sino que debe precisar el peso que tendrá cada criterio para la decisión. Así mismo, al desarrollar la evaluación la entidad deberá ponderar suficientemente los factores e indicar el valor relativo que le dio a cada uno. Ese nivel de detalle es fundamental para garantizar una selección objetiva, pues solo de esa manera se puede asegurar que la decisión de la entidad contratante estuvo fundada en la favorabilidad objetiva de la oferta seleccionada.

El Presidente Ejecutivo de la **CCM** también omitió el cumplimiento del deber descrito. De un lado, en varios procesos de selección ni siquiera indicó cuáles serían los criterios que determinarían su decisión y en otros los ignoró abiertamente. Del otro, también existieron procesos de selección en cuya evaluación final el funcionario otorgó puntajes en percentil sobre el 100%, pero en los que no aclaró dentro de los criterios evaluados a cuánto equivalía cada uno y cuánto fue la calificación para cada criterio. Esto es recurrente en la evaluación de las ofertas en todos los contratos, lo que constituye una evidencia más de que el Presidente Ejecutivo de la **CCM** no habría cumplido con su deber de selección objetiva.

---

[65] Tomado de https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-12-7250163 el 11 de septiembre de 2020.
[66] Tomado de: https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-4-5328422 el 11 de septiembre de 2020.
[67] Tomado de https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-4-5882624 el 11 de septiembre 2020

**e.** Existen elementos de juicio que permiten concluir que la remuneración que el Presidente Ejecutivo de la **CCM** fijó para sus contratistas frecuentes habría sido exagerada y establecida sin un análisis sobre su razonabilidad. Un ejemplo de esta circunstancia se aprecia en los contratos que la entidad celebró con **ALLIANCE**, **INNOVEMP**, **PROSJECKT** y **RECHTS**. En esos casos las remuneraciones pactadas habrían sido excesivas para la gestión que los contratistas realizaron y, además, no se encuentran sustentadas de manera objetiva en ningún documento ni estudio.

En relación con lo anterior, es pertinente mencionar los contratos para la promoción de matrículas y recaudo de los valores correspondientes, celebrados con **ALLIANCE**. La labor que la contratista desarrolló para incentivar la renovación de las matrículas consistió simplemente en labores como la remisión de una carta a los comerciantes. Sin embargo, por esa actividad la **CCM** le pagó la comisión del 30% de todo el recaudo. Esto es problemático, pues la remuneración, que en todo caso parecería exagerada, comprendió todo lo recaudado, no solo lo que pagaron los comerciantes con los que se llevó a cabo la gestión de promoción. El sustento de esta conclusión se aprecia en la cuenta pagada en el mes de abril de 2016. Al contrastar los comprobantes de egreso de la suma pagada ese mes al contratista y el libro de contabilidad (para el periodo 2016-04-01 al 2016-04-29), denominada "CUENTA: 417010110201 - PUB. PERSONA NATURAL Y JURÍDICA", se evidenció que la suma total de los créditos que constan en ese libro coincide con la base sobre la cual se le pagó al contratista[68]. Como si eso fuera poco, se evidenció que el contratista cobró su comisión con base en matrículas renovadas en enero, a pesar de que en ese momento el comerciante no se encuentra en mora de efectuar la renovación. Así, no parece coherente con los deberes de diligencia y cuidado de un administrador el que se decidiera remunerar a un contratista con una comisión tan alta y, además, basada sobre unos valores de los cuales no se tiene la certeza que se encuentran relacionados con la gestión del beneficiario del pago.

Otro ejemplo de la circunstancia en estudio se aprecia en los contratos que el Presidente Ejecutivo de la **CCM** celebró con **PROSJEKT** para la realización de estudios y encuestas. Por ejecutar los censos generales de comerciantes en 2019, esa sociedad recibió aproximadamente $465´000.000, mientras que por adelantar los estudios de percepción y seguridad en 2018 obtuvo la suma de $300´000.000. Sin embargo, como se mencionó en párrafos precedentes, frente a este tipo de actividades se pudo advertir que el **CENTRO NACIONAL DE CONSULTORÍA**, un agente con una amplia experiencia en el sector, le cobró al Banco de la Republica $184´000.000 por un contrato que debía desarrollarse en todo el país.

**f.** Hasta este punto se han presentado una serie de elementos de juicio que evidenciarían que el Presidente Ejecutivo de la **CCM** ha adelantado la gestión contractual de la entidad sin cumplir su deber de selección objetiva. Esa conclusión no estaría desvirtuada por lo que el citado funcionario afirmó en relación con el equipo de trabajo que involucra en la selección de los contratistas. La afirmación se presenta a continuación:

> "(…) esta Presidencia Ejecutiva en aras de ejercer una contratación acorde a las necesidades de la entidad, realiza la revisión por la Subdirección Administrativa y Financiera, Subdirección Jurídica y en algunas ocasiones participa el Coordinador de Control Interno. De igual manera, el Contrato respectivo no solo lo suscriben el contratista y la Presidencia Ejecutiva, sino también los asesores que intervienen en su elaboración, como los jurídicos, jefes de área, según el caso"[69].

El argumento, entonces, consiste en que la selección objetiva de los contratistas de la **CCM** estaría garantizada porque en esa actividad están involucrados varios funcionarios de la entidad. Ese argumento no sería suficiente para desvirtuar el material probatorio que se ha presentado hasta este punto. En primer lugar, porque la participación de otros funcionarios no dice absolutamente nada sobre la cantidad de factores que se han destacado en este acto administrativo para acreditar el

---

[68] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Respuesta SIC Radicación 20-24508". Se ingresa a la carpeta denominada "ALLIANCE EFFORT"., luego a la capeta denominada "Año 2016". Después a la carpeta "Contrato 17 ALLIANCE EFFORT". Luego a la carpeta denominada "Egreso 2065". Documentos denominados "Egreso 2065" (Folios 1 y 2 ) y "Excel Ingreso recaudo Renovación Abril 2015".

[69] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-10. Respuesta de 24/06/2020 a la denuncia que se presentó ante la SIC y la CGR. Pág. 29.

incumplimiento del deber de selección objetiva. A manera de ejemplo, aunque en los procesos de selección hubieran participado más funcionarios de la **CCM**, en todo caso se habrían desarrollado sin una verdadera convocatoria pública encaminada a promover una pluralidad de oferentes que beneficiara el resultado de la competencia. En segundo lugar, no puede perderse de vista que los funcionarios referidos en el argumento –los pertenecientes a las subdirecciones Jurídica y Administrativa y Financiera– son subordinados del Presidente Ejecutivo de la **CCM**. Así lo establece el numeral 11 del artículo 27 de los Estatutos de la entidad. Finalmente, la participación de funcionarios encargados de la gestión de control interno tampoco es garantía suficiente porque, como se tratará con detalle adelante, existen elementos de juicio que sugieren que ese control no se habría desarrollado adecuadamente.

**4.2.6.** El Presidente Ejecutivo de la **CCM** celebró varios contratos con los contratistas frecuentes de la entidad incumpliendo el límite de cuantía que para ese propósito se establece en los Estatutos. Así, además de que esos contratos se habrían celebrado sin selección objetiva, con dudas acerca de su necesidad y en condiciones favorables para empresas que tendrían relaciones entre sí y una vinculación con los directivos de la **CCM**, el Presidente Ejecutivo habría comprometido a la entidad por cuantías superiores a las que tenía autorizadas.

De conformidad con el numeral 7 del artículo 27 de los Estatutos de la **CCM**, el Presidente Ejecutivo está facultado para celebrar o ejecutar contratos en representación de la entidad "hasta por la suma de un mil salarios mínimos legales mensuales vigentes". En caso de que el contrato proyectado supere esa cuantía, el artículo 12 de los Estatutos establece que el Presidente Ejecutivo deberá obtener autorización de la Junta Directiva para comprometer a la **CCM**. A pesar de esto, en la información remitida por la **CCM** se evidenciaron seis contratos (dos en el 2017, tres en el 2018 y uno en el 2019) en los que su ejecución excedió el límite de contratación del Presidente Ejecutivo[70]. Los documentos en cuestión no evidencian que, dada esa situación, ese funcionario hubiera obtenido autorización por parte de la Junta Directiva de la **CCM**.

**a.** Para el año 2017 el salario mínimo legal mensual fue de $737.717. En consecuencia, el límite para la facultad de contratación del Presidente Ejecutivo de la **CCM** era de $737´717.000. Sobre esa base, el referido funcionario habría celebrado dos contratos en incumplimiento de esa limitación:

**(i)** Contrato No. 3 con **ALLIANCE**:

• Valor del contrato: 30% sobre el valor de lo recaudado.
• Valor público ejecutado: $738´500.100.
• Valor total ejecutado: $878´919.839.

**(ii)** Contrato No. 15 con **ALLIANCE**:

• Valor del contrato: $756´000.000 más IVA.
• Valor ejecutado: $899´640.000.

**b.** Para el año 2018 el salario mínimo legal mensual fue de $781.242. El límite de cuantía para la contratación del Presidente Ejecutivo de la **CCM** era $781´242.000. De conformidad con lo anterior, el referido funcionario habría celebrado tres contratos en incumplimiento de esa limitación:

**(i)** Contrato No. 4 con **ALLIANCE**:

• Valor del contrato: 30% sobre el valor de lo recaudado.
• Valor público ejecutado: $852´375.900.
• Valor ejecutado total: $1.014´327.321.

**(ii)** Contrato No. 7 con **INNOVEMP**:

• Valor del contrato: $762´000.000 más IVA.
• Valor ejecutado total: $906´780.000.

**(iv)** Contrato No. 11 con **ALLIANCE**:

[70] Ver sistema de trámites. Radicado 20-24508-14.

• Valor del contrato: $772´500.000 más IVA.
• Valor ejecutado: $919´275.000.

**c.** Para el año 2019 el salario mínimo legal mensual fue de $828.116. El límite de cuantía para la contratación del Presidente Ejecutivo de la **CCM** era $828´116.000. Sobre esa base, el referido funcionario habría celebrado un contrato en incumplimiento de esa limitación:

**(i)** Contrato No. 4 con **ALLIANCE**:

• Valor del contrato: 30% sobre el valor de lo recaudado.
• Valor público ejecutado: $899´125.958.
• Valor ejecutado total: $1.069´959.890.

Es necesario aclarar dos aspectos sobre los contratos en los que el Presidente Ejecutivo de la **CCM** habría incumplido la limitación estatutaria relacionada con la cuantía. El primero atañe a los casos en los que la extralimitación se generó como consecuencia de adiciones en los contratos originales (contratos No. 7 y 11 de 2018). El segundo corresponde a los contratos en los que no se pactó un valor específico, sino un porcentaje con referencia a lo que el contratista recaudara en ejecución del contrato (contratos No. 3 de 2017, No. 4 de 2018 y No. 9 de 2019). La aclaración anunciada debe partir de una premisa: la limitación impuesta al Presidente Ejecutivo de una cámara de comercio –que le impide celebrar contratos de manera autónoma si la cuantía supera un determinado valor– es una regla encaminada a garantizar que la Junta Directiva pueda cumplir su deber de control consistente en velar por la eficiente administración de los recursos de la entidad (art. 2.2.2.38.2.4, D. 1074/15). El propósito de esa limitación, entonces, es garantizar que el Presidente Ejecutivo no podrá disponer de manera autónoma de una suma superior de aquella que constituye el límite establecido en los Estatutos.

La consideración anterior evidencia que todos los contratos referidos habrían implicado un incumplimiento del límite estatutario por parte del Presidente Ejecutivo de la **CCM**. Sobre el primero de los aspectos analizados, es claro que en el cálculo para determinar el cumplimiento del límite estatutario debe tenerse en cuenta el valor de las adiciones de los contratos. En primer lugar, porque esa es la posición que ha sostenido esta Superintendencia en casos que constituyen un precedente para el que ahora se analiza[71]. En esas oportunidades se ha precisado que lo que debe hacer el Presidente Ejecutivo es avisar a la Junta Directiva de la necesidad de la adición y del hecho de que esa actuación superará el límite de cuantía previsto estatutariamente, de manera que obtenga la autorización correspondiente. En segundo lugar, el cálculo debe incluir la adición porque una conclusión contraria permitiría que el Presidente Ejecutivo de una cámara de comercio incumpliera la limitación estatutaria mediante el sencillo expediente de dividir el objeto de los contratos que pretende celebrar, para complementarlos luego de manera indebida valiéndose de adiciones.

De otra parte, fijar el valor del contrato en un porcentaje que obedezca al resultado de la gestión no justifica la actuación del Presidente Ejecutivo de la **CCM** en este caso. En efecto, ese funcionario tenía suficientes elementos de juicio para concluir que en la ejecución del contrato el porcentaje pactado superaría con creces su limitación estatutaria. Nótese, sobre el particular, que en el periodo comprendido entre 2016 y 2019 el Presidente Ejecutivo de la **CCM** celebró contratos con el mismo objeto y la misma forma de remuneración y que, en absolutamente todos los casos, el valor final pagado al contratista superó el límite estatutario vinculante para el funcionario en cuestión. A esa circunstancia se debe agregar que –como ya quedó explicado– existen elementos de juicio para concluir que la remuneración pactada en esos contratos resultó excesiva al compararla con las condiciones del mercado.

Sin perjuicio de lo expuesto en este aparte, la conducta del Presidente Ejecutivo de la **CCM** también implicó el incumplimiento de sus deberes desde otra perspectiva. El hecho de que celebrara adiciones de manera frecuente y por iniciativa exclusiva del contratista, así como su omisión de analizar los resultados de los contratos anteriores para evidenciar que el porcentaje pactado en los siguientes sería excesivo y superaría sus limitaciones, son todas evidencias de una falta de planeación y de defectos de diligencia en su gestión contractual.

**4.2.7.** La conducta del Presidente Ejecutivo de la **CCM** no se habría limitado a favorecer a los contratistas frecuentes de la entidad mediante procesos que no materializaron una selección objetiva

[71] Cfr. Resolución No. 50080 de 2017.

y que generaron condiciones gravosas para la **CCM**. Ese favorecimiento también se habría manifestado durante la ejecución de los contratos, pues el citado funcionario habría tolerado irregularidades en esa actividad y no habría realizado un control suficiente a pesar de la cuantía y la importancia de los contratos analizados.

**a.** El Presidente Ejecutivo de la **CCM** no habría realizado un ejercicio serio de control respecto de los reportes mensuales de los contratistas frecuentes de la entidad. Además de que habrían existido inconsistencias llamativas en la información reportada, los documentos apenas referían la realización de actividades simples que evidenciaban que los contratistas no estarían ejecutando una gestión suficiente para justificar la contratación y la remuneración pactada. A continuación se presentan algunos ejemplos que acreditarían esta conclusión.

**(i)** En los contratos que la **CCM** celebró con **ALLIANCE** para la prestación de asesorías jurídicas se observó que algunos soportes presentados por el contratista en cada periodo facturado no corresponderían a las fechas del periodo que se facturaba. Además, los documentos elaborados cada mes apenas si daban cuenta de la proyección de entre 5 y 7 actos administrativos que no tenían un nivel de complejidad destacado. Un aspecto para tener en cuenta sobre este punto es que –como quedó explicado– ese tipo de documentos también son elaborados por la Subdirección Jurídica y por otras áreas de la **CCM** cuando se amerita. Así, habría existido un insuficiente control frente al valor pagado, pues en esos casos la actividad realizada por el contratista se habría limitado a dar un "visto bueno" para los documentos elaborados por los funcionarios de la **CCM**. A pesar de esto, en los informes parciales que presentaba el contratista cada mes describía esa limitada actividad como "[s]e brindó asesoría y se proyectó el documento".

Un ejemplo de lo anterior se presentó en el marco del contrato No. 1 de 2016[72]. En la cuenta presentada con la factura No. 0103, que correspondía al periodo comprendido entre el 14 de enero y el 10 de febrero de 2016, el contratista presentó 9 actos administrativos que no tenían una complejidad destacada. Además, 5 de esos actos no correspondían al periodo facturado[73]. Los actos reportados son los siguientes:

• Contrato de Prestación de Servicios N. 002 de 4 de enero de 2016 (es un documento que está por fuera del periodo facturado)[74].
• Resolución de aprobación de póliza de 13 de enero de 2016 (es un documento que está por fuera del periodo facturado)[75].
• Contrato No. 03 de 4 de enero de 2016 (es un documento que está por fuera del periodo facturado)[76].
• Contrato No. 006 de 12 de enero de 2016 (es un documento que está por fuera del periodo facturado)[77].
• Respuesta a una petición elaborada el 12 de enero de 2016 (es un documento que está por fuera del periodo facturado)[78].
• Resolución de aprobación de póliza de 19 de enero de 2016[79].
• Resolución No. 004 de 14 de enero de 2016[80].
• Contrato No. 008 de 1 de febrero de 2016[81].

---

[72] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Respuesta SIC Radicación 20-24508". Se ingresa a la carpeta denominada "ALLIANCE EFFORT"., luego a la capeta denominada "Año 2016". Después a la carpeta "Contrato 1 ALLIANCE EFFORT". Carpeta denominada "Egreso 1678". Documento denominado "Factura 0103"

[73] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Respuesta SIC Radicación 20-24508". Se ingresa a la carpeta denominada "ALLIANCE EFFORT"., luego a la capeta denominada "Año 2016". Después a la carpeta "Contrato 1 ALLIANCE EFFORT". Carpeta denominada "Egreso 1678". Documento denominado "Contratos y Resoluciones"

[74] Folios 1 a 5.
[75] Folios 6 y 7.
[76] Folios 8 a 11.
[77] Folios 13 a 18.
[78] Folios 7 y 8.
[79] Folio 13.
[80] Folio 19.
[81] Folios 20 a 24.

• Resolución No. 009 de 2 febrero 2016[82].

En consecuencia, solo 4 documentos de poca complejidad soportaron un pago de $7´087.500[83]. Además, en el informe de avance el contratista indicó que brindó asesoría y proyectó una respuesta. Sin embargo, en los soportes se puede observar que el documento fue elaborado por la Subdirección Jurídica de la **CCM**[84].

**(ii)** En los contratos que la **CCM** celebró con **ALLIANCE** para promover la formalización empresarial se encuentra otro ejemplo de las deficiencias en la labor de control. Los informes mensuales de recaudo presentados por el contratista evidencian que su gestión habría sido poca. En el mismo sentido, de los soportes que respaldan los informes no se puede identificar con claridad las actuaciones adelantadas. Estas características se presentan de manera reiterativa en todos los contratos con este mismo objeto, esto es, los contratos No. 7 de 2016, No. 3 de 2017, No. 4 de 2018 y 4 No. de 2019.

A manera de ejemplo se pueden considerar los informes que en enero de 2018 **ALLIANCE** presentó en relación con el contrato No. 4 de ese año[85]. Las actividades que el contratista relacionó consistieron en recibir y realizar llamadas telefónicas, atender al público en las instalaciones, realizar asesorías y consultorías y adelantar procedimientos de inscripción de matrículas y renovaciones. Así, las actividades específicas relacionadas no fueron numerosas y, más importante, parecían corresponder a gestiones que la **CCM** podría realizar directamente a través de su área de Promoción y Renovación de Registros. En adición, los soportes de recaudo correspondientes al mes de enero de 2018 no son claros porque no especifican si el recaudo se generó por matriculas o por renovación de registros. Así mismo, tampoco se diferencian de las matrículas gestionadas por otros promotores de registros que tenían cajas especiales de recaudo (por ejemplo, en el informe respecto de las entidades sin ánimo de lucro visible a folios 91 a 96).

**b.** Los soportes que presentaron los contratistas frecuentes de la **CCM** no son confiables ni suficientes para concluir que cumplieron adecuadamente sus obligaciones derivadas del contrato. A continuación se presentan algunos ejemplos de la circunstancia anotada:

**(i)** En el contrato No. 15 de 2017, que la **CCM** celebró con **ALLIANCE**, el objeto consistió en capacitar 1.200 comerciantes. Sin embargo, en los soportes solo se adjuntaron los certificados de 590 participantes[86]. El contrato también exigía sensibilizar a 2.000 empresarios del departamento de Córdoba sobre Marketing Digital. Pero el contratista se limitó a presentar un informe en el que no se dejaba demostrado que ese objeto contractual sí se hubiera cumplido.

**(ii)** Los contratos No. 8 y 9 de 2019, celebrados por la **CCM** con **PROSJEKT**, tenían como objeto la realización del censo general de comerciantes de varios municipios del departamento de Córdoba. Si bien los informes que presentó el contratista incluían la realización de un análisis de los datos recolectados, en los documentos no se evidencia una metodología técnica en aspectos como el tamaño de la muestra, las rutas de trabajo, las áreas geográficas comprendidas en la gestión y las

---

[82] Folio 25.

[83] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Respuesta SIC Radicación 20-24508". Se ingresa a la carpeta denominada "ALLIANCE EFFORT"., luego a la capeta denominada "Año 2016". Después a la carpeta "Contrato 1 ALLIANCE EFFORT". Carpeta denominada "Egreso 1678". Documento denominado "Causación 0103"

[84] Folios 8 a 11.

[85] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Respuesta SIC Radicación 20-24508". Se ingresa a la carpeta denominada "ALLIANCE EFFORT", luego a la capeta denominada "Año 2018". Después a la carpeta "Contrato 4 ALLIANCE EFFORT". Documento denominado "Pago 1 Egreso 4887". Folios 2 a 91.

[86] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Respuesta SIC Radicación 20-24508". Se ingresa a la carpeta denominada "ALLIANCE EFFORT", luego a la capeta denominada "Año 2017". Después a la carpeta "Contrato 15 ALLIANCE EFFORT". Carpeta denominada "Egreso 4852"

conclusiones o recomendaciones. Esta circunstancia permite concluir que la calidad del trabajo no se compadece con el precio pagado por la **CCM**.

**(iii)** El contrato No. 5 de 2020, ejecutado por **PROSJEKT**, tenía por objeto la realización de un estudio sobre la percepción de seguridad. De conformidad con lo que el contratista reportó en su informe, realizó 4.776 encuestas en 10 municipios así:

**VICTIMIZACIÓN 2.020**

| MUNICIPIO | NRO. ENCUESTAS | FECHA INICIO | FECHA FINALIZACIÓN |
|---|---|---|---|
| Cereté | 374 | 24-feb-20 | 3-mar-20 |
| Chinú | 307 | 19-mar-20 | 20-mar-20 |
| Cienaga de Oro | 210 | 2-mar-20 | 5-mar-20 |
| Lorica | 343 | 5-mar-20 | 6-mar-20 |
| Montelíbano | 245 | 11-mar-20 | 12-mar-20 |
| Montería | 2.308 | 10-feb-20 | 19-mar-20 |
| Planeta Rica | 329 | 16-mar-20 | 18-mar-20 |
| Sahagún | 355 | 9-mar-20 | 13-mar-20 |
| San Antero | 180 | 5-mar-20 | 14-mar-20 |
| San Pelayo | 125 | 27-feb-20 | 3-mar-20 |
| **TOTAL** | **4.776** | | |

Sin embargo, los documentos que hacen parte del expediente únicamente refieren 1.210 encuestas de la siguiente forma:

| **Municipio** | **No. Encuestas** |
|---|---|
| Cereté | 201 |
| Chinú | 101 |
| Ciénaga de Oro | 101 |
| Lorica | 101 |
| Montelíbano | 101 |
| Montería | 201 |
| Planeta Rica | 101 |
| Sahagún | 101 |
| San Antero | 101 |
| San Pelayo | 101 |
| **Total** | **1.210** |

**(iv)** El contrato No. 10 de 2019, que la **CCM** celebró con **INNOVEMP**, tenía como objeto la realización de unas capacitaciones para 300 empresarios. Para acreditar su efectiva ejecución, el contratista se limitó a presentar una lista con una relación de personas. Al respecto, además de que un listado de esas características no sería una prueba suficiente de la realización de una capacitación con el alcance pactado, el listado apenas relaciona un total de 106 personas con las indicaciones de "asistió al evento, inscrito, respondió encuesta"[87].

Lo mismo ocurrió con el contrato No. 7 de 2018, que también ejecutó **INNOVEMP**. En ese caso el objeto exigía la capacitación a 300 empresarios, pero como soporte de su cumplimiento el contratista se limitó a anexar un listado con una relación de 150 personas[88].

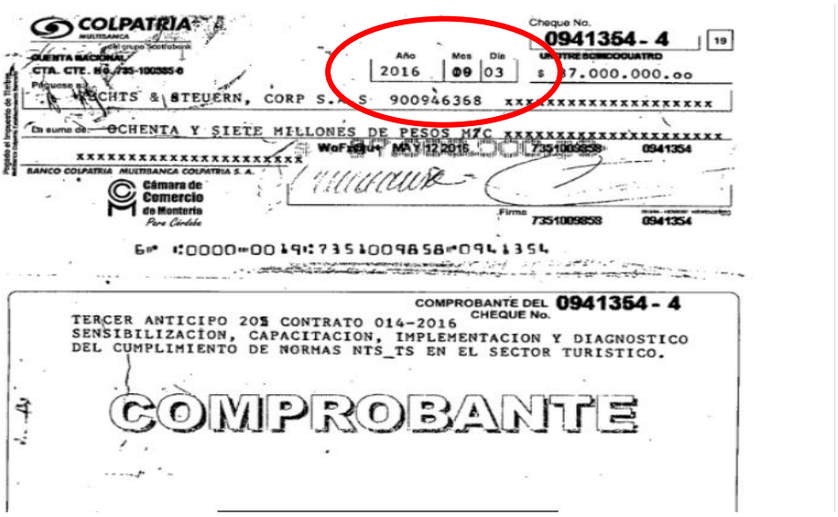
**c.** Existen elementos de juicio que sugieren que en la gestión contractual de la **CCM** no había completa claridad en lo relacionado con el manejo de los recursos. Esta conclusión está basada en una revisión de los egresos de los contratos, que permite analizar los valores cancelados a los contratistas. En esos documentos se observaron varias inconsistencias, particularmente en los

[87] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Respuesta SIC Radicación 20-24508". Se ingresa a la carpeta denominada "INNOVEMP KOPERSCHAFT", luego a la capeta denominada "Año 2019". Después a la carpeta "Contrato No. 10 INNOVEMP KOPERSCHAFT S.A.S". Carpeta denominada "Pago 3 Egreso 7219". Carpeta denominada "Empresarios capacitados TD"

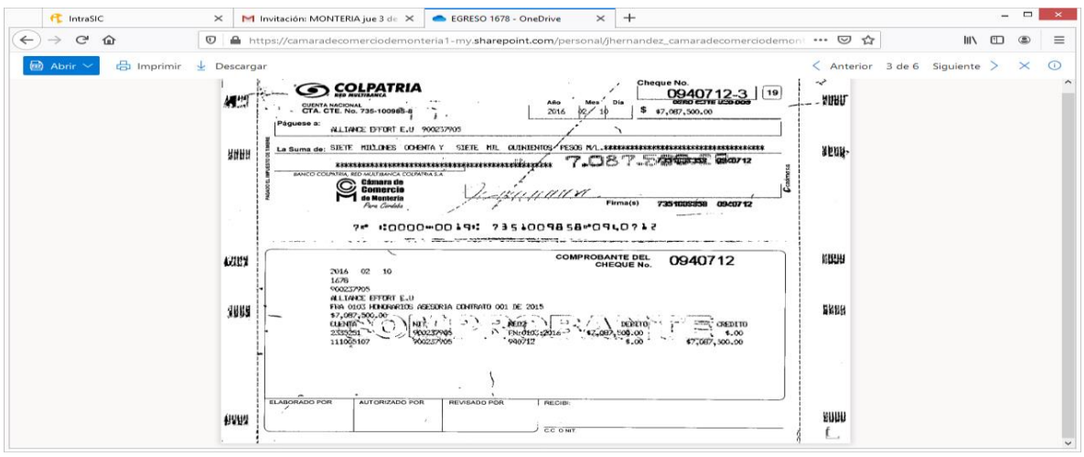
[88] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Respuesta SIC Radicación 20-24508". Se ingresa a la carpeta denominada "INNOVEMP KOPERSCHAFT", luego a la capeta denominada "Año 2018". Después a la carpeta "Contrato No. 7 INNOVEMP KOPERSCHAFT S.A.S". Carpeta denominada "Egreso 5364". Documento denominado "Listado empresas capacitadas".

cheques y en los documentos soporte para el pago que eran presentados por el contratista. A continuación se presentan algunos ejemplos de esas circunstancias.

**(i)** Un primer ejemplo se aprecia en relación con el contrato No. 14 de 2016, que la **CCM** celebró con **RECHTS**. El aspecto para resaltar es que se encuentra una enmendadura en la fecha del comprobante del cheque No.0941354-4[89]. Así se aprecia en la siguiente imagen:




**(ii)** Otro ejemplo puede encontrarse en desarrollo del contrato No. 1 de 2016, adjudicado a **ALLIANCE**. En la mayoría de los cheques que se originaron durante la ejecución de ese contrato no se diligenciaron las casillas correspondientes a "autorizado por", "revisado por", "recibido por" y "número de cédula"[90]. Así se aprecia en la siguiente imagen:




**(iii)** En el contrato No. 4 de 2018, también adjudicado a **ALLIANCE**, todos los conceptos referidos en los cheques para justificar los pagos son incorrectos y, a pesar de semejante inconsistencia, los valores fueron pagados. El problema consistió en que se indicó que el pago correspondía a la gestión de recaudo ejecutada en el marco del contrato No. 4 del 2017, pero en realidad los pagos se sustentaban en la ejecución del contrato No. 4 del año siguiente al indicado, esto es, el de la vigencia

---

[89] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Respuesta SIC Radicación 20-24508". Se ingresa a la carpeta denominada "RECHTS & STEURENCORP S.A.S.", luego a la capeta denominada "Año 2016". Después a la carpeta "Contrato 14 RECHTS & STEURENCORP S.A.S". Documento denominado "Egreso 2363" Pág.1

[90] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Respuesta SIC Radicación 20-24508". Se ingresa a la carpeta denominada "ALLIANCE EFFORT", luego a la capeta denominada "Año 2016". Después a la carpeta "Contrato 1 ALLIANCE EFFORT". Carpeta denominada "Egreso 1678". Documento denominado "0940712 Cheque" Pág. 1

2018[91]. Es importante llamar la atención acerca de que no solo se refirió un contrato que tenía un número diferente al que se estaba pagando, pues ambos contratos también tenían objetos distintos. El primer contrato versaba sobre la prestación de servicios de asesoría jurídica y recaudo de cartera privada, mientras que el segundo tenía como propósito la promoción y gestión de las matrículas.

**(iv)** El contrato No. 7 de 2017 fue ejecutado por **INNOVEMP**. Una revisión de los soportes evidencia que el contratista anexó documentos con inconsistencias en las fechas de realización de capacitaciones, pues algunas de las fechas referidas en los documentos fueron anteriores a la fecha de ejecución del contrato y otras posteriores. En adición, algunos soportes no corresponden al período facturado y presentan enmendaduras. Finalmente, en otros casos el contratista ni siquiera diligenció el espacio correspondiente. Estas inconsistencias se pueden apreciar, por ejemplo, en el comprobante de egreso No. 3282 del 28 de febrero de 2017[92].

**(v)** Durante la ejecución del contrato No. 5 de 2020, que la **CCM** celebró con **PROSJEKT**, el tercer pago realizado al contratista no tiene soportes de cheque y comprobante de pago. El único soporte que se anexó fue la factura No. 0063 del 22 de junio de 2020 por valor de $83´300.000[93].

Todos los comportamientos que han sido resaltados hasta este punto son coherentes con la hipótesis de que el Presidente Ejecutivo de la **CCM** favoreció a los contratistas frecuentes de la entidad en incumplimiento de los deberes que le eran exigibles. Al respecto, además de que las inconsistencias son numerosas y de considerable relevancia, no puede perderse de vista todas las demás circunstancias que han sido mencionadas en este acto administrativo.

**d.** Hasta este punto se ha demostrado la considerable tolerancia que el Presidente Ejecutivo de la **CCM** habría tenido sobre las numerosas y graves inconsistencias resaltadas, siempre en beneficio de los contratistas frecuentes de la entidad. Con ese fundamento, es pertinente analizar un argumento que el citado funcionario presentó para justificar la sistemática contratación de las mismas empresas. El argumento consiste en que una contratación reiterada de esas características estaría justificada porque se trata de "contratistas cotidianos y habituales, cuyas calificaciones por el área de control interno y auditorías sobrepasa el 92% de satisfacción y cumplimiento"[94].

El argumento expuesto no podría justificar los comportamientos que se han resaltado en este acto administrativo. La exposición que se ha presentado hasta este punto demostraría que la labor del área de control interno de la **CCM** y de los funcionarios encargados de las labores de supervisión de la gestión contractual no habría correspondido a una verificación seria, cuidadosa y diligente. Como ya quedó claro, esos funcionarios no habrían adoptado medida alguna para corregir las numerosas y graves inconsistencias que se apreciarían en la gestión contractual del Presidente Ejecutivo de la **CCM** mediante una simple revisión de los soportes de cada contrato celebrado. Esas inconsistencias, se insiste, afectaron aspectos tan básicos para la gestión de la entidad como el incumplimiento de los objetos contractuales, deficiencias en los comprobantes de pago, soportes insuficientes para el pago, extralimitación de las facultades del Presidente Ejecutivo y falencias en la

---

[91] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Respuesta SIC Radicación 20-24508". Se ingresa a la carpeta denominada "ALLIANCE EFFORT", luego a la capeta denominada "Año 2018". Después a la carpeta "Contrato 4 ALLIANCE EFFORT". Documento denominado" "Pago 1 Egreso 4887". Pág. 2

[92] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Respuesta SIC Radicación 20-24508". Se ingresa a la carpeta denominada "INNOVEMP KOPERSCHAFT", luego a la capeta denominada "Año 2017". Después a la carpeta "Contrato No. 7 INNOVEMP KOPERSCHAFT S.A.S". Carpeta denominada "Egreso 3282". Documento denominado "Egreso 3282". Págs. 189, 192, 193, 253, 335, 497, 583.

[93] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Respuesta SIC Radicación 20-24508". Se ingresa a la carpeta denominada "PROSJEKT FORSK S.A.S.", luego a la capeta denominada "Año 2020". Después a la carpeta "Contrato 5 PROSJEKT OG FORSK S.A.S". Carpeta denominada "Último informe contrato" Documento denominado "Informe".

[94] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-10. Respuesta de 24/06/2020 a la denuncia que se presentó ante la SIC y la CGR. Pág. 5.

selección objetiva de contratistas. Ante semejantes omisiones, es claro que el concepto del área de control interno o de los funcionarios encargados de la supervisión de la gestión contractual no podría ser considerado como un fundamento suficiente para justificar la sistemática vinculación de los contratistas frecuentes de la **CCM** en detrimento de la entidad.

**4.2.8.** En este acto administrativo se ha explicado que la gestión contractual del Presidente Ejecutivo de la **CCM** se habría orientado a favorecer a los contratistas frecuentes de la entidad mediante procesos que no materializaron una selección objetiva y que resultaron en condiciones gravosas para la **CCM**. Los contratos resultantes, como se indicó, habrían estado caracterizados por una tolerancia a las numerosas y considerables inconsistencias que comprometieron aún más los intereses de la entidad contratante. El punto que corresponde tratar ahora está relacionado con los resultados de los contratos que el Presidente Ejecutivo de la **CCM** celebró con los contratistas frecuentes de la entidad. Como pasa a explicarse, la ejecución de esos contratos no habría tenido un impacto relevante en el cumplimiento de las funciones de la **CCM** y tampoco habría generado un beneficio significativo para los comerciantes, sobre todo si se comparan esos resultados con la cantidad de recursos invertidos en esas actividades de contratación. Para sustentar esta afirmación, a continuación se analizarán varios de los contratos que el Presidente Ejecutivo de la **CCM** celebró con los contratistas frecuentes de la entidad.

**a.** Los contratos cuyo objeto fue la promoción de renovaciones y el recaudo de los recursos correspondientes son un primer ejemplo de los deficientes resultados que habría generado la gestión contractual analizada. Estos contratos, que fueron adjudicados a **ALLIANCE**, evidencian que la **CCM** habría invertido un porcentaje muy alto de sus recursos en comparación con los ingresos percibidos por concepto de registros públicos. Ciertamente, en el periodo comprendido entre los años 2017 y 2019, la **CCM** le pagó a **ALLIANCE** $2.963´207.050 por una gestión de promoción y recaudo que, a lo sumo, habría permitido que la entidad contratante percibiera $8.300´299.589.

Al menos dos consideraciones sugieren que el referido no fue un resultado favorable para la **CCM**. La primera consiste en que destinar el 30% de lo percibido para remunerar la gestión de recaudo es excesivo teniendo en cuenta las condiciones del mercado, ya explicadas en este acto. Adicionalmente, debe recordarse que la labor de promoción de **ALLIANCE** se habría limitado a la remisión de cartas que bien pudieron enviar los funcionarios de la **CCM**. Y si lo anterior no fuera suficiente, en este acto ya se explicó que la remuneración de **ALLIANCE** se calculó sobre la base de todo lo recaudado, como si todos los ingresos por ese concepto hubieran sido generados por la labor del contratista. Ese supuesto no sería correcto. La segunda consideración que demostraría el resultado perjudicial de los contratos analizados está relacionada con el incremento anual de los recaudos. A pesar de que la **CCM** destinó el 30% de los recursos que obtuvo para financiar la labor de promoción y recaudo, esas gestiones apenas generaron unos incrementos anuales marginales en los ingresos de la entidad. En efecto, los ingresos por esos conceptos apenas crecieron un 9% en 2017, 7% en 2018 y 5% en 2019[95].

Sobre la base de lo expuesto, no parece coherente con una administración diligente el haber invertido tanto dinero en el desarrollo de estos contratos. Un administrador diligente orientado a beneficiar a la **CCM** habría reconsiderado la razonabilidad de semejante inversión al percatarse de los limitados resultados que estaba generando. Al respecto, es importante aclarar que en este análisis no se incluyeron los recursos invertidos por cuenta de los demás contratos que el Presidente Ejecutivo de la **CCM** celebró con otras personas para llevar a cabo el mismo objeto. Tener en cuenta esos valores, por supuesto, habría incrementado el valor pagado por este concepto y reducido su utilidad.

**b.** Los contratos cuyo objeto fue la realización de capacitaciones son susceptibles de críticas que tienen el mismo enfoque. Varios ejemplos lo evidencian:

**(i)** En los contratos que se celebraron con ese objeto, la mayoría adjudicados a **INNOVEMP**, se identificaron inconsistencias entre los empresarios que se tenían que capacitar y los que realmente accedieron a esa actividad. Al capacitar menos personas, se habría incumplido el objeto contractual y, en consecuencia, el propósito que se tenía con esa inversión. El resultado de esa circunstancia es que la considerable inversión realizada por la **CCM** no habría tenido una justificación suficiente. A

[95] Estos datos son producto de un análisis realizado con base en los estados financieros que la **CCM** remitió a esta Superintendencia en las vigencias 2016,2017, 2018 y 2019. Radicados con los números 17-24685-000003, 18-61047-000007, 19-26128-000014 y 20-21335-000006.

manera de ejemplo, recuérdese que el objeto del contrato No. 7 de 2018 estaba orientado a la capacitación de 300 empresarios, pero como prueba del cumplimiento de esa obligación el contratista simplemente aportó un archivo con una relación de 150 personas.

**(ii)** Otro aspecto para resaltar es que durante 2017 el Presidente Ejecutivo de la **CCM** contrató la realización de una capacitación para promover la formalización, pues según el censo general de comerciantes la informalidad en el Registro Único Tributario era del 60%. No obstante, en 2019 el funcionario volvió a contratar la capacitación con la misma justificación y con el mismo porcentaje de informalidad. Si la justificación aducida para el contrato de 2019 fue veraz, la situación podría que explicarse por una de dos hipótesis: las capacitaciones realizadas en 2017 no sirvieron para formalizar a los comerciantes o no fueron realizadas sobre la cantidad de comerciantes que se pretendía. En cualquier caso, esas circunstancias evidencian que la utilidad del contrato es discutible. Sin perjuicio de lo anterior, debe llamarse la atención acerca de que el contrato de 2019 tuvo dos modificaciones en su objeto contractual, pues en el adendo No. 1 y en el adendo No. 2 se cambiaron las cifras de empresarios que debían capacitarse por solicitud del contratista. Esta actuación denota una falta de claridad en la planeación por parte del Presidente Ejecutivo de la **CCM**.

**(iii)** Otro ejemplo de casos en los que no se evidenció que se haya cumplido con el objeto contractual es el contrato No. 10 de 2019. En las actividades previstas en este este contrato se debía capacitar a 300 empresarios. No obstante, en los documentos que soportan la ejecución no se observó un listado de asistencia a la capacitación. Únicamente se adjuntaron dos archivos en los que relacionan un total de 106 personas. Esta información tampoco corresponde con la reportada a esta Superintendencia en los resultados de las actividades del PAT de 2019 con ocasión de la ejecución del Programa de Transformación Digital. En esa oportunidad la **CCM** señaló que sensibilizó a 365 empresarios aunque, según los soportes anexados en el contrato, no fue así.

**(iv)** Un ejemplo más ocurrió en el marco del contrato No. 12 de 2017, que la **CCM** celebró con **PROSJEKT**. El objeto del contrato era capacitar a los empresarios del departamento de Córdoba sobre estrategias para el desarrollo económico. Este contrato fue adicionado por solicitud del contratista en $80´000.000 para tomar 10 de las empresas sensibilizadas y realizarles un estudio de fortalezas y debilidades para internacionalización. En la propuesta el contratista señaló que en la identificación de potenciales empresas se debería tener en cuenta el criterio de activos mayores a $20´000.000 [96] (Folio 9). No obstante, los soportes no son claros para concluir que se dio cumplimiento al objeto contractual, pues en la mayoría de formularios diligenciados en las visitas no consta el valor de los activos y en algunos de los revisados se observó que los activos eran inferiores a los criterios establecidos. Ejemplos de esta circunstancias se encuentran en los formularios No. 00404, 00405, 00424 y 00665[97].

**c.** Las circunstancias que se han referido también se aprecian en los contratos cuyo objeto consistió en la prestación de servicios de asesoría jurídica. En relación con este aspecto, pudo existir una falta de diligencia por parte del Presidente Ejecutivo de la **CCM** porque no habría identificado las necesidades de la entidad y de los comerciantes que la integran. Esto es así porque no habría sido razonable invertir tanto dinero en asesorías cuando se cuenta con la planta de personal suficiente para efectuar las actividades jurídicas de la **CCM**. Estos recursos, por supuesto, se podrían utilizar en otras actividades que beneficiaran a los comerciantes.

---

[96] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Respuesta SIC Radicación 20-24508". Se ingresa a la carpeta denominada "PROSJEKT OG FORSK COLOMBIA S.A.S"., luego a la capeta denominada "Año 2017". Después a la carpeta "Contrato 012 PROSJEKT OG FORSK COLOMBIA S.A.S". Carpeta denominada "Egreso 4186". Carpeta denominada "Anexos Egreso 4186".

[97] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-14. Documento denominado "Respuesta radicación 20-24508". El link donde reposa la información de los expedientes de los contratos y de las empresas, es el siguiente: https://camaradecomerciodemonteria1-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jhernandez_camaradecomerciodemonteria1_onmicr. Carpeta denominada "Respuesta SIC Radicación 20-24508". Se ingresa a la carpeta denominada "PROSJEKT OG FORSK COLOMBIA S.A.S"., luego a la capeta denominada "Año 2017". Después a la carpeta "Contrato 012 PROSJEKT OG FORSK COLOMBIA S.A.S". Carpeta denominada "Egreso 4186". Carpeta denominada "Anexos Egreso 4186". Documentos denominados "Sensibilización Actas 300-599" (Formularios Nos. 00404, 00405 y 00424 folios 106, 107 y 126) y "Sensibilización Actas 600-899" (Formulario No. 00665, folio 126)

La inconveniencia de la contratación analizada no podría desvirtuarse con la justificación que propuso el Presidente Ejecutivo de la **CCM**. Ese funcionario señaló que desde que contrató estas asesorías se han reducido los procesos judiciales, quejas, recursos y fallas en los servicios registrales. Al respecto, afirmó que la **CCM** pasó de cuatro o cinco sanciones anuales por fallas en los servicios registrales a máximo una por año, y de seis u ocho investigaciones con pliego de cargos por parte de los organismos de control a dos por año.

Frente a lo anterior, revisado el historial de quejas y sanciones relacionadas con la **CCM** desde el año 2011 hasta la fecha, se pudo comprobar que han sido presentadas 17 quejas y se impusieron 7 sanciones. Por lo tanto, al menos en lo relacionado con esta Superintendencia no sería cierto que la **CCM** tuviera 4 o 5 sanciones al año por fallas en el registro antes de la contratación de las asesorías jurídicas. Tampoco parece probable que tuviera 6 u 8 investigaciones al año iniciadas por los organismos de control, pues en esta Superintendencia tuvo una sanción en el 2011, 2012 y 2014, dos en el 2015 y dos en el 2019. Para corroborar esta conclusión debe tenerse en cuenta la relación de las quejas tramitadas desde 2011 por parte de esta Superintendencia, que se presentan a continuación:

Aperturas sin sanción

| Expediente | Acto |
|---|---|
| 18-155597 | 94029 |

Formulación de cargos con sanción

| Expediente | Acto |
|---|---|
| 14-93099 | 37330 |
| 14-154029 | 5792 |
| 14-286292 | 10938 |
| 18-155597 | 94029 |
| 18-228178 | 6083 |
| 17-265553 | 64972 |

Archivos

| Expediente | Acto |
|---|---|
| 13-119536 | 44826 |
| 14-4416 | 19714 |
| 14-185452 | 62766 |
| 14-245318 | 2161 |
| 15-151245 | 38010 |
| 16-3570 | 62250 |
| 16-216745 | 73703 |
| 17-265553 | 5549 |
| 17-153106 | 59299 |

Se advierte que, contrario a lo asegurado por el Presidente Ejecutivo de la **CCM**, las quejas presentadas contra esa entidad pasaron de una por año desde el 2011 al 2015, a dos en el 2016 y tres en el 2017 y 2018, las que fueron archivadas sin formulación de cargos.

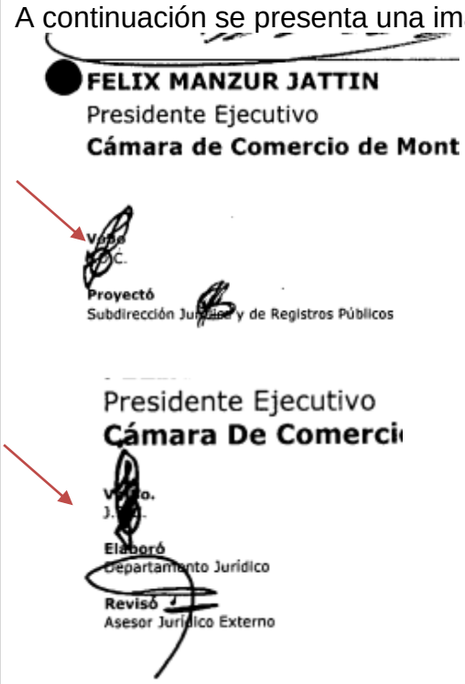
Adicionalmente, debe llamarse la atención acerca de que en los informes presentados por el contratista (**ALLIANCE**) se observó que los contratos habrían sido ejecutados por los funcionarios de la **CCM**. Esta conclusión se sustenta en que habrían sido esos funcionarios quienes proyectaban la mayoría de los documentos que se atribuían al contratista, que se limitaba a poner su "visto bueno".

**4.2.9. JORGE DORIA CORRALES**, Presidente de la Junta Directiva de la **CCM**, y **ÁLVARO SEGRITH SEPÚLVEDA SALGADO**, miembro de ese órgano de dirección, habrían participado en la inadecuada gestión contractual que desarrolló el Presidente Ejecutivo de la **CCM**.

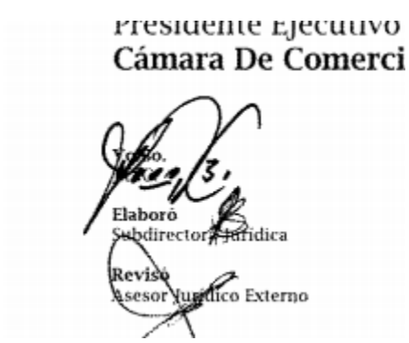
**a.** El Presidente de la Junta Directiva de la **CCM** habría tenido una participación activa en la vinculación sistemática de los contratistas frecuentes de esa entidad. Esta circunstancia estaría acreditada porque ese funcionario colocó su "visto bueno" a varios de los contratos que la **CCM** celebró con los referidos contratistas. Así lo afirmaron los miembros de la Junta Directiva de la **CCM** designados por el Gobierno Nacional[98], que señalaron que algunos de los contratos ejecutados por la **CCM** tienen el visto bueno del presidente de la Junta Directiva. En particular, concluyeron que las iniciales "JDC" que se encuentran, entre otros, en los contratos No. 3, No. 4 y No. 11 de 2018 con **ALLIANCE**, corresponden a las iniciales de **JORGE DORIA CORRALES**. A su vez, señalaron que en el contrato No. 7 de 2018, adjudicado a **INNOVEMP**, también puede verse en su texto final el visto bueno en cuestión.

En los contratos mencionados esta Superintendencia advirtió que efectivamente debajo de la firma de **FÉLIX DE LA CRUZ MANZUR JATTIN**, Presidente Ejecutivo de la **CCM**, y de la que corresponde al representante legal del contratista, consta un visto bueno y abajo las iniciales "JDC". Cabe resaltar que en los contratos No. 4 y No. 11 del 2018 con **ALLIANCE** y en el No. 7 de 2018 con **INNOVEMP**, el Presidente Ejecutivo de la **CCM** excedió la cuantía para contratar. Lo mismo ocurrió en los contratos No. 3 y No. 15 de 2017 con **ALLIANCE**. En todos ellos se encuentra al parecer el mismo "visto bueno".

A continuación se presenta una imagen del visto bueno que se viene comentando:



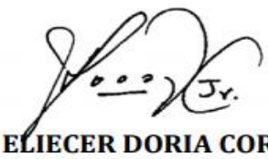

En otros contratos, donde no se sobrepasó la cuantía para contratar, pero también se encontraron irregularidades como se expuso en párrafos precedentes, también parece encontrarse el mencionado visto bueno. Estos con los contratos No. 7 y No. 14 de 2017 con **ALLIANCE**, No. 7 y No. 10 de 2019 con **INNOVEMP**, No. 8 de 2016 con **PROSJEKT**, No. 6 de 2019 y 6 de 2016 con **RECHTS**. Adicionalmente, a la queja mencionada se anexó el contrato No. 10 de 2015 con **PROSJEKT**, en el que se observa que desde ese año **JORGE DORIA CORRALES** habría dado los vistos buenos a los contratos que la **CCM** celebraba con sus contratistas frecuentes. Sin embargo, en esa ocasión sí habría plasmado su firma completa:




[98] Ver Sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-21

La conclusión recién anotada se sustenta en una comparación con otro documento en el que no habría duda de que se encuentra la firma del Presidente de la Junta Directiva de la **CCM**. El documento corresponde a los Estatutos de la entidad:

Acta N° 492, y en sesión ordinaria de
Acta N° 494.



**JORGE ELIECER DORIA CORRALES**
Presidente

Frente a la participación de **JORGE DORIA CORRALES** en el funcionamiento de la **CCM**, fue presentada una queja anónima con el No. 20-239518, que se mencionó en párrafos precedentes, en la que se señaló que "(…) quien realmente se lleva el grueso es el presidente de la junta. El señor Jorge Doria ha convertido la Cámara de Comercio de Montería en un fortín político pues en ella solo trabajan sus recomendados y los del Dr. Félix Manzur, como es el caso de Mario Torres concuñado de Jorge Doria, pues sus esposas son hermanas. El Dr. Torres se gana aproximadamente $10.000.000 en un cargo sin funciones ni responsabilidades, pues le quitaron todas sus funciones (…)".

**b. ÁLVARO SEGRITH SEPÚLVEDA SALGADO**, miembro de la Junta Directiva de la **CCM**, también habría tenido una participación en la inadecuada gestión contractual que desarrolló el Presidente Ejecutivo de la entidad.

Como ya se explicó en este acto administrativo, existen elementos de juicio que sugieren que **ALVARO SEGRITH SEPÚLVEDA SALGADO** podría estar vinculado con los contratistas frecuentes de la **CCM**. Al respecto, constituyó **GESTIÓN Y ASESORÍAS G AS E.U.**, que posteriormente pasaría a ser **ALLIANCE.** Además, la persona que sería su exesposa fue propietaria y representante legal de esta sociedad y de **INNOVEMP**, mientras que quien sería su primo, **CARLOS ARTURO CÓRDOBA SALGADO**, también ha sido representante legal y único accionista de **ALLIANCE** y de **INNOVEMP**. Adicionalmente, como se mencionó en párrafos precedentes, **ÁLVARO SEGRITH SEPÚLVEDA SALGADO** ha sido asesor de **RECHTS**, que es una sociedad cuyo accionista único es **ALLIANCE**.

Además, en la misma queja anónima presentada con el No. 20-239518, se manifestó que "(…) El dueño de las cuatro empresas de la millonaria contratación, miembro de la junta directiva, Álvaro Sepúlveda y mano derecha o izquierda del presidente de la junta tiene un contrato de asesor externo, la mayoría de los contratos requieren de su visto bueno, El Dr. Sepúlveda sí debe recibir una buena suma de dinero de los contratos en cuestión. (…)".

Se advierte entonces que, al parecer, estos dos miembros de la Junta Directiva tenían conocimiento de la contratación que estaba realizando **FÉLIX DE LA CRUZ MANZUR JATTIN** y participaron en esa actividad. Prueba de ello sería que, por un lado, **JORGE DORIA CORRALES** habría dado su aprobación a los contratos en cuestión. Por el otro, existen indicios de que **ÁLVARO SEGRITH SEPÚLVEDA SALGADO** podría tener una vinculación con las sociedades a las que se les adjudicó gran cantidad de dinero público. En adición, aparentemente los directivos mencionados tienen una participación activa en las actividades ordinarias de la **CCM**.

**4.2.10.** A todas las irregularidades que habría cometido el Presidente Ejecutivo de la **CCM** en relación con la gestión contractual de la entidad, deben agregarse dos aspectos. El primero fue referido por los miembros de la Junta Directiva de la **CCM** elegidos por los comerciantes mediante la queja que presentaron el 31 de julio de 2020. En esa oportunidad manifestaron que se usaron dineros públicos administrados por la **CCM** para el pago de viajes y viáticos del Presidente Ejecutivo y del presidente de la Junta Directiva para asistir a una serie de eventos. El valor de dichos viajes habría ascendido a la suma de $112´395.508. Es importante resaltar que, según los documentos aportados por la **CCM** el 5 de agosto de 2020[99], los recursos correspondientes a los viajes del

[99] Ver Sistema de trámites. Radicado No. 20-274799-0

Presidente de la Junta Directiva de la entidad fueron devueltos por ese funcionario el 24 de septiembre de 2019. Con la queja fueron aportadas copias de las facturas de los tiquetes pagados, en las que se advierte que los valores cancelados son altos[100].

El segundo aspecto está relacionado con los resúmenes de las actas que corresponden a las reuniones de la Junta Directiva de la **CCM**. El problema es que los resúmenes enviados por el Presidente Ejecutivo de la entidad no corresponderían a la información plasmada en las actas. Al respecto, se observó que existen incongruencias entre el acta No. 541 del 2019[101], que reposa en la **CCM**, y el resumen que fue enviado a esta Superintendencia[102]. En el documento remitido, en el que se deben indicar las conclusiones de las decisiones adoptadas en las reuniones y no otra información, se afirmó que la Junta Directiva de la **CCM** había aprobado los estados financieros. Sin embargo, en el acta no consta esa aprobación. Esto es llamativo, pues en los estados financieros consta información muy relevante respecto del comportamiento de los ingresos y gastos de la entidad.

**QUINTO:** En este considerando se presentarán los deberes que los miembros de la Junta Directiva de la **CCM** elegidos por los comerciantes habrían incumplido (5.1.) y las consideraciones que permiten concluir –con el carácter preliminar propio de la formulación de una imputación– que esa infracción habría tenido lugar (5.2.).

**5.1. Los deberes de los miembros de la Junta Directiva de la CCM**

Los miembros de la Junta Directiva de las cámaras de comercio tienen unos deberes fundamentales respecto de la gestión de la entidad. En particular, deben actuar con diligencia, lealtad y buena fe en lo relacionado con la planeación, el control y la evaluación de la gestión de la cámara de comercio, velando siempre por la eficiente administración de sus recursos en beneficio de la entidad y del adecuado y eficiente desarrollo de sus funciones.

Entre otras fuentes, estos deberes están establecidos en el artículo 7 de la Ley 1727 de 2014, que establece lo siguiente:

> "**Artículo 7**: Teniendo en cuenta la especial naturaleza y funciones de las Cámaras de Comercio, sus directivos actuarán de buena fe, con lealtad, diligencia, confidencialidad y respeto.
>
> La Junta Directiva, en el desarrollo de sus funciones, será responsable de la planeación, adopción de políticas, el control y la evaluación de gestión de la respectiva Cámara de Comercio. Se abstendrá de coadministrar o intervenir en la gestión y en los asuntos particulares de su ordinaria administración, por fuera de sus competencias legales y estatutarias".

En el mismo sentido, el artículo 2.2.2.38.2.4. del Decreto 1074 de 2015 dispone que los miembros de la Junta Directiva de las cámaras de comercio "deberán velar por la eficiente administración de los recursos, priorizando la visión regional, la gestión empresarial y la competitividad".

Estos deberes, por supuesto aplicables a los miembros de la Junta Directiva de la **CCM**, están reproducidos en la normativa de la entidad. Los artículos 6, 10 y 12 de los Estatutos y el artículo 5 del Código de Ética los establecen.

Las normas citadas imponen a los miembros de la Junta Directiva de la **CCM** el deber de participar en la planeación de la gestión de la entidad, en el control de la ejecución de los planes y en la evaluación de sus resultados. Estas actividades, que deben adelantarse mediante consideraciones de economía y eficiencia, suponen que los directivos tengan claridad sobre la asignación de recursos que se le dará a cada actividad descrita en el plan y, sobre todo, que con buen criterio analicen si los resultados de esas actividades generan un beneficio material que contribuya al desarrollo adecuado y eficiente de las funciones de la **CCM**. Para cumplir estos deberes, los directivos deben informarse lo suficiente sobre las acciones que adelante el Presidente Ejecutivo y ejercer una verdadera

---

[100] Ver sistema de trámites. Radicación No. 20-24508-17. Documentos denominados "Tiquetes félix manzur AICO" y "TIQUETES VIAJE MADRID"

[101] Ver sistema de trámites. Las actas fueron enviadas por la Cámara de Comercio de Montería, mediante el radicado No.. 20-24508-28

[102] Disponible en el Sistema de Información SAIR. Las Cámaras de Comercio envían los resúmenes de las conclusiones adoptadas en las reuniones de la Junta Directiva a través de este Sistema.

supervisión de sus decisiones. Con ese fin, el artículo 12 de los Estatutos de la **CCM** les estableció la función de "[s]olicitar a la administración los informes que considere pertinentes" (Funciones de control y evaluación, numeral 5) y el artículo 11 del mismo cuerpo normativo les concedió el derecho de "[a]cceder a la información indispensable para el cumplimiento de sus funciones" e incluso de obtener el apoyo de expertos.

Es importante aclarar que el ejercicio de las funciones que han sido referidas, en particular las de control y evaluación, de ninguna manera podría ser entendido como una coadministración de la **CCM**. Esto es así porque, de conformidad con el artículo 7 de la Ley 1727 de 2014, el concepto de coadministración supone que el miembro de la Junta Directiva intervenga en la gestión y en los asuntos particulares de la ordinaria administración de la entidad por fuera de sus competencias legales y estatutarias. En consecuencia, aunque –desde una perspectiva amplia– pudiera afirmarse que la realización de actividades de control y evaluación de la gestión de la administración del Presidente Ejecutivo de la **CCM** corresponde a una intervención, no implicaría una coadministración de la entidad en los términos de la norma referida, pues esa intervención estaría avalada por las competencias legales y estatutarias de los miembros de la Junta Directiva. Una conclusión contraria sería inadmisible sobre la base del criterio hermenéutico del efecto útil. En efecto, entender el concepto de coadministración en el sentido de que los miembros de la Junta Directiva no pueden someter a examen la gestión del Presidente Ejecutivo y no pueden acceder a la información necesaria para ello implicaría, en la práctica, que la regla que establece a cargo de los directivos la función de control y evaluación quedaría sin contenido práctico alguno.

**5.2. La conducta de los miembros de la Junta Directiva de la CCM elegidos por los comerciantes**

Durante más de 5 años los miembros de la Junta Directiva de la **CCM** elegidos por los comerciantes habrían incumplido su deber de controlar y evaluar la gestión contractual de la entidad. En primer lugar, no adoptaron medida alguna para analizar la gestión contractual del Presidente Ejecutivo de la **CCM** y para adecuarla a la normativa aplicable a pesar de que, con fundamento en lo que se ha expuesto en este acto administrativo, era evidente que de manera sistemática direccionó casi el 65% de la contratación de la entidad hacia un conjunto de empresas que estarían vinculadas con sus directivos, que carecerían de condiciones de idoneidad y que habrían recibido un trato considerablemente favorable en perjuicio de los intereses de la **CCM**. En segundo lugar, los miembros de la Junta Directiva de la **CCM** elegidos por los comerciantes se habrían abstenido de adoptar medidas cuando los directivos designados por el Gobierno Nacional les advirtieron de las notorias y sistemáticas irregularidades y resaltaron los defectos de la regulación de la entidad que podrían aprovecharse para ese propósito ilegal.

**a.** En relación con el primer punto, en este acto administrativo se han presentado las notorias y sistemáticas irregularidades que habrían caracterizado la gestión contractual del Presidente Ejecutivo de la **CCM**. A pesar de eso, los miembros de la Junta Directiva elegidos por los comerciantes no habrían realizado gestión alguna para efectos de cumplir su función de control y evaluación. Al respecto, nótese que las irregularidades en cuestión son llamativas y no podrían haber sido ignoradas por administradores diligentes que actuaran en beneficio de la entidad. Es inadmisible que los directivos no se hubieran percatado de una inadecuada gestión que habría afectado casi el 65% de los recursos que la entidad ha tenido disponibles para contratación. Nótese, sobre este particular, que los directivos cuentan con las herramientas adecuadas para advertir una mala dirigencia de la entidad. Entre otras actividades, aprueban los Planes Anuales de Trabajo, los rubros correspondientes a cada actividad prevista en ellos y los estados financieros. De un análisis adecuado de estos documentos era posible advertir las sumas tan altas que se estaban invirtiendo en realizar estas contrataciones, lo que hubiese llamado la atención de cualquier administrador diligente y cuidadoso.

Adicionalmente, está demostrado que los directivos investigados fueron informados de la gestión contractual del Presidente Ejecutivo de la **CCM** y de los resultados que estaría generando. Así lo afirmó este funcionario durante la etapa preliminar de esta actuación[103]. A pesar de ello, los directivos omitieron la realización de actividades para someter a examen esa información y para apreciar lo que sería evidente: que la contratación se estaba direccionando hacia las mismas empresas en condiciones desfavorables para la **CCM**.

---

[103] Ver Sistema de trámites. Radicado No. 20-24508-10. Respuesta de 24/06/2020 a la denuncia que se presentó ante la SIC y la CGR. Pág. 5.

Es importante anotar que, de acuerdo con las quejas de los miembros de la Junta Directiva de la **CCM** designados del Gobierno Nacional y las actas donde constan las reuniones de ese órgano[104], el argumento principal de los directivos investigados para no exigir explicaciones sobre las evidentes irregularidades ha sido que ellos no deben coadministrar. Como ya quedó explicado, esa no es una justificación para omitir sus deberes de planeación, control y evaluación respecto de la gestión administrativa de la entidad. En efecto, el cumplimiento adecuado de esos deberes no corresponde a una coadministración en los términos de la prohibición contenida en el artículo 7 de la Ley 1727 de 2014. En consecuencia, los directivos están facultados para ejercer los comentados deberes mediante actuaciones encaminadas a someter a examen la gestión del Presidente Ejecutivo de la **CCM**, como el requerimiento de informes o la solicitud de acceso a información.

**b.** De otra parte, los directivos designados por el Gobierno Nacional le advirtieron a los demás miembros de la Junta Directiva de la **CCM** sobre las irregularidades en la contratación. Sin embargo, los directivos investigados no adoptaron medida alguna para corregir esas situaciones. Por el contrario, según los folios 10 y 11 de la queja presentada el 8 de junio de 2020[105], los miembros investigados se abstuvieron de cumplir con sus deberes bajo el pretexto de que eso implicaría usurpar las funciones de los entes de control.

Un aspecto más que los directivos designados por el Gobierno Nacional propusieron estuvo relacionado con la modificación de la normativa de la **CCM**, en particular para corregir una serie de reglas que podrían favorecer la inadecuada gestión contractual que sistemáticamente ha padecido la entidad[106]. Los directivos investigados, a pesar de la evidencia de las irregularidades, votaron negativamente dicha modificación, con lo que nuevamente habrían incumplido sus deberes de control y evaluación.

En relación con este punto, esta Superintendencia considera que en la normativa de la **CCM** efectivamente existen reglas que promoverían conductas como las que se analizan en esta actuación.

En primer lugar, con fundamento en los numerales 6, 7 y 25 del artículo 27 de los Estatutos, es función del Presidente Ejecutivo de la **CCM** ser el ordenador del gasto, celebrar o ejecutar los contratos de la entidad y, además, aprobar el Manual de Contratación, Compra y Suministro. Así, ese funcionario estaría encargado de diseñar las normas que deberían regular y controlar su gestión. Al respecto, aunque el Presidente Ejecutivo de la **CCM** hubiera decidido no hacer uso de esa facultad, lo cierto es que constituye una debilidad institucional que un administrador diligente orientado a actuar en beneficio de la entidad habría corregido.

En segundo lugar, el Presidente Ejecutivo de la **CCM** cuenta con la facultad de contratar hasta por 1000 SMLMV sin autorización de la Junta Directiva. Esta es una cuantía muy alta en comparación con otras cámaras de comercio de tamaño comparable, como las de Ibagué (100 SMLMV), Cauca (100 SMLMV), Pasto (100 SMLMV), Oriente Antioqueño (200 SMLMV) o Valledupar (200 SMLMV). Adicionalmente, las atribuciones del Presidente Ejecutivo de la **CCM** son más amplias que las de los representantes legales de otras cámaras de comercio de mayor tamaño, como las de Medellín (200 SMLMV), Cali (300 SMLMV) o Barranquilla (250 SMLMV).

En tercer lugar, aunque el numeral 5 del artículo 12 de los Estatutos de la **CCM** establece que la Junta Directiva autorizará al Presidente Ejecutivo para celebrar o ejecutar todos los actos, convenios y contratos cuya cuantía exceda el límite referido, en el artículo 2.1. del Manual de Contratación, Compra y Suministro de la **CCM** (Acuerdo No. 5 de 2016) se estableció que el Presidente de la Junta Directiva de la entidad podría conceder esa indispensable autorización. Esta regla, además de contraria al referido artículo 12 de los Estatutos, limita la posibilidad de control que debería ejercer la Junta Directiva sobre la gestión del Presidente Ejecutivo.

Finalmente, los mecanismos de contratación son vulnerables considerando las altas sumas que contrata la **CCM**. Recuérdese que la entidad solo tiene dos modalidades de contratación: la contratación directa con llamado de ofertas y la contratación directa sin llamado de ofertas. En

---

[104] Acta No. 544 del 30 de septiembre de 2019

[105] Comunicación radicada con el número 20-165180 que se encuentra acumulada y hace parte del radicado No. 20-24508.

[106] Acta Nos. 543 del 30 de agosto y 546 del 25 de noviembre de 2019.

comparación, otras cámaras de comercio comparables tienen mecanismos adicionales cuya procedibilidad está regulada de manera más clara:

| **CÁMARA DE COMERCIO** | **COMPETENCIA PRESIDENTE EJECUTIVO** | **CRITERIOS DE SELECCIÓN Y MECANISMOS DE CONVOCATORIA** |
|---|---|---|
| PASTO | El presidente ejecutivo, tendrá la facultad para celebrar, ejecutar actos y contratos y ordenar gastos, hasta por valores de cien (100) salarios mínimos legales vigentes mensuales sin autorización alguna. Conforme el Artículo 35 numeral 5 del Estatuto de Cámara de Comercio. | • El Comité Asesor de Compras asesorará la selección de las propuestas o cotizaciones requeridas, cuando se trate de bienes con cuantía superior a los 26 SMMLV, las recomendaciones no tendrán carácter vinculante para el ordenador del gasto. Para los servicios aplica solo en los casos en que el solicitante lo requiera.<br><br>Para la selección del contratista la Organización debe tener en cuenta aquel que presente las mejores condiciones de conformidad con las necesidades de la entidad, teniendo en cuenta las condiciones objetivas y comparables de las ofertas presentadas, la trayectoria del proveedor u oferente, el precio, calidad, plazo, mejores garantías y ofrecimientos adicionales cuando ellos hayan sido previamente establecidos como factores calificables y cuando puedan ser objeto de comparación y calificación. Cuando la contratación tenga por objeto la adquisición de bienes y servicios comunes, se tendrá en cuenta el precio como factor prevaleciente de evaluación, aunque en tal caso se invitará a participar sólo a proponentes cuyas condiciones mínimas hayan sido objeto de valoración y consideración. Para la prestación de bienes y servicios especializados, se podrá tener en cuenta, además del precio, los aspectos técnicos de la oferta, así como la experiencia relevante del oferente.<br><br>Los procesos de selección para la escogencia del contratista adelantados por la Cámara de Comercio de Pasto, que por cualquier causa no culminen con la celebración del contrato, no constituyen una licitación, oferta de contrato o promesa de celebrarlo o derecho a favor del contratista, y por ende no son objeto de reclamación frente a la entidad, ya que solo constituyen meras expectativas. Será criterio de preferencia de selección de un contratista en caso de empate, los siguientes:<br>• Pertenecer al círculo preferencial de afiliados de la Cámara de Comercio de Pasto.<br>• Que el oferente pertenezca a la jurisdicción de competencia de la Cámara de Comercio de Pasto.<br>• Los activos más altos reportados por en el certificado de existencia y representación legal.<br>• Se podrá realizar por CONVOCATORIA ABIERTA (se publicará la convocatoria en la página web, en redes sociales, en un periódico de amplia circulación regional o nacional o en las carteleras de la Cámara de Comercio de Pasto. |
| IBAGUÉ | El presidente ejecutivo será el único responsable como el ordenador del gasto conforme a los estatutos de la CCI, sin embargo, delega bajo su responsabilidad a los directores, subdirectores y coordinadores para autorizar compras de productos y/o servicios de acuerdo con la siguiente tabla: Coordinadores: Hasta 4 SMMLV Subdirectores: Hasta 6 SMMLV Directores; Hasta 10 SMMLV Presidente Ejecutivo: Hasta 100 SMMLV Junta Directiva: Superior a 100 SMMLV | Todo proveedor deberá ser evaluado, seleccionado, validado, reevaluado y registrado en el formato correspondiente. |
| ORIENTE ANTIOQUEÑO | Serán objeto de estudio en el Comité de Contratación, los contratos y convenios que por cuantía superen un valor de treinta y cinco (35) salarios mínimos legales mensuales vigentes (S.M.L.M.V) en adelante. No obstante, podrá reunirse a estudiar contrataciones por menor cuantía si la | Contratación con monto superior a 35 S.M.L.M.V y hasta 200 S.M.L.M.V: Requerirá la elaboración del contrato y el cumplimiento previo de los siguientes requisitos: - Elaboración de términos de referencia e invitación mínimo a tres oferentes. - Reunión de Comité de Contratación. De manera excepcional el Comité podrá prescindir de las cotizaciones exigidas por razones de conveniencia, economía, celeridad, eficacia, eficiencia, pertinencia, previa justificación en el acta y aprobada por la Presidencia Ejecutiva. Contratación con un monto superior a 200 S.M.L.M.V: Además de los anteriores requisitos, requerirá la autorización previa de la Junta Directiva, que constará en la respectiva acta de reunión. De la contratación directa: Contratación directa. Se podrá realizar este tipo de contratación sin limitación a su cuantía y sin requerir reunión del Comité de Contratación, cuando se trate de contratos intuito persona (celebración de un contrato teniendo en cuenta las cualidades y calidades de la persona natural o jurídica que provee un producto o servicio, por su especialidad. ° Excepciones en la etapa precontractual. La CCOA puede contratar bienes o servicios |

| | | |
|---|---|---|
| | entidad así lo considera. | con una sola cotización o propuesta en los siguientes casos: por contratación directa de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 del presente manual, en contratos de mantenimiento con contratista que inicialmente suministró los bienes; por necesidad inminente o urgencia motivada, cuando no haya sido posible la escogencia de un contratista luego de un proceso de selección, cuando se requiera dar continuidad a proyectos o actividades que permitan satisfacer las necesidades de la entidad de manera eficiente. |
| CAUCA | Presidente Ejecutivo: Hasta (100) S.M.M.L.V Presidente Ejecutivo con aprobación de la Presidencia de la Junta Directiva: Mayor a (100) S.M.M.L.V e inferiores a ciento cincuenta (150) S.M.M.L.V | Comité de Compras:<br><br>Cuantías IVA incluido: Compras iguales o menores a medio (1/2) S.M.L.M.V- No requiere cotización, autorizan los Directores de Área. Compra que superen el medio (1/2) S.M.L.M.V y lleguen hasta los dos (2) S.M.L.M.V- Mínimo dos (2) cotizaciones, autoriza Presidencia Ejecutiva, la Presidencia Ejecutiva tendrá la potestad para solicitar una tercera cotización. Compra superior a dos (2) S.M.L.M.V: Mínimo tres (3) Cotizaciones, autoriza Presidencia Ejecutiva; la Presidencia Ejecutiva tendrá la potestad para solicitar una cuarta cotización.<br><br>REALIZAR SOLICITUD: El área respectiva deberá hacer la solicitud por escrito (puede ser por medio físico o digital) en donde se presenta la descripción exacta y amplia del bien o servicio que se desea comprar. La solicitud de cotizaciones también podrá realizarse in situ según la necesidad. ABRIR INVITACIÓN: Cuando el total de la compra supere el valor equivalente a cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes, la Cámara emitirá los correspondientes términos de referencia, de acuerdo con el requerimiento del bien o servicio. Estos términos serán suministrados por el área que tiene la necesidad de compra y se publicarán en la página web de la Entidad. La Cámara de Comercio del Cauca, invitará a cotizar a los proveedores en el siguiente orden de preferencia: Proveedores que tengan la calidad de afiliados a la Entidad, proveedores registrados en la Entidad, interesados en los términos de referencia. NOTA: No se requerirá la obtención previa del número de cotizaciones antes previstas, en los siguientes casos: - Cuando la necesidad inminente o urgencia motivada del servicio no permitan solicitar ofertas o cotizaciones. - Cuando en el mercado solamente exista un único productor o distribuidor del bien o servicio o contratar |

Es importante anotar que en la sesión del 27 de mayo de 2020[107] los directivos designados por el Gobierno Nacional reiteraron las preocupaciones que habían venido exponiéndole a la Junta Directiva respecto de la contratación efectuada en los últimos 5 años, así como en relación con las reglas que generan vulnerabilidad para la entidad. Por lo anterior, pusieron a consideración del órgano de dirección que se solicitara a las entidades de control que realizaran unas auditorías, lo cual fue negado por los miembros de la Junta Directiva elegidos por los comerciantes.

En conclusión, los directivos investigados, aunque tienen los medios para informarse y revisar la gestión contractual de la entidad, y a pesar de las evidencias de irregularidades en esas actividades, han omitido la adopción de medida alguna encaminada a materializar su función de control y evaluación. Nótese que un adecuado ejercicio de esas funciones habría permitido que el patrimonio de la **CCM** estuviera protegido ante posibles irregularidades como las que fueron descritas a lo largo de esta resolución. Así mismo, reforzarían el bienestar financiero de la entidad y la posibilidad de lograr beneficios materiales para el cumplimiento de sus funciones públicas y gremiales.

**SEXTO:** Los comportamientos del Presidente Ejecutivo y de los miembros de la Junta Directiva de la **CCM** que serán investigados habrían afectado la buena marcha de la entidad. El sustento de esta conclusión se presenta a continuación.

**6.1.** La afectación a la buena marcha de la cámara de comercio.

Las cámaras de comercio son entidades privadas cuya existencia y continuidad está justificada por el cumplimiento eficiente de las funciones públicas y gremiales que el régimen jurídico aplicable a ellas les confía. Esta conclusión se fundamenta en cuatro consideraciones. En primer lugar, la atribución de funciones públicas a las cámaras de comercio es una aplicación de la figura de la descentralización por colaboración, cuya procedencia está condicionada a que el particular a quien se atribuye el ejercicio de funciones públicas pueda cumplirlas de manera más eficiente de lo que podría lograr una entidad pública[108]. En segundo lugar, el artículo 2.2.2.38.1.1 del Decreto 1074 de 2015 establece que una de las condiciones para crear una cámara de comercio es que exista una garantía del "cumplimiento eficiente de sus funciones". En tercer lugar, los trabajos preparatorios de la Ley 1727 de 2014 evidencian que uno de sus propósitos fundamentales consistió en que las cámaras de comercio fueran más eficientes en el cumplimiento de las funciones públicas que se les atribuyen[109]. Finalmente, el artículo 2.2.2.43.1. del Decreto 1074 de 2015 establece que los recursos

[107] Acta 552 del 27 de mayo de 2020.
[108] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C – 909 de 2007.
[109] Gaceta del Congreso No. 861 de 2013, pág. 9.

públicos administrados por las cámaras de comercio solo pueden ser utilizados para el cumplimiento de sus funciones públicas y gremiales. En consecuencia, las cámaras de comercio tienen un valor instrumental, materializado en que reúnan las condiciones para cumplir de manera adecuada y eficiente las funciones a su cargo.

Sobre la base de lo anterior, el concepto de buena marcha no se refiere exclusivamente a que la cámara de comercio tenga los recursos necesarios para operar. Esa concepción implicaría que la existencia de esas instituciones constituye una finalidad en sí misma, pero ya está claro que su justificación está determinada por el cumplimiento adecuado y eficiente de las funciones a su cargo. En consecuencia, la buena marcha de la cámara de comercio también está relacionada con que la entidad tenga las condiciones para cumplir de manera adecuada y eficiente sus funciones, tanto las públicas como las de carácter gremial. Esto implica, entre otras exigencias, que la actividad de esas entidades pueda materializarse en beneficio de los comerciantes, que son unos de los principales destinatarios de su gestión.

En relación con la consideración recién anotada, es importante resaltar que la actividad de las cámaras de comercio debe estar *materialmente* orientada al cumplimiento adecuado y eficiente de sus funciones. No basta, entonces, que los recursos administrados por la entidad se destinen de una manera simplemente *formal* a esa finalidad, pues en ese caso el propósito que justifica su existencia no se materializaría. A manera de ejemplo, que la cámara de comercio destine sus recursos al desarrollo de sus actividades registrales es una condición necesaria pero no suficiente para concluir que marcha bien. Para acreditar esta circunstancia será necesario, además, que el objeto al que se destinaron sus recursos tenga las condiciones de idoneidad para cumplir de manera adecuada y eficiente –esto es, en forma *material* y no simplemente *formal*– la función que se pretende satisfacer.

En conclusión, si los administradores de la cámara de comercio despilfarran los recursos de la entidad en el desarrollo de actividades que, aunque formalmente correspondan a sus funciones, no tengan las condiciones para materializar los propósitos de su gestión, tendrá que concluirse que la buena marcha de la cámara de comercio está comprometida de manera significativa.

**6.2.** Los comportamientos investigados habrían comprometido la buena marcha de la **CCM**.

La gestión contractual del Presidente Ejecutivo de la **CCM**, en la que habrían participado algunos miembros de su Junta Directiva, habría estado orientada a beneficiar un conjunto de empresas que estarían vinculadas con los directivos de la **CCM** y que carecerían de condiciones de idoneidad para materializar un desarrollo adecuado y eficiente de las funciones a cargo de la entidad. En ese sentido, la inadecuada gestión contractual habría constituido un despilfarro de los recursos de la **CCM**. Esto es así porque dicha gestión solo habría estado orientada de manera formal al cumplimiento de las funciones de la **CCM**, pues desde un punto de vista material sus resultados no habrían contribuido al desarrollo adecuado y eficiente de las funciones de la entidad y, sobre todo, no habrían generado unos beneficios proporcionales a los recursos que fueron inadecuadamente gastados. Se trataría, entonces, de una gestión que no habría estado encaminada a cumplir las funciones que justifican la existencia de la **CCM**, sino a beneficiar a unas pocas empresas que frecuentemente contratan con la entidad.

La conclusión anterior está fundada, entre otras, en las siguientes consideraciones.

**a.** Aunque pudiera afirmarse que la inadecuada gestión contractual del Presidente Ejecutivo de la **CCM** no ha comprometido la situación financiera de la entidad y, por lo tanto, que su existencia misma o su capacidad para operar no están en riesgo, no puede perderse de vista el costo de oportunidad que ese despilfarro habría generado. Ese costo habría consistido en que la **CCM** habría quedado imposibilitada para destinar de manera más eficiente sus recursos, de forma tal que pudiera desarrollar proyectos indispensables para cumplir materialmente sus funciones públicas y gremiales en beneficio de sus destinatarios. Un buen ejemplo de esta consecuencia se aprecia en lo relacionado con la constitución de sedes, seccionales y oficinas de la **CCM**. Este es un aspecto relevante para materializar un cumplimiento adecuado y eficiente de las funciones de la entidad, pues el artículo 2.2.2.38.1.3 del Decreto 1074 de 2015 dispone claramente que ese tipo de medidas son idóneas para facilitar la prestación y acceso a los servicios de las cámaras de comercio.

El aspecto que se debe destacar para acreditar la afectación a la buena marcha de la **CCM** consiste en que, debido a las inmensas cuantías que el Presidente Ejecutivo de la entidad ha invertido con el exclusivo resultado de favorecer a sus contratistas frecuentes, la **CCM** no ha podido constituir sedes,

seccionales u oficinas en municipios de su jurisdicción diferentes de Montería. Este es un resultado llamativo, pues durante más de 5 años el Presidente Ejecutivo de la **CCM** ha preferido destinar miles de millones de pesos para que varios contratistas realicen la misma actividad de recaudo en los municipios de Córdoba, pero no ha considerado apropiado abrir sedes de la entidad para que esa gestión pueda ser ejecutada de manera directa, a menos costo y con mejores resultados. Es importante anotar, para sustentar esta consideración, que otras cámaras de comercio que tienen ingresos comparables con los de la **CCM** sí han acometido el proyecto de mejorar sus servicios mediante la constitución de sedes, seccionales u oficinas. En el cuadro siguiente se presentan algunos ejemplos:

| **Cámara de Comercio** | **Ingresos** | **Sedes** |
|---|---|---|
| Pasto | $8.284´400.837 | 5 |
| Ibagué | $8.840´514.050 | 5 |
| Oriente Antioqueño | $9.036´750.184 | 4 |

La creación de sedes en otros lugares de la región facilitaría en gran medida el acceso de los comerciantes a los servicios de la **CCM**, que podría destinar las inmensas sumas que ha invertido en los contratos de promoción y recaudo en un proyecto como este, que sí beneficiaría realmente a los comerciantes.

**b.** La inadecuada gestión contractual que habría desarrollado el Presidente Ejecutivo de la **CCM** habría impedido que un porcentaje sustancial de la inversión se dedique a proyectos que beneficien materialmente a los destinatarios de la actividad de la entidad. Un ejemplo podría encontrarse en los recursos destinados para capacitaciones en diversos temas. Aunque esa inversión es *formalmente* adecuada debido a que correspondería a una de las funciones gremiales de la entidad, ya quedó claro que, en la práctica, no habría generado resultados tangibles y proporcionales a la cantidad de recursos destinados para ese propósito. Una de las circunstancias que generarían esos resultados consistió en que la inversión –que habría cumplido su propósito de favorecer a los contratistas frecuentes de la **CCM**– no habría llegado al público objetivo en las condiciones esperadas y, además, no habría generado resultado alguno en beneficio de los comerciantes. En resumen, los recursos públicos que se han discriminado en este acto deberían gastarse en el desarrollo de los empresarios y comerciantes de la región o en el mismo mejoramiento de la estructura de la **CCM**, pero definitivamente no deberían direccionarse a beneficiar a unas pocas empresas.

**c.** Esta Superintendencia ha recibido quejas en las que se manifestó inconformidad respecto de los beneficios que la **CCM** le otorga a sus comerciantes. En primer lugar, el 17 de julio[110] y el 8 de septiembre de 2020[111] **JAVIER BERRÍO VERGARA** afirmó lo siguiente:

> "(…) Debido al clamor de la prensa local, regional y nacional en donde se puso en descubierto unos hechos de corrupción dentro de la administración de los recursos públicos que venimos pagando por la inscripción, renovación de la matrícula mercantil y certificación de la existencia mercantil, en manos de unos sujetos que vienen ejerciendo la administración de dicha entidad hace DÉCADAS (…)
>
> Hoy gracias a Dios ha sido desenmascarado el mal manejo de nuestros recursos de los cuales los comerciantes no han sido beneficiados ni siquiera en un tinto o una bolsa de agua, por valor de $500 pesos al por mayor.
>
> Da tristeza e impotencia que muchos comerciantes cierran sus negocios debido a la situación económica que viene atravesando nuestro país, y estos individuos de cuello blanco, vengan aumentando su patrimonio personal, familiar y salgan de paseo a cargo de estos recursos públicos, porque piensan que están administrando una tienda, sin ningún control, en vez de invertir las utilidades en los mismos comerciantes en diferentes actividades legales (…)".

Así mismo, ya se refirió la queja anónima de 17 de julio de 2020 en la que se manifestó lo siguiente:

> "(…) Los directivos que fueron destituidos siguen mandando y de ellos es la directriz de la disminución de salarios. Para pagar salarios no hay plata, pero para sus viajes de paseo al exterior sí bajo la modalidad de viáticos, servicios públicos de las casas de los miembros de

[110] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-242550-0.
[111] Ver sistema de trámites. Radicado No. 20-323323-0.

> la junta, aparatos tecnológicos de alta gama, para sus choferes, la cámara le paga al presidente ejecutivo un arriendo por su carro personal para uso supuestamente de la cámara, lo cual es falso, con ese contrato no paga ni la gasolina entre otras cositas. El dinero de los afiliados les queda completo, mientras en otras cámaras los afiliados tienen beneficios-convenios.
>
> Los afiliados de la Cámara de Comercio de Montería no perciben ningún beneficio, la única directriz es devolver la cuota de afiliación en certificados (…)".

En conclusión, en este acto administrativo se ha descrito la inadecuada gestión contractual que habría desarrollado el Presidente Ejecutivo de la **CCM** con la participación del Presidente de la Junta Directiva y uno de los miembros de ese órgano de dirección. Así mismo, se ha explicado que esa inadecuada gestión habría sido posible debido a que los miembros de la Junta Directiva elegidos por los comerciantes habrían incumplido sus deberes de control y evaluación. Esos comportamientos, como quedó explicado, además habrían afectado la buena marcha de la **CCM** porque habrían impedido que desarrollara de manera adecuada y eficiente las funciones a su cargo.

**SÉPTIMO:** En conclusión de todo lo expuesto, esta Superintendencia formulará cargos contra las siguientes personas. En primer lugar, contra **FÉLIX DE LA CRUZ MANZUR JATTIN**, Presidente Ejecutivo de la **CCM**, por los comportamientos referidos en el considerando cuarto de este acto administrativo. En segundo lugar, contra **JORGE ELIÉCER DORIA CORRALES**, **ÁLVARO SEGRITH SEPÚLVEDA SALGADO**, **GLORIA INÉS DÍAZ TAPIA** y **MARIO FIDEL DÍAZ IBÁÑEZ**, miembros de la Junta Directiva de la **CCM** elegidos por los comerciantes, por los comportamientos descritos en el considerando quinto de este acto administrativo. Adicionalmente, esta Superintendencia formulará cargos contra **JORGE ELIÉCER DORIA CORRALES** y **ÁLVARO SEGRITH SEPÚLVEDA SALGADO** por su presunta participación en los comportamientos relacionados en el considerando cuarto de este acto administrativo.

En mérito de lo expuesto, esta Superintendencia

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO: INICIAR INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA Y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS** contra **FÉLIX DE LA CRUZ MANZUR JATTIN**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.140.546, en su condición de Presidente Ejecutivo de la **CÁMARA DE COMERCIO DE MONTERÍA**, identificada con el NIT 891080019-4, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de la presente Resolución.

**ARTÍCULO SEGUNDO: INICIAR INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA Y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS** contra **JORGE ELIÉCER DORIA CORRALES**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 78.017.786, en calidad de Presidente de la Junta Directiva de la **CÁMARA DE COMERCIO DE MONTERÍA**, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de la presente Resolución.

**ARTÍCULO TERCERO: INICIAR INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA Y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS** contra **ÁLVARO SEGRITH SEPÚLVEDA SALGADO**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.067.859.085, en calidad de miembro de la Junta Directiva de la **CÁMARA DE COMERCIO DE MONTERÍA**, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de la presente Resolución.

**ARTÍCULO CUARTO: INICIAR INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA Y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS** contra **GLORIA INÉS DÍAZ TAPIA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 33.280.968, en calidad de miembro de la Junta Directiva de la **CÁMARA DE COMERCIO DE MONTERÍA**, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de la presente Resolución.

**ARTÍCULO QUINTO: INICIAR INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA Y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS** contra **MARIO FIDEL DÍAZ IBÁÑEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 78.690.028, en calidad de miembro de la Junta Directiva de la **CÁMARA DE COMERCIO DE MONTERÍA**, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de la presente Resolución.

**ARTÍCULO SEXTO: CONCEDER** a los investigados un término de hasta quince (15) días hábiles, contados a partir de su notificación, para que presenten sus descargos y soliciten o aporten las pruebas que pretendan hacer valer en el curso de la presente actuación administrativa, de

conformidad con lo previsto en el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**ARTICULO SÉPTIMO: NOTIFICAR** personalmente el contenido del presente acto administrativo a los investigados, entregándoles copia de este y advirtiéndoles que en su contra no procede recurso alguno, en los términos del artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.

**ARTÍCULO OCTAVO: COMUNICAR** el contenido del presente acto administrativo a la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** y a la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá, D.C., a los

ANDRES BERNARDO BARRETO GONZALEZ
Firmado digitalmente por ANDRES BERNARDO BARRETO GONZALEZ
Fecha: 2020.09.21 12:47:36 -05'00'

**ANDRÉS BARRETO GÓNZALEZ**
**SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

**Notificaciones**

**FELIX MANZUR JATTIN**
CC. 19.140.546
Presidente Ejecutivo (suspendido provisionalmente)
**CÁMARA DE COMERCIO DE MONTERÍA**
NIT. 891080019-4
presidenciaejecutiva@ccmonteria.org.co

**MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE COMERCIO DE MONTERÍA**

**JORGE ELIÉRCER DORIA CORRALES**
**CC.** 78017786
jdoria@doriautos.com
CR 2 CEN 40 73
MONTERÍA-CÓRDOBA

**ALVARO SEGRITH SEPULVEDA**
CC. 1067859085
salgadopalomo@yahoo.es
CR 13B NRO. 63 - 14 APTO 601 TB BRISAS DE CASTILLA
MONTERÍA-CÓRDOBA

**GLORIA INÉS DÍAZ TAPIA**
CC. 33280968
diaztapiagloria@hotmail.com
CL.35 NRO. 1C-19
MONTERÍA-CÓRDOBA

**MARIO FIDEL DÍAZ IBAÑEZ**
CC. 78690028
tallerdeserviciodiaz@hotmail.com
CR 2 NRO. 40-40
MONTERÍA-CÓRDOBA