



Concepto 379081 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública

20226000379081

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20226000379081

Fecha: 25/10/2022 10:59:54 a.m.

Bogotá D.C.

REF: ENTIDADES - Naturaleza Jurídica. Cooperativas. RAD N° 20229000493412 del 22 de septiembre de 2022.

Acuso recibo a su comunicación, mediante la cual consulta lo siguiente:

Cuál es la naturaleza jurídica de las administraciones públicas cooperativas, tienen la calidad de entidades públicas pertenecientes a la Rama Ejecutiva o son entes privados.

Bajo qué norma o regla jurisprudencial se puede determinar la naturaleza jurídica de estos entes.

De lo anterior me permito manifestar lo siguiente.

Revisando los estatutos de la Cooperativa y la ordenanza que las constituye se observa que su constitución es de Cooperativa de acuerdo con la Ley 79 de 1988 en donde expresa:

"ARTÍCULO 4. Es cooperativa la empresa asociativa sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa, creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general.

Se presume que una empresa asociativa no tiene ánimo de lucro, cuando cumpla los siguientes requisitos:

1. Que establezca la irrepartibilidad de las reservas sociales y en caso de liquidación, la del remanente patrimonial.
2. Que destine sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social, al crecimiento de sus reservas y fondos, y a reintegrar a sus asociados para los mismos en proporción al uso de los servicios o a la participación en el trabajo de la empresa, sin perjuicio de amortizar los aportes y conservarlos en su valor real."

Igualmente, el Decreto nº Ley 1482 de 1989 en cuanto a la naturaleza jurídica de las cooperativas señala:

"ARTÍCULO 1. OBJETO DEL DECRETO. El objeto del presente Decreto es dotar a las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas de un marco jurídico que permita su desarrollo, favorecer la prestación de servicios a la comunidad e impulsar su organización bajo la modalidad cooperativa, y garantizar el apoyo del Estado a aquéllas.

ARTÍCULO 2. NATURALEZA Y CARACTERISTICAS. Las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas, que se denominarán administraciones cooperativas, se considerarán como formas asociativas componentes del sector cooperativo y tendrán las siguientes características:

Serán de iniciativa de la Nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías y los municipios o distritos municipales, mediante leyes, ordenanzas o acuerdos.

Disfrutarán de autonomía administrativa, económica y financiera compatible con su naturaleza de entidades del sector cooperativo.

Funcionarán de conformidad con el principio de la participación democrática.

Tendrán por objeto prestar servicios a sus asociados.

Establecerán la irrepartibilidad de las reservas sociales y, en caso de liquidación, la del remanente patrimonial.

Destinarán sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social y al crecimiento de sus reservas y fondos, sin perjuicio de amortizar los aportes y conservarlos en su valor real.

Adoptarán el principio de libre ingreso y retiro de sus asociados, cuyo número será variable e ilimitado, pero en ningún caso inferior a cinco.

Se constituirán con duración indefinida.

ARTÍCULO 3. CONSTITUCIÓN. De conformidad y en desarrollo de la iniciativa a que se refiere el numeral 1 del artículo 2º del presente Decreto, las administraciones cooperativas se constituirán por documento privado y su personería jurídica será reconocida por el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas.

La constitución de toda administración cooperativa se hará en asamblea de constitución, en la cual serán aprobados los estatutos y nombrados en propiedad los órganos de administración y vigilancia."

De acuerdo con lo anterior, se puede establecer que las cooperativas son empresas asociativas sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa, con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios.

Son formas de administración públicas cooperativas, que se denominarán administraciones cooperativas y tienen algunas de las siguientes características; son iniciativa de la nación, departamento, municipios etc. mediante leyes, ordenanzas o acuerdos, tendrán autonomía administrativa, económica y financiera compatible con su naturaleza de entidades del sector cooperativo, su objeto es prestar servicios a sus asociados.

De otra parte, la Ley 489 de 1998 establece la conformación de la rama ejecutiva del poder público en lo siguiente:

"ARTÍCULO 38.- Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

(...)

Del Sector descentralizado por servicios:

a. Los establecimientos públicos;

b. Las empresas industriales y comerciales del Estado;

c. Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica;

d. Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;

f. Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta

g. Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

PARÁGRAFO 1.- Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social, se someten al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado.

PARÁGRAFO 2.- A demás de lo previsto en el literal c) del numeral 1 del presente artículo, como organismos consultivos o coordinadores, para

toda la administración o parte de ella, funcionaran con carácter permanente o temporal y con representación de varias entidades estatales y, si fuere el caso, del sector privado, los que la ley determine. En el acto de Constitución se indicará al Ministerio o Departamento Administrativo al cuál quedaren adscritos tales organismos."

De acuerdo con la anterior disposición se observa que las entidades que hacen parte de la rama ejecutiva del poder público del sector descentralizado por servicios son, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del estado, las superintendencias y las unidades administrativas especiales, las empresas sociales del estado y las empresas de servicios públicos, las sociedades públicas y sociedades de economía mixta y las demás entidades que organice o autorice la ley.

Por lo tanto, para dar contestación a su consulta, las cooperativas son empresas asociativas sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa, se regulan por su propia normativa y estarán bajo el control de la Superintendencia de la Economía Solidaria de acuerdo con el Decreto 186 de 2004.

En consecuencia, dando contestación a su primer interrogante, las Cooperativas no hacen parte de la rama ejecutiva del poder público del sector descentralizado por servicios, además estas cuentan con normativa propia y hacen parte del sector cooperativo como personas jurídicas de derecho privado.

Respecto a su segundo interrogante, por ser las cooperativas del sector cooperativo la norma que los regula Ley 79 de 1988 y Decreto 1482 de 1989 y los vigila la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; y demás temas competencia de este Departamento Administrativo, me permito indicar que en el link <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyecto: Adriana Sánchez

Revisó: Maia Valeria Borja

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

"Por la cual se actualiza la Legislación Cooperativa".

"Por el cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes internos, de responsabilidad y sanciones y se dictan medidas para el fomento de las empresas de servicios en las formas de Administraciones Públicas Cooperativas".

"Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."

"Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de la Economía Solidaria."

Sentencia No. C-589/95.

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 00:00:08