



Función Pública

Concepto 129901 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000129901

Fecha: 30/03/2023 04:10:55 p.m.

Bogotá D.C.

REF: ENTIDADES. Naturaleza jurídica de las cooperativas que su capital social es público.

RAD.- 20232060165892 del 15 de marzo de 2023.

En atención a su escrito de la referencia, mediante el cual consulta por la naturaleza jurídica de las cooperativas cuyo capital social es público, le indico lo siguiente:

De acuerdo con la Ley 79 de 1988, en relación con el tema objeto de su escrito, expresa lo siguiente:

“Artículo 4º. 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:

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

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.”

Por su parte, el Decreto Ley 1482 de 1989 en cuanto a la naturaleza jurídica de las cooperativas señala:

“Artículo 1º 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 2º NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS. 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° CONSTITUCION. De conformidad y en desarrollo de la iniciativa a que se refiere el numeral 1 del artículo 2° 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.” (Subraya fuera de texto)

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.

El mencionado decreto ley, señaló igualmente que podrán asociarse a las administraciones cooperativas tanto entidades del sector público como del privado, donde la afiliación estará condicionada a la compatibilidad de los objetivos de las administraciones cooperativas, con los objetivos o finalidades de las entidades que pretenden su vinculación.

Frente al particular, la Sala de Consulta y del Servicio Civil del Consejo de Estado, se pronunció mediante el concepto No. 809 del 6 de junio de 1996 en el que afirmó que las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas son entidades de naturaleza pública independientemente del régimen especial de funcionamiento integrado por normas de derecho público y de derecho privado, a las que se les aplica en lo pertinente las normas que rigen el sector de la economía solidaria. En el concepto mencionado se sostuvo lo siguiente:

“La Ley 79 de 1988, en el Título II sobre el Sector Cooperativo, al describir en el capítulo IV otras formas asociativas, dispone:

“ARTÍCULO 130. Las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas, establecidas por la Nación, los departamentos (intendencias y comisarías) y los municipios o distritos municipales, mediante leyes, ordenanzas o acuerdos, serán consideradas como formas asociativas para los efectos de este título y podrán constituirse con un mínimo de cinco entidades.”

Posteriormente el Gobierno Nacional, en desarrollo de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 131 de la mencionada ley, expidió el Decreto - ley 1482 de 1989, que regula, entre otras entidades, a las empresas de servicios bajo la forma de administraciones públicas cooperativas. Este decreto, entre otras cosas ordena: que serán de iniciativa de la Nación, los departamentos, los distritos y municipios mediante leyes, ordenanzas o acuerdos; que tendrán personería jurídica que les reconocerá el Departamento Administrativo de Cooperativas, DANCOOP; que el pago de los aportes y demás contribuciones económicas por parte de las entidades públicas que las establezcan, estará supeditado a las apropiaciones presupuestales que para tal fin deben efectuar las entidades asociadas sujetas a tal requisito.

Lo anterior indica el origen presupuestal de los recursos utilizados para cumplir con los aportes ordinarios o extraordinarios de las entidades asociadas y con los cuales se forma el patrimonio de las administraciones públicas cooperativas.

De tal manera que no ofrece duda alguna la naturaleza pública de tales recursos (art. 25 Decreto 1482 / 89) y su afectación a la prestación de servicios públicos (art. 1º ibídem), independientemente del régimen especial de funcionamiento, integrado por elementos de derecho público y

de derecho privado, al que están sujetas dichas entidades.

Por consiguiente, son entidades públicas creadas por la Nación o las entidades territoriales, a las que por su naturaleza cooperativa se les aplica la legislación cooperativa, en lo que fuere pertinente (art. 8º Ley 79 de 1988), y por lo mismo están sujetas a la inspección y vigilancia del DANCOOP (arts. 39 y 40 del Decreto 1482 de 1989). Dicha naturaleza especial de cooperativas es compatible con el carácter público de los aportes que conforman su patrimonio, circunstancia en la cual se fundamenta el ejercicio de las funciones de control fiscal por parte de la Contraloría.

Esta especie de propiedad cooperativa tiene, desde la Constitución Política de 1991, especial tratamiento por parte del Estado, ya que a este le corresponde proteger y promover las formas asociativas y solidarias de propiedad (art. 58), así como fortalecer las organizaciones solidarias (art. 333).4” (Subrayas fuera de texto)

Posteriormente, mediante Sentencia 0058 de 2010, con ponencia del Magistrado Dr. Gustavo Aponte Santos, con radicado Radicación número: 11001-03-06-000-2009-00058-00(1972), al estudiar la naturaleza de FODESEP, reiteró su posición al clasificarlas como entidades públicas, enlistadas dentro del grupo de “otras formas de administración pública cooperativa” denominadas a su vez por el artículo 2º del Decreto Ley 1482 de 1989, como “administraciones cooperativas”.

De otra parte, con la expedición de la Ley 489 de 1998, se definió en el artículo 38, la integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público. Allí se incluyó como parte de su estructura a “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.”

Adicionalmente, el artículo 68 de la citada Ley 489, definió como entidades descentralizadas a “*las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.*”

En este orden de ideas, las normas señalan como parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el sector descentralizado por servicios, a las entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree u organice la ley para ejercer funciones administrativas y para la prestación de servicios públicos.

De acuerdo con lo expuesto y en atención puntual de su primer interrogante: “¿Las administraciones públicas cooperativas conformadas con capital público minoritario son de naturaleza pública?”, le manifiesto que, de conformidad con las disposiciones estudiadas en el presente escrito, junto con los pronunciamientos del Consejo de Estado, se deduce que en el caso que la cooperativa haya sido creada por la Nación o las entidades territoriales, a las que por su naturaleza se les aplica la legislación cooperativa, cuyos aportes sociales sean de origen público, se entenderá que son entidades públicas.

A su segundo interrogante, mediante el cual consulta: “¿La Administración Pública Cooperativa Servir que presenta la siguiente composición de capital: “Nacional público”: 33.33 %, y “Nacional Privado”: 66.67 %, es de naturaleza pública?”, le manifiesto que, de conformidad con la anterior respuesta, y, como quiera que el capital social de la cooperativa está constituido con aportes públicos, se debe entender que se trata de una entidad pública, independientemente que se rija por las disposiciones del derecho privado.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público, las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos; así como la normatividad que ha emitido el Gobierno Nacional a propósito de la emergencia ocasionada por el covid - 19, me permito indicar que en el link <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos y normativa relacionados con el tema.

“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.”

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
Proyectó. Harold Herreño Revisó. Maía Borja

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 05:31:15