



Concepto 054881 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000054881

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000054881

Fecha: 17/02/2021 11:49:05 a.m.

Bogotá D.C.

REF: EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO - Naturaleza Jurídica. ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS - Naturaleza. RAD N° 20219000035552 del 24 de enero de 2021.

Acuso recibo de su comunicación de la referencia, mediante la cual consulta sobre las diferencias entre un Establecimiento Público y una Empresa Industrial y Comercial del Estado, y cuál es su fundamento jurídico para la creación de cada una de estas entidades.

De lo anterior me permito manifestar.

Respecto a la creación y naturaleza de los establecimientos públicos como de las empresas industriales y comerciales del Estado la ley [489](#) de 1998 dispone:

ARTÍCULO [49](#).- *Creación de organismos y entidades administrativas.* Corresponde a la ley, por iniciativa del Gobierno, la creación de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y los demás organismos y entidades administrativas nacionales.

Las empresas industriales y comerciales del Estado podrán ser creadas por ley o con autorización de la misma.

Las sociedades de economía mixta serán constituidas en virtud de autorización legal.

PARÁGRAFO.-Las entidades descentralizadas indirectas y las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta se constituirán con arreglo a las disposiciones de la presente Ley, y en todo caso previa autorización del Gobierno Nacional si se tratara de entidades de ese orden o del Gobernador o el Alcalde en tratándose de entidades del orden departamental o municipal.

Conforme a lo anterior, la ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica, esta última comprende, el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares.

Por otra parte, la [489](#) de 1998 frente a los establecimientos públicos dispone:

"ARTICULO 70. ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS. Los establecimientos públicos son organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público, que reúnen las siguientes características:

- a) Personería jurídica;
- b) Autonomía administrativa y financiera;
- c) Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes.

ARTICULO 71. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA. La autonomía administrativa y financiera de los establecimientos públicos se ejercerá conforme a los actos que los rigen y en el cumplimiento de sus funciones, se ceñirán a la ley o norma que los creó o autorizó y a sus estatutos internos; y no podrán desarrollar actividades o ejecutar actos distintos de los allí previstos ni destinar cualquier parte de sus bienes o recursos para fines diferentes de los contemplados en ellos.

ARTICULO 72. DIRECCION Y ADMINISTRACION DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS. La dirección y administración de los establecimientos públicos estará a cargo de un Consejo Directivo y de un director, gerente o presidente.

De acuerdo a los artículos transcritos, los establecimientos públicos, son los encargados de atender las funciones administrativos y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del derecho público, ejercen su autonomía administrativa conforme a los actos que los rigen y en el cumplimiento de sus funciones, se ciñen a lo determinado en la ley o norma que los creó o autorizó y a sus estatutos internos.

Para la integración y designación de los miembros de las juntas directivas de los establecimientos públicos, deberá atenderse lo dispuesto en los actos de creación y en los estatutos internos de la respectiva entidad.

Así mismo, la ley [489](#) de 1998 respecto a las empresas industriales y comerciales del estado señala:

"ARTÍCULO 85.- Empresas industriales y comerciales del Estado. Las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características:

- a. Personería jurídica;
-
- b. Autonomía administrativa y financiera;
-
- c. Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución.

El capital de las empresas industriales y comerciales del Estado podrá estar representado en cuotas o acciones de igual valor nominal.

A las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta, se les aplicará en lo pertinente los artículos [19](#), numerales [2, 4, 5, 6, 12, 13, 17](#), 27, numerales 2, 3, 4, 5, y 7, y [183](#) de la Ley 142 de 1994 (...)." (Subrayado fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado son organismos del sector descentralizado por servicios, creados por la ley o autorizados por ésta y que tienen como característica desarrollar actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado.

En consecuencia, dando contestación a su consulta, la diferencia entre el establecimiento público y las empresas industriales y comerciales del estado, es que la primera atiende funciones administrativas y de prestar servicios públicos y la segunda desarrolla actividades de naturaleza industrial o comercial, por otro lado, la primera se rige por las reglas de derecho público y las segundas por el derecho privado.

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 <http://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: José Fernando Ceballos

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2025-12-05 03:21:37