

## LÓGICAS ENTRECRUZADAS: LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO EN LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES<sup>1</sup>

Juan José Gómez Betancur<sup>2</sup>

**RESUMEN.** El ensayo analiza las empresas industriales y comerciales del Estado. Se revisa su historia en el derecho comparado y sus fundamentos jurídicos y políticos, así como las críticas contra estas instituciones, dándose especial atención a las discusiones sobre los fines naturales de dichas entidades administrativas. Posteriormente, se estudia la noción de empresa industrial y comercial del Estado, y sus características y atributos esenciales. Finalmente, se revisan las asociaciones de empresas industriales y comerciales, y sus filiales.

### Introducción

El siglo XX supuso profundos cambios en el funcionamiento y la estructura de la Administración pública. Durante esta centuria, los límites –tajantes y definitivos desde el siglo XIX– entre el derecho público y el derecho privado comenzaron a difuminarse. Así, dinámicas y prácticas de los particulares aparecieron y se arraigaron en el desarrollo de las funciones estatales. Este fenómeno ha sido denominado múltiples veces en la doctrina como «la huida del derecho administrativo». Así, el Estado al buscar eficiencia y eficacia, asumió lógicas del mercado privado para prestar sus servicios.

«[...] desde mediados del siglo XX, y para eludir las múltiples limitaciones y controles propios del Derecho administrativo, se expandió un fenómeno global conocido que es una “huida al Derecho privado”. Con ello se busca, para la Administración, la agilidad y flexibilidad de funcionamiento que es propia de las empresas privadas, que actúan bajo el Derecho privado. Para este fin, diversas leyes administrativas autorizan la existencia de personal laboral en la Administración (que se rige por el Estatuto de los Trabajadores). Otras leyes administrativas permiten que la

---

<sup>1</sup> Este ensayo, escrito para la sesión del 22 de noviembre de 2025, hace parte de la labor de apoyo a la investigación que el Auxiliar de Investigación realiza al interior del Grupo de Estudio adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación del Profesor Sebastián Ramírez Grisales, y se utiliza no solo para enriquecer el trabajo que el Investigador Principal adelanta al interior del CEDA –que finalmente aprovecha para construir el texto definitivo– sino también para el beneficio de toda la comunidad académica. La línea de investigación en la que se enmarca el ensayo es: la estructura de la Administración pública, dirigida por los profesores del CEDA.

<sup>2</sup> Auxiliar de investigación del Grupo de Estudio de Derecho Público, nivel I, adscrito al Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–.

Administración cree sociedades mercantiles o fundaciones dependientes, que lógicamente actúan conforme al Derecho privado [...]»<sup>3</sup>.

Este fenómeno alteró profundamente la tradicional prestación de servicios públicos y el ejercicio de la función administrativa. Previamente, eran desarrollados observando estrictamente el derecho administrativo, que contemplaba al Estado como una autoridad que ejerce poder asimétrico sobre los administrados. Se consideraba que el Estado tenía potestades especiales y, por tanto, debía ser regulado por normas especiales, diferentes a las que someten a los particulares.

«El sistema se basa en la creencia de que la Administración debe contar con especiales prerrogativas, distintas de las que dispone un ciudadano ordinario en el Derecho privado, debido a que ejerce tareas de interés general para las que necesita el ejercicio de potestades exorbitantes. En particular, destaca la autotutela ejecutiva, esto es, la posibilidad de que la Administración ejecute por sí misma los actos que dicta, sin necesidad de acudir a un juez que ordene la ejecución de la sentencia, como ocurre en el Derecho privado.

»Al propio tiempo, debido al reconocimiento de estas potestades, se debe ser especialmente cauto en la disposición de mecanismos que eviten el abuso y la arbitrariedad, encauzando la actuación administrativa mediante reglas y principios que regulan su actividad y salvaguardan los derechos individuales»<sup>4</sup>.

Las empresas industriales y comerciales del Estado –EICE– surgen de la crisis de esta noción tradicional de Administración pública, siendo, quizás, el mayor exponente de asunción de dinámicas y lógicas privadas por parte del Estado. El presente ensayo analiza dichas instituciones, revisando su historia, justificación, características, atributos y la forma como se asocian o se vuelven matrices de otras entidades.

## **1. Historia y justificación de las empresas industriales y comerciales del Estado**

Las empresas se contemplan en la doctrina, la jurisprudencia y la legislación como actividades, no como entidades. Según el artículo 25 del Código de Comercio: «Se entenderá por empresa toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios. Dicha actividad se realizará a través de uno o más

<sup>3</sup> DARNACULLETA GARDELLA, M. Mercè. Derecho administrativo. En: VELASCO CABALLERO, Francisco y DARNACULLETA GARDELLA, M. Mercè [Dir.]. Manual de derecho administrativo. 2 ed. Madrid: Marcial Pons, 2024. p. 74.

<sup>4</sup> GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. Manual básico de derecho administrativo. 13 ed. Madrid: Tecnos, 2016. p. 46.

establecimientos de comercio». Esta es realizada tradicionalmente por comerciantes, que pueden ser personas naturales o jurídicas –sociedades comerciales– y se ocupan profesionalmente de actividades mercantiles<sup>5</sup>.

Históricamente, la empresa ha sido desarrollada por particulares, pues tradicionalmente se ha comprendido que, como actividad, desarrolla los principios y derechos a la propiedad y la libertad económica, propios de los Estados liberales de derecho, y asumidos posteriormente por los Estados sociales de derecho<sup>6</sup>. La actividad empresarial se caracteriza, idealmente, por la presencia de uno o varios empresarios que arriesgan su patrimonio para desarrollar un proyecto comercial o industrial que requiere mano de obra, materias primas, tecnología, personal directivo y/o servicios<sup>7</sup>.

El desarrollo de actividades empresariales fue uno de los grandes motores que impulsaron el desarrollo socio económico por el cual se transicionó del modelo feudal al capitalista moderno.

«El mundo cambia de ser de señores y siervos, como antes lo fue de amos y esclavos, y ahora se vuelve de patrones y obreros, generándose sistemas fabriles de producción al mayoreo mas no sobre pedido; además, se compensa al trabajador con un salario y se aplican los avances de la ciencia y la cultura al incremento de la producción.

»El patrón obtiene ganancias que le permiten reinvertir para acrecentar su empresa, buscando la forma de ahorrar en los costos para aumentar sus ganancias, lo cual logra al someter a los obreros a salarios rígidos y mínimos, convirtiéndose él en miembro de grupos selectos con altos

---

<sup>5</sup> El artículo 10 del Código de Comercio dispone: «artículo 10. Comerciantes - concepto - calidad. Son comerciantes las personas que profesionalmente se ocupan en alguna de las actividades que la ley considera mercantiles.

»La calidad de comerciante se adquiere aunque la actividad mercantil se ejerza por medio de apoderado, intermediario o interpuesta persona».

<sup>6</sup> El artículo 333 de la Constitución Política dispone: «artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

»La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

»La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

»El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

»La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación».

<sup>7</sup> ARIÑO ORTIZ, Gaspar. Principios de derecho público. Modelo de Estado, gestión pública, regulación económica. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 241.

ingresos y favoreciendo la concentración de capitales, bienes de producción y financieros<sup>8</sup>.

Al tiempo que la libertad empresarial se consagró como un derecho de los ciudadanos con las revoluciones liberales del siglo XVIII, empezó a consolidarse el derecho administrativo, principalmente en Francia, con fundamento en la diferenciación tajante entre los particulares y el Estado. El segundo posee prerrogativas especiales; poderes exorbitantes de los que carecen los primeros, como la autotutela administrativa, de la que deriva la ejecutoriedad de los actos de la Administración. Por ello, su actuación se rige por un derecho distinto: el administrativo. Una de las explicaciones de esto fue planteada por la «Escuela del servicio público», representada por juristas como Duguit, Jeze y Bonnard. Según esta, lo característico de la Administración pública es la realización de prestaciones al público, como la enseñanza, la asistencia, el transporte, el gas, la electricidad, etc.: servicios públicos<sup>9</sup>.

Mientras el Estado presta servicios públicos, los particulares desarrollan actividades empresariales. La división entre sociedad civil y estatalidad es tajante. Las empresas se asocian a la primera, mientras en la segunda operan los establecimientos públicos. Durante el siglo XIX y principios del XX, estos fueron entendidos como los órganos independientes de la Administración pública regulados por el derecho administrativo que buscaban prestar servicios públicos. Esta noción, de corte francesa, consideraba estas entidades como servicios públicos con personalidad jurídico-pública. Eran una manifestación de la misión social del Estado: su voz solo podía proyectarse a través de actos administrativos; manifestaciones unilaterales de voluntad, expedidas en cumplimiento de función administrativa, tendientes a producir efectos jurídicos<sup>10</sup>.

Este paradigma comenzó a romperse en el período entreguerras del siglo XX, cuando entró en crisis la noción tradicional francesa de establecimiento público con la introducción del derecho privado en la Administración pública. Se abandonó gradualmente la configuración tradicional del derecho administrativo, construido alrededor de servicios públicos prestados directamente por el Estado actuando como autoridad y observando el derecho público. Aparecen las categorías centrales para el objeto de estudio de este ensayo: las actividades industriales y comerciales –empresariales– propias del derecho privado, pero ejercidas por el Estado, y los

<sup>8</sup> MENDOZA BERMAUNTZ, Emma. Antecedentes del derecho económico. En: MENDOZA BERMAUNTZ, Emma et.al. [Coor.]. Derecho económico. México D.F.: Iure Editores, 2017. p. 115.

<sup>9</sup> GARRIDO FALLA, Fernando et.al. Tratado de derecho administrativo. Volumen I. Parte general. 14 ed. Madrid: Tecnos, 2005. p. 141.

<sup>10</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración. 2 ed. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1972. pp. 41-42.

servicios públicos industriales y comerciales. Estas actividades empiezan a ser desarrolladas por entidades públicas con personería jurídica y reguladas, fundamentalmente, por el derecho privado: las empresas del Estado<sup>11</sup>.

«El origen de nuestra Empresa del Estado resulta de un proceso similar al acontecido en Francia con el advenimiento de los llamados “establecimientos públicos comerciales o industriales”, en el cual la injerencia del derecho privado sobre el derecho público se opera dentro del marco de una entidad sometida integralmente al derecho administrativo, como es el établissement public, del Derecho francés.

»La asunción por parte del Estado de actividades industriales y comerciales, fenómeno que ocurrió en Europa entre las dos guerras, provocó tal crisis en la noción tradicional de “establecimiento público”, que esta categoría no pudo absorber el proceso en toda su magnitud, con la flexibilidad de régimen jurídico que las nuevas actividades requerían.

»Esta situación intermedia condujo a una serie de transiciones, que se manifestaron fundamentalmente en un particular sistema de gestión y contralor, donde se produjo un apartamiento o atenuación de las reglas que regían la actividad de los “establecimientos públicos administrativos” (servicios sociales, de enseñanza, culturales, etc.) equivalentes a nuestras entidades autárquicas<sup>12</sup>.

Los entes que desarrollan estas actividades reciben denominación distinta en diversos ordenamientos jurídicos: establecimientos públicos industriales y comerciales, en Francia; empresas del Estado, en España y Argentina; o empresas industriales y comerciales del Estado, en Colombia. Estos se diferencian de los establecimientos públicos porque, aunque representan una actividad del Estado y tienen por fin la consecución del interés general, en el caso de las prácticas de gestión económica –industriales y comerciales– no desarrollan una función propiamente estatal, sino de los particulares; son un medio instrumental de la Administración para concretar sus objetivos<sup>13</sup>. «[...] Estas entidades desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica. Esto quiere decir que, contrariamente a lo sucedido con los establecimientos públicos,

---

<sup>11</sup> CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho administrativo. Tomo I. 6 ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1998. p. 354; GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, Op. Cit., pp. 60-61; BREWER CARÍAS, Allan Randolph. Las empresas públicas en el derecho comparado. Santiago: Ediciones Olejnik, 2023. p. 27.

<sup>12</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, Op. Cit., p. 385.

<sup>13</sup> MARIENHOFF, Miguel Santiago. Tratado de derecho administrativo. Tomo I. Teoría general. 5 ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1995. pp. 466-467; RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Estructura del poder público en Colombia. 14 ed. Bogotá: Temis, 2012. pp. 120-121.

las empresas desarrollan funciones que no son tradicionalmente propias del Estado [...]»<sup>14</sup>.

Merecen especial mención, aunque no desarrollo para efectos de este ensayo, las empresas estatales de los regímenes socialistas del siglo XX, fruto de fuertes procesos de nacionalización de empresas privadas en Estados como la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas –URSS–. Estas, aunque independientes del Estado central por su personería jurídica, se sometían totalmente a los planes económicos diseñados y ejecutados por los partidos comunistas; por ejemplo, los planes quinquenales de la citada URSS<sup>15</sup>.

### **1.1. Servicios públicos industriales y comerciales, y función administrativa en las empresas industriales y comerciales del Estado**

Como se comentó, las EICE pueden tener dos funciones naturales, distinguibles en la jurisprudencia y la práctica: las actividades meramente industriales y comerciales –de gestión económica– y la prestación de servicios públicos industriales y comerciales, como el transporte, la electricidad o el gas. Según la Corte Constitucional:

«[...] el Estado puede reservarse actividades estratégicas o servicios públicos mediante una ley aprobada con mayorías calificadas, previa indemnización plena a las personas que, por ese efecto, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita [...].

»La jurisprudencia constitucional ha señalado que las empresas industriales y comerciales del estado, las sociedades de economía mixta, las empresas de servicios públicos y las empresas sociales constituyen mecanismos mediante los cuales el Estado interviene en diversos sectores de la economía. Esto responde al mandato constitucional dado al Estado de asegurar la producción y distribución de bienes y la prestación de servicios en los ámbitos industrial, comercial y social; o de proveer determinados servicios públicos, ya sean domiciliarios o no, con el fin de satisfacer las necesidades tanto individuales como colectivas de la población»<sup>16</sup>.

La doctrina tiende a coincidir en que las actividades comerciales e industriales no equivalen a prestar servicios públicos industriales y comerciales, pero ambas actividades pueden desarrollarse por las EICE. Mientras las primeras son prácticas naturalmente realizadas por particulares, pero que el Estado asume por motivos de interés general, los servicios públicos industriales y comerciales son

---

<sup>14</sup> RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, Op. Cit., pp. 120-121.

<sup>15</sup> BREWER CARÍAS, Allan Randolph, Op. Cit., pp. 83-84.

<sup>16</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-032 del 4 de febrero de 2025. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

funciones tradicionales del Estado que asumen formas y dinámicas de prestación propias del mercado, por lo que sigue habiendo fuerte influencia del derecho público. Las características principales de esta especie dentro del género de los servicios públicos, son: *i*) las habituales de todos los servicios públicos, esto es: *a*) continuidad en el servicio; *b*) igualdad de los usuarios y *c*) adaptación del servicio a las necesidades del público; *ii*) se dan mediante operaciones de producción o de intercambio; *iii*) la organización y el funcionamiento del servicio lo hacen parecer una empresa privada, por la dinámica de oferta en mercados competitivos; y *iv*) su prestación es encomendada por el legislador a alguna EICE o entidad de características similares<sup>17</sup>.

Allan Brewer Carías enfatiza la importancia de distinguir entre actividad industrial y comercial –o de gestión económica– y servicio público industrial y comercial, pues equipararlos equivaldría a deformar innecesariamente y de forma irrazonable el concepto de servicio público, al punto que se volvería conceptualmente inmanejable y, por tanto, inentendible<sup>18</sup>. Así, por ejemplo, no es dado igualar las funciones de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia –de gestión económica– con las de la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá –servicio público industrial y comercial–.

Surge entonces la pregunta: ¿las actividades desarrolladas por las EICE son función administrativa? En el caso de los servicios públicos industriales y comerciales parece claro que sí, dado que el servicio público, junto con la policía y el fomento, es una de las formas tradicionales de función administrativa<sup>19</sup>. Sin embargo, frente a las actividades de gestión económica, no resulta tan fácil responder esta pregunta. Algunos autores plantean que no implican función administrativa, dado que no se está realizando una función propia del Estado, sino de los particulares<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> LAUBADERE, André. Manual de derecho administrativo. Bogotá: Temis, 2021. pp. 30-31; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Curso de derecho administrativo I. 20 ed. Pamplona: Thomson Reuters, 2022. p. 50; MARIENHOFF, Miguel Santiago, Op. Cit., p. 467; CASSAGNE, Juan Carlos, Op. Cit., p. 387; DÍEZ, Manuel María. Manual de derecho administrativo. Tomo I. 10 ed. Buenos Aires: Plus Ultra, 1997. p. 152; BALBÍN, Carlos F. Manual de derecho administrativo. 3 ed. Buenos Aires: La Ley, 2015. p. 269; RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, Op. Cit. p. 121; MARÍN CORTÉS, Fabián Gonzalo. Los servicios semipúblicos domiciliarios. Bogotá: Temis, 2010. p. 42; SUÁREZ TAMAYO, David. Huida o vigencia del derecho administrativo: el caso de los servicios públicos domiciliarios Transformaciones - Tendencias del Derecho Administrativo. Medellín: Universidad de Antioquia, 2010. p. 72.

En la jurisprudencia colombiana pueden citarse sentencias como: CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-483 del 26 de septiembre de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>18</sup> BREWER CARÍAS, Allan Randolph, Op. Cit., p. 143.

<sup>19</sup> Ibid. p. 21.

<sup>20</sup> RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, Op. Cit., pp. 121-126.

No se comparte esta opinión, considerándose que aún las actividades meramente industriales y comerciales –y no solo los servicios industriales y comerciales– constituyen función administrativa. Esto por los siguientes motivos: *i)* por criterio orgánico, dado que las EICE, como se verá más adelante, son entidades públicas de la rama ejecutiva del poder público; *ii)* por criterio residual, pues las EICE no desarrollan actividades legislativas ni jurisdiccionales y *iii)* porque, aun cuando se busca lucro con estas prácticas, el objetivo último de las EICE es la consecución de beneficios comunes y del interés general<sup>21</sup>.

En efecto, la doctrina ha sostenido reiteradamente que las EICE, pese a funcionar como empresas, buscan, en última instancia, como entidades estatales que son, el interés general y el bien público. Estos objetivos, sin embargo, no siempre se obtienen de forma directa, como ocurre con la prestación de servicios industriales y comerciales, sino indirectamente, por la magnitud económica y social de ciertas actividades industriales y comerciales, así como sus implicaciones y el uso que se le dan a los recursos obtenidos. En este orden de ideas, el ánimo de lucro que mueve a las EICE se distingue del que orienta a las empresas privadas, pues los recursos obtenidos se dirigen a fines esenciales del Estado. Por esto, se someten a mayores controles del Estado sobre su eficiencia, eficacia y transparencia<sup>22</sup>.

Así, la Corte Constitucional ha indicado que las EICE deben verse como una derivación del artículo 334 de la Constitución Política de 1991, que establece, como fin del Estado, la intervención en la economía.

«[...] esta clase de mecanismos institucionales responde a la necesidad del Estado de intervenir en la economía para llevar a cabo actividades que van más allá de su función tradicional en ejercicio de sus potestades administrativas. En esa medida, se prevén herramientas o vehículos institucionales que facilitan la ejecución eficaz de labores especializadas y la generación de beneficios.

»[...]

»En su jurisprudencia temprana, la Corte Constitucional indicó que “las empresas industriales y comerciales del Estado, desde su concepción y denominación, están diseñadas para el cumplimiento de actividades económicas en un plano de igualdad con los demás agentes económicos, lo cual les impone la obligación de ser económicamente viables” [...]. Así mismo, en la Sentencia C-992 de 2006, señaló que, “son instrumentos de intervención, de cumplimiento de actividades industriales y

<sup>21</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho administrativo. 1er y 2o cursos. 3 ed. México D.F.: Oxford University Press Harla México, 1998. pp. 132-133.

<sup>22</sup> ALESSI, Renato. Instituciones de derecho administrativo. Santiago: Ediciones Olejnik, 2022. p. 51; ESCOLA, Héctor Jorge. El interés público como fundamento del derecho administrativo. Buenos Aires: Ediciones de Palma, 1989. pp. 81-83; MARIENHOFF, Miguel Santiago, Op. Cit., p. 474.

comerciales y de servicio público que encuentran claro sustento en los mandatos superiores según los cuales el Estado debe intervenir en los servicios públicos y privados para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo” [...]»[...]

”[...] la Corte recordó que las limitaciones a la libre competencia para beneficiar a una EICE pueden ser razonables y proporcionadas si están asociadas al logro de una finalidad constitucional importante [...]»<sup>23</sup>.

En síntesis, las EICE son, en muchos casos, entidades necesarias para la adecuada prestación estatal de servicios públicos o de otro tipo. Por ello, idealmente, son creadas ponderando el interés general de su participación en la economía con la libertad de empresa. Así, concurren al mercado para competir con particulares, atendiendo, por regla general, a sus dinámicas, pero sin cambiar los fines esenciales del Estado<sup>24</sup>.

## **1.2. Aplicación del derecho privado a las empresas industriales y comerciales del Estado**

Quizá la característica más representativa –y controversial– de las EICE es la aplicación de derecho privado a sus actividades. A mediados del siglo XX, el sometimiento de actividades estatales al régimen de derecho privado, como se explicó, causó una profunda crisis en el esquema tradicional construido hasta entonces, principalmente, por los franceses y sus establecimientos públicos.

Este elemento se ha asociado con la necesidad del Estado de igualarse con los particulares en un ámbito de competencia equitativa. Como conceptúa la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente:

«El sometimiento parcial de las empresas industriales y comerciales del Estado al régimen de derecho privado, se ha justificado por “la necesidad de que en su actividad industrial y comercial, tradicionalmente ajena al Estado y propia de los particulares, ellas actúen en términos equivalentes a éstos cuando realicen actividades similares, sin tener prerrogativas exorbitantes que atenten contra el derecho a la igualdad ni estar sujetas a procedimientos administrativos que entrabien sus actuaciones y las pongan en situación de desventaja frente a sus competidores [...]”. Por ello, la regla general es que en sus actos y contratos rijan las normas de derecho privado, salvo en cuanto a sus relaciones con la Administración

---

<sup>23</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-032 del 4 de febrero de 2025. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

<sup>24</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-306 del 10 de julio de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

y en aquellos casos en los que por expresa disposición legal ejerzan alguna función administrativa, puesto que allí sí deberá dar aplicación a las reglas de derecho público pertinentes [...]»<sup>25</sup>.

La Administración, en este orden de ideas, renuncia a sus prerrogativas y poderes exorbitantes por necesidad, pues es natural a las actividades industriales y comerciales el derecho privado<sup>26</sup>. El fundamento sociológico y político del régimen de derecho privado es el equiparamiento de las funciones de las EICE con las actividades desarrolladas por particulares, concretamente sociedades comerciales. Si aquellas desarrollan actuaciones iguales a estas, las reglas que siguen deben ser las mismas. El derecho administrativo, desentendiéndose de los actos y contratos de estos entes, elimina un desnivel, pero ya no en favor de los ciudadanos, sino del mismo Estado. No tendría sentido que, teniendo que competir contra entes comerciales, las EICE desarrollen los, muchas veces engorrosos, procedimientos propios de la contratación pública, por ejemplo<sup>27</sup>. Por lo anterior, los artículos 85 y 93 de la Ley 489 establecen que, por regla general, las EICE aplican normas de derecho privado, esto es, fundamentalmente, el Código Civil y el Código de Comercio<sup>28</sup>.

### **1.3. Críticas y justificaciones a las empresas industriales y comerciales del Estado**

Sobre las EICE han recaído múltiples críticas. Muchos las ven como un mecanismo del Estado para tomar indiscriminadamente funciones y tareas que, en condiciones normales, podrían ser prestadas por particulares. En este sentido, se teme que su constitución se torne en un «capricho» injustificado de la Administración, que ponga en un desequilibrio desfavorable a los particulares, obstruyendo la iniciativa y libertad privadas. Así mismo, preocupa la violación del principio de subsidiariedad ante la situación eventual de que el Estado intervenga en lo que pueden solucionar por sí mismos los ciudadanos<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-700 del 19 de noviembre de 2024.

<sup>26</sup> ALESSI, Renato, Op. Cit., p. 194.

<sup>27</sup> VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho administrativo. 13 ed. Bogotá: Legis Editores, 2008. p. 138.

<sup>28</sup> «Artículo 93. Régimen de los actos y contratos. Los actos que expidan las empresas industriales y comerciales del Estado para el desarrollo de su actividad propia, industrial o comercial o de gestión económica se sujetarán a las disposiciones del Derecho Privado. Los contratos que celebren para el cumplimiento de su objeto se sujetarán a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de las entidades estatales».

<sup>29</sup> GARRIDO FALLA, Fernando et al., Op. Cit., p. 469; ESCOLA, Héctor Jorge, Op. Cit., p. 80; CASSAGNE, Juan Carlos, Op. Cit., p. 387.

Frente a estas críticas, suele emerger, sin embargo, una moderada –y sabia– posición, según la cual el Estado, respetando sus límites legales y económicos, debe intervenir en ciertas ocasiones en el mercado como una agente oferente. Esto se legitima tomando como base las fallas del mercado, entre las que destacan: la existencia de monopolios naturales, la producción de bienes públicos, la generación de externalidades, las imperfecciones del sistema competitivo, entre otras. Adicionalmente, la empresa pública puede ser un mecanismo de redistribución mediante la oferta constante de empleo o el apoyo al equilibrio interterritorial. Otras causas que favorecen la presencia de EICE en el sistema socioeconómico son: la promoción tecnológica, la defensa o seguridad nacional, los llamados «sectores estratégicos», entre otras<sup>30</sup>.

## 2. Características de las empresas industriales y comerciales del Estado

El artículo 115 constitucional, en su inciso quinto, dispone que las EICE son, junto con las gobernaciones, alcaldías, superintendencias y establecimientos públicos, parte de la rama ejecutiva del poder público. En este sentido, la Ley 489 de 1998, en sus artículos 38 y 68, las ubica en el sector descentralizado por servicios; en su artículo 39, con la alusión a los organismos de la rama ejecutiva, las vuelve parte de la Administración pública; y en el parágrafo de su artículo 50, las vuelve vinculadas, en el orden nacional, a algún ministerio o departamento administrativo. El artículo 85 de la ley *ibidem* define y describe a las EICE, estableciendo:

«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».

---

<sup>30</sup> ARIÑO ORTIZ, Gaspar, Op. Cit., p. 435.

Por su parte, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han determinado que las siguientes son las características esenciales de estas entidades: *i*) desarrollan actividades de naturaleza industrial y comercial siguiendo, por regla general, las normas de derecho privado; *ii*) tienen personería jurídica y autonomía administrativa; *iii*) su capital es independiente y se compone totalmente por fondos públicos comunes, sus productos o el rendimiento de tasas y contribuciones; *iv*) en su acto de creación debe definirse a qué órgano se encuentran vinculadas; *v*) desarrollan sus funciones según la norma que las creó; *vi*) aunque cuentan con privilegios y prerrogativas propias de la Nación y las entidades territoriales, no pueden ejercerlas si esto menoscaba la igualdad y la libertad de competencia entre particulares; *vii*) su dirección está a cargo de una junta y un presidente o gerente, de libre nombramiento y remoción por parte del presidente, alcalde o gobernador de turno; *viii*) los actos que expiden en desarrollo de su actividad industrial o comercial son de derecho privado; y *ix*) sus contratos siguen el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP–, salvo en el desarrollo de actividades en competencia<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-691 del 5 de septiembre de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 24 de septiembre de 2020. Rad. 05001-23-31-000-2011-00299-01. C.P. Hernando Sánchez Sánchez. En relación con el último aspecto, el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007 se ocupa de regular el régimen contractual de las EICE.

La creación se regula en la Constitución Política, en los artículos 150, numeral 7<sup>32</sup>; 300, numeral 7<sup>33</sup>; y 313, numeral 6<sup>34</sup>; así como en los artículos 49<sup>35</sup> y 50<sup>36</sup> de la Ley 489. El Consejo de Estado ha precisado que el texto constitucional debe interpretarse de la siguiente manera: en el nivel nacional, pueden ser creadas directamente por ley, a solicitud del gobierno, o por el ejecutivo cuando cuenta con autorización del legislador. Sin embargo, en los órdenes territoriales, solo las corporaciones de representación política –asambleas departamentales o concejos

---

<sup>32</sup> «Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...]»

»7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; *así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta*» (énfasis fuera del texto original).

<sup>33</sup> «Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: [...]»

»7. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; *crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta*» (énfasis fuera del texto original).

<sup>34</sup> «Artículo 313. Corresponde a los concejos: [...]»

»6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; *crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta*» (énfasis fuera del texto original).

<sup>35</sup> «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»

<sup>36</sup> «Artículo 50. Contenido de los actos de creación. La ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica, así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

»La estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos:

»1. La denominación.

»2. La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico.

»3. La sede.

»4. La integración de su patrimonio.

»5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y

»6. El Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados».

municipales o distritales, a solicitud del alcalde- pueden crear las EICE, únicamente teniendo competencia para autorizar la creación de las sociedades de economía mixta<sup>37</sup>.

La personería jurídica y la autonomía administrativa y presupuestal se derivan lógicamente del carácter de entidades descentralizadas de las EICE. Esta autonomía, según el artículo 86 de la Ley 489, no puede desligar al órgano de las actividades fijadas en la ley, ordenanza o acuerdo que lo crea, así como en los estatutos internos. Sin embargo, cada empresa puede desarrollar las actuaciones necesarias para realizar dichas actividades: «A las empresas industriales y comerciales del Estado les está permitido, entre otras, expedir sus reglamentos internos, adoptar su planta de personal, diseñar políticas y definir estrategias para desarrollarlas; la dirección y administración de estas empresas está a cargo de una junta directiva y de un gerente»<sup>38</sup>.

La doctrina tiende a afirmar que la autonomía de las EICE es mucho mayor que la de los establecimientos públicos. Por ejemplo, aquellas pueden establecer sus propias plantas de personal, sin sujetarse a las normas generales sobre nomenclatura, clasificación y remuneración de empleados públicos, aplicables a todas las demás entidades públicas<sup>39</sup>. Por su parte, las EICE también tienen competencia para designar, remover y manejar sus propios empleados, salvo los gerentes o presidentes, que según el artículo 91 de la Ley 489 son de libre nombramiento y remoción<sup>40</sup>. En este sentido, a los presidentes, gobernadores y alcaldes les corresponde nombrar y remover a los representantes legales de las EICE. Así lo disponen los artículos 189, numeral 13<sup>41</sup>; 305, numeral 5<sup>42</sup>; y 315,

---

<sup>37</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 22 de febrero de 2023. Rad. 110010306000-2022-00250-00. C.P. Ana María Charry Gaitán.

<sup>38</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 24 de septiembre de 2020. Rad. 05001-23-31-000-2011-00299-01. C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>39</sup> RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, Op. Cit., pp. 121-122.

<sup>40</sup> «Artículo 91. Designación del gerente o presidente de las empresas industriales y comerciales del estado. El Gerente o Presidente de las empresas industriales y comerciales del Estado es agente del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción».

<sup>41</sup> «Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

»[...]

»13. Nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley.

»En todo caso, el Gobierno tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus agentes».

<sup>42</sup> «Artículo 305. Son atribuciones del gobernador:

»[...]

numeral 3 constitucionales<sup>43</sup>. Finalmente, también se deriva de la autonomía administrativa la capacidad de las empresas para determinar sus trámites internos y establecer las tarifas de los servicios públicos industriales y comerciales que prestan o el precio de los productos que producen y/o comercializan en ejercicio de actividades de gestión económica<sup>44</sup>.

Pese a su autonomía administrativa, las EICE, como todos los entes descentralizados, se somete al control del poder central. Este poder toma muchas formas. Por un lado, está la tutela administrativa. Según el artículo 68 de la Ley 489: «[...] Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas». Así, el artículo 41 de la ley *ibidem* dispone:

«Artículo 41. Orientación y control. La orientación, control y evaluación general de las actividades de los organismos y entidades administrativas corresponde al Presidente de la República y en su respectivo nivel, a los ministros, los directores de departamento administrativo, los superintendentes, los gobernadores, los alcaldes y los representantes legales de las entidades descentralizadas y sociedades de economía mixta de cualquier nivel administrativo.

»En el orden nacional, los ministros y directores de departamento administrativo orientan y coordinan el cumplimiento de las funciones a cargo de las superintendencias, las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta que les estén adscritas o vinculadas o integren el Sector Administrativo correspondiente».

En los departamentos, municipios y distritos, las EICE, según el artículo 39 de la ley *ibidem*, se vinculan a alguna secretaría o departamento administrativo, que será el ente encargado, en el caso concreto, de realizar el control de tutela<sup>45</sup>.

---

»5. Nombrar y remover libremente a los gerentes o directores de los establecimientos públicos *y de las empresas industriales o comerciales del Departamento*. Los representantes del departamento en las juntas directivas de tales organismos y los directores o gerentes de los mismos son agentes del gobernador» (énfasis fuera del texto original).

<sup>43</sup> «ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde: [...]

»3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y *nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes*» (énfasis fuera del texto original).

<sup>44</sup> RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, Op. Cit., p. 122.

<sup>45</sup> «Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente

Otra forma de control es la política, ejercida a nivel nacional por el Congreso de la República, de conformidad con el último inciso del artículo 208 superior, según el cual «las cámaras pueden requerir la asistencia de los ministros. Las comisiones permanentes, además, la de los viceministros, los directores de departamentos administrativos, el Gerente del Banco de la República, los presidentes, directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y la de otros funcionarios de la rama ejecutiva del poder público».

Por último, hay control administrativo especial ejercido por ciertas superintendencias, como la Superintendencia Financiera, la Superintendencia de Salud o la Superintendencia de Industria y Comercio, sobre EICE concretas<sup>46</sup>.

El capital de las EICE es propio. Consta de bienes totalmente públicos –lo que diferencia a las EICE de las sociedades de economía mixta– y se constituye por: bienes o fondos públicos comunes, los productos de estos, las tasas que se perciben por las funciones o servicios prestados, las contribuciones de destinación especial y los rendimientos de dichas tasas y contribuciones. De lo anterior se deriva que las empresas del Estado tienden a tener, fácticamente, una mayor autonomía presupuestal y financiera que los establecimientos públicos, pues proporcionalmente tienen más recursos y dependen mucho menos de los aportes del presupuesto nacional, departamental o municipal<sup>47</sup>. Del artículo 3, inciso 4, del Decreto 111 de 1996, también se infiere mayor autonomía presupuestal y financiera, pues dispone que a las EICE y las sociedades de economía mixta solo les aplican las normas presupuestales que las mencionan expresamente.

El capital está «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» –art. 85 de la Ley 489–. Sin perjuicio de ello, su capital «podrá estar representado en cuotas o acciones de igual valor nominal» –*ibidem*–. Por otro lado, según el artículo 101 de la Ley 489, cuando las acciones o cuotas de particulares de una sociedad de economía mixta se transfieran a una o varias entidades públicas, la sociedad se volverá en una EICE o sociedad entre entidades públicas, sin necesidad de liquidación previa<sup>48</sup>.

---

nivel territorial. Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso».

<sup>46</sup> RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, Op. Cit., p. 123.

<sup>47</sup> Ibid. p. 122.

<sup>48</sup> «Artículo 101. Transformación de las sociedades en empresas. Cuando las acciones o cuotas sociales en poder de particulares sean transferidas a una o varias entidades públicas, la sociedad se convertirá, sin necesidad de liquidación previa, en empresa industrial y comercial o en Sociedad entre entidades públicas. Los

Los órganos directivos de las EICE son dos, según el artículo 88 de la Ley 489: las juntas directivas y el representante legal, que puede ser un presidente o un gerente. Conforme al artículo siguiente, la integración de las juntas directivas, la calidad y deberes de sus miembros, su remuneración y su régimen de inhabilidades e incompatibilidades observarán las disposiciones de los establecimientos públicos. Siguiendo esta lógica, los miembros de las juntas directivas de las EICE serán elegidos según disponga el acto de creación de la empresa.

Las funciones de esta dependencia serán de dirección y administración, pudiendo adoptar los estatutos internos de la entidad y las reformas de estos mediante actos administrativos. Adicionalmente, pueden proponer al gobierno de sus órdenes territoriales modificaciones a su estructura orgánica, si las consideran pertinentes<sup>49</sup>. El artículo 90 de la Ley *ibidem* señala pormenorizadamente las competencias de las juntas directivas:

- «a) Formular la política general de la empresa, el plan de desarrollo administrativo y los planes y programas que, conforme a la Ley Orgánica de Planeación y a la Ley Orgánica del Presupuesto, deben proponerse para su incorporación a los planes sectoriales y, a través de éstos, al Plan Nacional de Desarrollo;
- »b) Proponer al Gobierno Nacional las modificaciones a la estructura orgánica que consideren pertinentes y adoptar los estatutos internos de la entidad y cualquier reforma que a ellos se introduzca;
- »c) Aprobar el proyecto de presupuesto del respectivo organismo;
- »d) Controlar el funcionamiento general de la organización y verificar su conformidad con la política adoptada;
- »e) Las demás que les señalen la ley y los estatutos internos».

Por otro lado, el gerente o presidente de la EICE, como se explicó, es un cargo de libre nombramiento y remoción. Este, según el artículo 91 de la Ley *ibidem*, es el representante legal de la entidad; agente en ella del presidente, alcalde o gobernador; y encargado de todas aquellas funciones que no hayan sido asignadas expresamente a otra autoridad.

### **3. Asociaciones y filiales de empresas industriales y comerciales del Estado**

---

correspondientes órganos directivos de la entidad procederán a modificar los estatutos internos en la forma a que hubiere lugar».

<sup>49</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Concepto 085251 del 11 de marzo de 2021. Rad. 20216000085251.

Se finaliza con una breve revisión de las asociaciones y las filiales de las EICE. Estas se regulan en el artículo 94 de la Ley 489, según el cual una o varias EICE, entre sí o con otras entidades descentralizadas o territoriales, podrán, con su participación, crear otras empresas y sociedades. Estas se rigen por lo que se establezca en los respectivos actos de creación y el Código de Comercio, salvo las reglas especiales para las filiales de las EICE. Cuando todas las entidades que componen estas asociaciones son entes públicos, se constituye una sociedad pública, que, según el literal f del artículo 38 de la Ley 489, son integrantes del sector descentralizado por servicios de la Administración pública<sup>50</sup>. Por otro lado, según el artículo 99 de la Ley *ibidem*, cuando el accionista sea una entidad pública, la representación de sus acciones la ostentará el representante de dicha entidad.

Dentro de estas asociaciones se encuentran las filiales de las EICE: empresas en las que una EICE participa con un porcentaje superior al 51% del capital total, por lo que se constituye como matriz con poder de decisión sobre la filial. Por esto, responde subsidiariamente por sus obligaciones, según lo establecido en la ley comercial<sup>51</sup>. Las filiales son personas jurídicas organizadas como sociedades comerciales, según el Código de Comercio. Son creadas por autorización de ley, ordenanza o acuerdo, lo cual puede ocurrir de dos maneras: una autorización directa en alguna norma del este tipo, o una autorización indirecta, proveniente de los actos de creación de los órganos participantes<sup>52</sup>.

## Bibliografía

### **Doctrina**

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-700 del 19 de noviembre de 2024.

ALESSI, Renato. Instituciones de derecho administrativo. Santiago: Ediciones Olejnik, 2022. 641 p.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar. Principios de derecho público. Modelo de Estado, gestión pública, regulación económica. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. 929 p.

BALBÍN, Carlos F. Manual de derecho administrativo. 3 ed. Buenos Aires: La Ley, 2015. 574 p.

BREWER CARIAS, Allan Randolph. Las empresas públicas en el derecho comparado. Santiago: Ediciones Olejnik, 2023. 144 p.

<sup>50</sup> RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, Op. Cit., p. 140.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Ibid. p. 141.

CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho administrativo. Tomo I. 6 ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1998. 493 p.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 22 de febrero de 2023. Rad. 110010306000-2022-00250-00. C.P. Ana María Charry Gaitán.

DARNACULLETA GARDELLA, M. Mercè. Derecho administrativo. En: VELASCO CABALLERO, Francisco y DARNACULLETA GARDELLA, M. Mercè [Dir.]. Manual de derecho administrativo. 2 ed. Madrid: Marcial Pons, 2024. 895 p.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Concepto 085251 del 11 de marzo de 2021. Rad. 20216000085251.

DÍEZ, Manuel María. Manual de derecho administrativo. Tomo I. 10 ed. Buenos Aires: Plus Ultra, 1997. 431 p.

ESCOLA, Héctor Jorge. El interés público como fundamento del derecho administrativo. Buenos Aires: Ediciones de Palma, 1989. 264 p.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración. 2 ed. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1972. 228 p.

GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. Manual básico de derecho administrativo. 13 ed. Madrid: Tecnos, 2016. 943 p.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Curso de derecho administrativo I. 20 ed. Pamplona: Thomson Reuters, 2022. 1160 p.

GARRIDO FALLA, Fernando et.al. Tratado de derecho administrativo. Volumen I. Parte general. 14 ed. Madrid: Tecnos, 2005. 681 p.

LAUBADERE, André. Manual de derecho administrativo. Bogotá: Temis, 2021. 367 p.

MARIENHOFF, Miguel Santiago. Tratado de derecho administrativo. Tomo I. Teoría general. 5 ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1995. 826 p.

MARÍN CORTÉS, Fabián Gonzalo. Los servicios semipúblicos domiciliarios. Bogotá: Temis, 2010. 624 p.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho administrativo. 1er y 2o cursos. 3 ed. México D.F.: Oxford University Press Harla México, 1998. 290 p.

MENDOZA BERMAUNTZ, Emma. Antecedentes del derecho económico. En: MENDOZA BERMAUNTZ, Emma et.al. [Coor.]. Derecho económico. México D.F.: Iure Editores, 2017. 583 p.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Estructura del poder público en Colombia. 14 ed. Bogotá: Temis, 2012. 322 p.

SUÁREZ TAMAYO, David. Huida o vigencia del derecho administrativo: el caso de los servicios públicos domiciliarios Transformaciones - Tendencias del Derecho Administrativo. Medellín: Universidad de Antioquia, 2010. 255 p.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho administrativo. 13 ed. Bogotá: Legis Editores, 2008. 607 p.

### ***Jurisprudencia***

CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 24 de septiembre de 2020. Rad. 05001-23-31-000-2011-00299-01. C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-483 del 26 de septiembre de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-691 del 5 de septiembre de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-306 del 10 de julio de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-032 del 4 de febrero de 2025. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.