



Función Pública

# Concepto 332141 de 2024 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20245000332141\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20245000332141

Fecha: 17/05/2024 08:36:26 a.m.

Bogotá D.C.

Referencia: Obligatoriedad Medición del Desempeño Institucional (MDI), reporte aplicativo FURAG. Radicado No. 20242060394872 del 09/05/2024

En atención a su comunicación de la referencia, mediante la cual consulta "(...) sobre la obligatoriedad de presentación del informe de FURAG a la empresa ADMINISTRACION PUBLICA COOPERATIVA DE ONZAGA (ONZAGA A.P.C), NIT 900.362.038-7 empresa mixta público privada. Adjunto estatutos para su conocimiento", a continuación, nos permitimos dar respuesta en los siguientes términos:

En primer lugar, se debe señalar que el Decreto 1499 de 2017 "Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015" establece lo siguiente:

ARTÍCULO 2.2.22.1.1 SISTEMA DE GESTIÓN. El Sistema de Gestión, creado en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015, que integra los Sistemas de Desarrollo Administrativo y de Gestión de la Calidad, es el conjunto de entidades y organismos del Estado, políticas, normas, recursos e información cuyo objeto es dirigir la gestión pública al mejor desempeño institucional y a la consecución de resultados para la satisfacción de las necesidades y el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos en el marco de la legalidad y la integridad. (Subrayado fuera del texto).

ARTÍCULO 2.2.23.1 ARTICULACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN CON LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO. El Sistema de Control Interno previsto en la Ley 87 de 1993 y en la Ley 489 de 1998, se articulará al Sistema de Gestión en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG, a través de los mecanismos de control y verificación que permiten el cumplimiento de los objetivos y el logro de resultados de las entidades.

El Control Interno es transversal a la gestión y desempeño de las entidades y se implementa a través del Modelo Estándar de Control Interno -MECI. (Subrayado fuera del texto).

A partir de la anterior reglamentación, se integró el Sistema de Desarrollo Administrativo y el Sistema de Gestión de la Calidad, definiéndose un

solo Sistema de Gestión, el cual se articula con el Sistema de Control Interno a través del Modelo Estándar de Control Interno MECI.

Como producto de lo anterior, se define el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, el cual le permite a todas las entidades del Estado, planear, gestionar, evaluar, controlar y mejorar su desempeño, bajo criterios de calidad, cumpliendo su misión y buscando la satisfacción de los ciudadanos.

Frente al ámbito de aplicación de MIPG, el mismo Decreto 1499 de 2017 dispone:

ARTÍCULO 2.2.22.3.4 ÁMBITO DE APLICACIÓN. El Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG se adoptará por los organismos y entidades de los órdenes nacional y territorial de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

En el caso de las entidades descentralizadas con capital público y privado, el Modelo aplicará en aquellas en que el Estado posea el 90% o más del capital social. (Subrayado fuera de texto).

*Las entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial, de conformidad con lo señalado en el artículo 40 de la Ley 489 de 1998, las Ramas Legislativa y Judicial, la Organización Electoral, los organismos de control y los institutos científicos y tecnológicos, aplicarán la política de control interno prevista en la Ley 87 de 1993; así mismo, les aplicarán las demás políticas de gestión y desempeño institucional .en los términos y condiciones en la medida en que les sean aplicables de acuerdo con las normas que las regulan.*

De acuerdo con la disposición anterior, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión aplica en su integralidad a todas las entidades pertenecientes a la rama ejecutiva tanto del orden nacional como territorial.

En cuanto a las entidades que conforman la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional y territorial, es necesario acudir a lo expresado por nuestra Dirección Jurídica en concepto Radicado No. 20136000156271 del 15 de octubre de 2013, donde define lo siguiente:

*“(…) Respecto de las entidades descentralizadas, es importante considerar que la Ley 489 de 1998, por la cual se dictaron 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 estableció la estructura y organización de la administración pública, dispone:*

*“ARTICULO 38. 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:*

*1. Del Sector Central:¿*

- a) La Presidencia de la República;¿ ¿*
- b) La Vicepresidencia de la República;¿ ¿*
- c) Los Consejos Superiores de la administración;¿ ¿*
- d) Los ministerios y departamentos administrativos;¿ ¿*
- e) Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.¿*

*2. 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;¿ ¿
- e) Los institutos científicos y tecnológicos;¿ ¿
- 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.¿

PARAGRAFO 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.¿

¿

PARAGRAFO 2. < Apartes subrayados **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLES**> Además de lo previsto en el literal c) del numeral 1o. del presente artículo, como organismos consultivos o coordinadores, para toda la administración o parte de ella, funcionarán 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 el Ministerio o Departamento Administrativo al cual quedaren adscritos tales organismos.¿

“ARTÍCULO¿68. ENTIDADES DESCENTRALIZADAS. Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y 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. 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.

Las entidades descentralizadas se sujetan a las reglas señaladas en la Constitución Política, en la presente Ley, en las leyes que las creen y determinen su estructura orgánica y a sus estatutos internos.

Los organismos y entidades descentralizados, sujetos a regímenes especiales por mandato de la Constitución Política, se someterán a las disposiciones que para ellos establezca la respectiva ley.

PARÁGRAFO 1º.- De conformidad con el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, el régimen jurídico aquí previsto para las entidades descentralizadas es aplicable a las de las entidades territoriales sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades del orden territorial.” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, y las sociedades de economía mixta en las cuales el Estado posea el 90% o más de capital social, pertenecen al sector descentralizado por servicios de la rama ejecutiva del poder público tanto en el nivel nacional como en el territorial, (...)”. (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo con el concepto citado, se concluye que hacen parte de la rama ejecutiva territorial las Alcaldías y Gobernaciones como órganos principales de la administración central y en el nivel descentralizado se encuentran los establecimientos públicos; las empresas industriales y comerciales del Estado; las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios y las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta.

Ahora bien, frente a este tipo de entidades del sector cooperativo y su naturaleza, nuestra Dirección Jurídica mediante concepto Radicado No.

20186000263331 de fecha 11-10-2018, en respuesta a consulta similar expresó lo siguiente:

“(…)

*Ahora bien, conforme lo dispone el Decreto 1482 de 1989, las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas, que se denominan administraciones cooperativas, se consideran como formas asociativas componentes del sector cooperativo, que se conforman a iniciativa de la Nación, los departamentos y los municipios o distritos municipales, mediante leyes, ordenanzas o acuerdos; disfrutan de autonomía administrativa, económica y financiera, compatible con su naturaleza de entidades del sector cooperativo.*

*Así mismo, según lo establece el artículo 3 del citado Decreto 1482 de 1989, las administraciones cooperativas se constituyen por documento privado y su personería jurídica será reconocida por el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, hoy Superintendencia de Economía Solidaria. En tal virtud, dichas empresas pertenecen al sector cooperativo no tienen la naturaleza de entidades públicas y, por lo tanto, no forman parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público. (Subrayado fuera de texto).*

*En este orden de ideas, debe concluirse, en criterio esta Dirección Jurídica, que la Cooperativa de Entidades de Salud de Risaralda es una entidad de naturaleza privada, constituida mediante documento privado, que pertenece al sector cooperativo y, en tal razón, no es una entidad pública, ni forma parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.*

(…)”

Teniendo en cuenta el concepto citado, las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas, que se denominan administraciones cooperativas, se consideran como formas asociativas componentes del sector cooperativo, que se conforman a iniciativa de la Nación, los departamentos y los municipios o distritos municipales, mediante leyes, ordenanzas o acuerdos; disfrutan de autonomía administrativa, económica y financiera, compatible con su naturaleza de entidades del sector cooperativo, por lo que estas empresas pertenecen al sector cooperativo y no tienen la naturaleza de entidades públicas y, por lo tanto, no forman parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Adicionalmente, teniendo en cuenta el objeto de su consulta, donde se refiere a una empresa de servicios públicos, es necesario acudir al concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, con número de Radicación: 2454, Consejero Ponente: Óscar Darío Amaya Navas, en respuesta a solicitud elevada por parte del Director de este Departamento Administrativo, relacionada con la aplicabilidad o no de los artículos 8 y 9 de la Ley 1474 de 2011 a las empresas de servicios públicos mixtas, disposiciones que modificaron la Ley 87 de 1993, donde analiza de manera amplia la normatividad aplicable a este tipo de empresas y concluye lo siguiente:

“(…) VI. Conclusiones

*De todo lo expuesto, la Sala extrae las siguientes conclusiones:*

*Las empresas de servicios públicos mixtas son sociedades por acciones, constituidas tanto por capital público como por capital privado, en las que los aportes estatales son iguales o superiores al 50% del capital total de la sociedad (Ley 142 de 1994, artículos 14.6 y 17).*

*Estas empresas mixtas constituyen una tipología especial de entidades públicas, con un régimen y una naturaleza jurídica propios, definidos por la Ley 142 de 1994, en desarrollo de lo dispuesto por los artículos 365 y 367 de la Constitución Política.*

*Su naturaleza jurídica y régimen propios las diferencian de las sociedades de economía mixta, tal como lo aclaró la Corte Constitucional, en la Sentencia C-736 de 2007, luego de posiciones divergentes tanto en las altas Cortes como en la doctrina.*

(...)

La Ley 142 de 1994 regula diversos temas entre los que se encuentran el régimen laboral, el régimen de control de gestión y resultados, el régimen de los actos y contratos, el régimen de información, entre otros aspectos, tal como se señaló en capítulos anteriores.

(...)

Sobre el régimen de control interno, el cual forma parte del régimen de control de gestión y resultados, la Ley 142 de 1994 (artículos 45 al 52) contiene una regulación especial, por lo que son estas normas, y no otras, las que rigen en las empresas de servicios públicos, entre ellas las mixtas. (...). Atendiendo el concepto citado, es posible concluir frente a las empresas de servicios públicos mixtas lo siguiente:

Frente a su naturaleza jurídica, estas empresas mixtas constituyen una tipología especial de entidades públicas, con un régimen y una naturaleza jurídica propios, definidos por la Ley 142 de 1994. Si bien estas entidades están constituidas por capital público y privado, no deben confundirse con las sociedades de economía mixta.

Estas empresas forman parte del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del poder público, pero sometidas a un régimen especial contenido en la Constitución Política y en la Ley 142 de 1994 y demás disposiciones que la modifiquen, sustituyan o deroguen. No obstante, en todo aquello que no se encuentre regulado por la ley especial se aplica la Ley 489 de 1998. Se debe señalar que si bien se trata de entidades descentralizadas que pertenecen a la Rama Ejecutiva, no por ello se ve comprometido su régimen especial.

Frente a la Ley 142 de 1994 se concluye que, i) es una norma que contiene regulaciones de carácter especial en materia de servicios públicos domiciliarios, ii) derogó todas las normas que le eran contrarias, iii) es una ley que prevalece y sirve para interpretar y complementar leyes posteriores especiales que se dicten para algunos servicios públicos, y, iv) si hay conflicto con otras leyes, se preferirá esta.

Acorde con el punto anterior, en relación con el régimen de control interno en estas empresas, se tiene que uno de los temas regulados expresamente por la Ley 142 de 1994 es el régimen "Del Control de Gestión y Resultados", este régimen está contenido en el Título IV, Capítulo I, artículos 45 al 52 de dicha ley. En consecuencia, en materia de control interno no se aplican, a las empresas de servicios públicos, y concretamente a las mixtas, las disposiciones contenidas en la Ley 87 de 1993 y sus modificaciones, como es el caso de la Ley 1474 de 2011 y otras relacionadas con ésta.

En su caso, para determinar si su entidad hace parte de la Rama Ejecutiva en el nivel territorial y si le es aplicable la Circular Externa N° 100-004 de 2021, es necesario revisar su naturaleza jurídica, para lo cual, acorde con los estatutos enviados con su comunicación, en el Capítulo 1, artículos 1 y 5 señalan lo siguiente:

## CAPÍTULO 1

*Naturaleza, razón social, domicilio y ámbito de operaciones, duración, normas aplicables:*

ARTÍCULO 1 - *Naturaleza constituyentes de la Administración pública cooperativa de agua potable y saneamiento básico, ADMINISTRACION PUBLICA COOPERATIVA DE ONZAGA, ONZAGA A.P.C, sin ánimo de lucro.*

(...)

ARTÍCULO 5- *Normas Aplicables: la administración pública Cooperativa se regirá por las disposiciones legales que regulan y reglamentan el funcionamiento de las organizaciones solidarias, las Administraciones Públicas Cooperativas, los servicios públicos domiciliarios y estatutos como fuente de derecho. (Subrayado fuera de texto).*

Así mismo, en su Capítulo 2, artículo 6 precisa su objeto y señala lo siguiente:

CAPÍTULO 2

OBJETO DE ENUMERACIÓN DE ACTIVIDADES

ARTÍCULO 6 - Objeto: El objeto social de la Administración Pública Cooperativa es la prestación del servicio público domiciliario de agua potable y saneamiento básico, incluyendo en especial las actividades de producción y tratamiento de agua potable, saneamiento básico y sus actividades complementarias: entre otras, construir, operar, mantener, administrar el sistema de saneamiento básico. (Subrayado fuera de texto).

En cuanto al capital, mediante certificación de composición accionaria remitida vía correo electrónico a solicitud de esta Dirección Técnica como complemento al estatuto antes citado, suscrita por el Dr. Javier Darío Gómez Pinto, Representante Legal y Edilia Silva Hernández, Contadora, de fecha 05 mayo de 2024, se tiene lo siguiente:

"(...)

ACCIONISTA	NIT	PARTICIPACIÓN
ALCALDÍA MUNICIPAL	890.208.148	520%
JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL CENTRAL	900.341.177	220%
CENTRO DE BIENESTAR DEL ANCIANO CORPORACIÓN HOGAR ONZAGEÑO	890.208.793	620%
DEFENSA CIVIL COLOMBIANA	804.002.167	720%
ASOCIACIÓN DE GANADEROS	900.225.258	420%

"(...)

De acuerdo con los anteriores soportes, la Administración Pública Cooperativa de Onzaga, ONZAGA A.P.C, fue creada como una entidad sin ánimo de lucro, regida por las disposiciones legales que regulan el funcionamiento de las organizaciones solidarias, cuyo objeto es la prestación del servicio público domiciliario de agua potable y saneamiento básico, incluyendo en especial las actividades de producción y tratamiento de agua potable, saneamiento básico y sus actividades complementarias, cuyo capital de entidades públicas asciende al 40% representado en aportes de la Alcaldía Municipal de Onzaga y la Defensa Civil Colombiana.

En este orden de ideas, su entidad al ser una empresa constituida por entidades estatales y comunitarias, bajo la forma de administración pública cooperativa, frente al Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, dado que el mismo aplica en su integralidad a todas las entidades pertenecientes a la rama ejecutiva tanto del orden nacional como territorial, y en tanto su entidad pertenece al Sector Cooperativo y no hace parte de la Rama Ejecutiva en el orden territorial, no están obligados a su implementación y por ende no están obligados a adelantar el reporte a través del aplicativo FURAG.

No obstante, lo anterior, cabe indicar que por tratarse de una empresa de servicios públicos deben atender lo determinado en la Ley 142 de 1994 "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones" en materia de control interno, cuyos lineamientos se señalan en los artículos 46 al 49.

Lo anterior implica que, si bien su entidad no está obligada a implementar MIPG ni adelantar el respectivo reporte a través del aplicativo FURAG, deberán garantizar la aplicación de adecuados mecanismos y métodos de control interno, para que las actuaciones que se surtan en virtud de la administración de su entidad estén dirigidas al adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Así las cosas, hemos procedido a inactivar su entidad en el aplicativo FURAG para los fines relacionados con el reporte objeto de su consulta.

Finalmente los invitamos a consultar nuestro servicio de asesoría: Espacio Virtual de Asesoría – EVA, en la dirección:

[www.funcionpublica.gov.co/eva/](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/), donde encontrará normas, jurisprudencia, conceptos, videos informativos, publicaciones de la Función Pública, entre otras opciones, las cuales serán de gran apoyo en su gestión.

*El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

Cordialmente,

HENRY HUMBERTO VILLAMARÍN SERRANO

Director de Gestión y Desempeño Institucional

Myrian Cubillos / Iván Arturo Márquez

11302.8.2

---

*Fecha y hora de creación: 2025-03-02 14:00:36*