



Concepto 394801 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000394801

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000394801

Fecha: 03/11/2021 08:40:55 a.m.

Bogotá D.C.

REFERENCIA: ENTIDADES- Naturaleza Jurídica. - INVERCOLSA. RAD. 2021-206-062387-2 del 14 de septiembre de 2021.

En atención al escrito de la referencia, mediante el cual presenta varios interrogantes relacionados con la naturaleza jurídica de invercolsa, me permite indicar que mediante escrito de radicado número [20216000338141](#) de fecha 14 de septiembre de 2021, esta Dirección Jurídica dio respuesta a interrogantes similares por lo que me permite enviar copia de la respuesta emitida en su momento, en el que se concluyó lo siguiente:

"De acuerdo con las normas citadas, el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y las sentencias de la Corte Constitucional y Consejo de Estado en cita, se entiende que 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 ley, y en todo caso previa autorización del Gobierno Nacional. Por lo anterior, y en criterio de esta Dirección Jurídica, para constituir una empresa de economía mixta se requiere autorización y atender a lo dispuesto en la ley, de modo que para que una filial de una Empresa de economía mixta tenga la calidad de empresa de economía mixta se requerirá autorización de la ley, es decir los mismos requisitos que se tuvieron para la creación de la matriz.

En consecuencia, y para dar respuesta a su pregunta, las sociedades filiales de una empresa de economía mixta no son a su turno empresas de economía mixta, de tal forma que para adquirir dicha calidad se deberá atender a lo dispuesto en la Ley. (Destacado propio del documento de origen)

De lo señalado en el escrito de consulta referenciado y en atención puntual de sus interrogantes, se considera procedente indicar lo siguiente:

1.- A su primer interrogante, mediante el cual consulta *"Teniendo en cuenta la Ley 59 de 1987 y el Decreto 1296 de 1990, así como la configuración del capital y su objeto, puede afirmarse que la sociedad comercial denominada Inversiones de Gases de Colombia S. A. - Invercolsa, es una sociedad de economía mixta?",* le indico que tal y como se concluyó en el concepto a usted emitido, para determinar si la entidad objeto de su consulta es una sociedad de economía mixta, se deberá acudir a sus actos de creación, en los que se debe hacer claridad al respecto.

2.- A su segundo interrogante, en el que se consulta: *"En caso de que la anterior respuesta sea afirmativa, sírvase informarme el orden y el sector al que pertenece Invercolsa, como entidad descentralizada."*, Frente al particular por favor tener en cuenta la respuesta al primer interrogante, en ese sentido, la ley mediante la cual se crea la entidad objeto de su escrito, debió determinar su naturaleza jurídica, así como el sector al que se encuentra adscrito.

3.- Al tercer interrogante de su escrito, *"¿Es Invercolsa una sociedad descentralizada indirecta o de segundo grado, dado que la participación del Estado en el capital de Invercolsa se lleva a cabo mediante aportes de capital de Ecopetrol, sociedad de economía mixta?"*, se reitera lo manifestado al primer y segundo interrogantes; es decir, la norma de creación de la entidad debió indicar la naturaleza jurídica de la entidad.

4.- A su cuarto interrogante, relacionado con determinar *"Si la respuesta anterior es afirmativa, sírvase confirmar si el control administrativo o tutela sobre Invercolsa se ejerce a través de Ecopetrol, en los términos del artículo 109 de la Ley 489 de 1998."*, le indico lo siguiente:

En relación con los sectores administrativos en el nivel nacional, la Ley 489 de 1998 establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 42.- SECTORES ADMINISTRATIVOS. *El Sector Administrativo está integrado por el Ministerio o Departamento Administrativo, las superintendencias y demás entidades que la ley o el Gobierno Nacional definan como adscritas o vinculadas a aquéllos según corresponda a cada área.*

-
(...)

De acuerdo con lo previsto en la ley, cada Sector Administrativo está integrado por el Ministerio o Departamento Administrativo (Sector Central, cabeza de sector), las superintendencias y las demás entidades que la ley o el Gobierno Nacional definan como adscritas o vinculadas (Nivel Descentralizado). Al ministerio o departamento administrativo le corresponde la orientación del ejercicio de las funciones a cargo de los organismos y entidades que conforman su Sector Administrativo, así como la planeación de su sector.

De igual manera, la citada Ley 489 de 1998 determina lo siguiente:

"ARTÍCULO 44.- ORIENTACIÓN Y COORDINACIÓN SECTORIAL. *La orientación del ejercicio de las funciones a cargo de los organismos y entidades que conforman un Sector Administrativo está a cargo del Ministro o Director del Departamento Administrativo a cuyo despacho se encuentran adscritas o vinculadas, sin perjuicio de las potestades de decisión, que de acuerdo con la ley y los actos de creación o de reestructuración, les correspondan.*

(...)

ARTÍCULO 58.- OBJETIVOS DE LOS MINISTERIOS Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS. *Conforme a la Constitución, al acto de creación y a la presente Ley, los ministerios y los departamentos administrativos tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen.*

ARTÍCULO 61.- FUNCIONES DE LOS MINISTROS. *Son funciones de los ministros, además de las que le señalan la Constitución Política y las disposiciones legales especiales, las siguientes:*

(...)

c. Dirigir y orientar la función de planeación del sector administrativo a su cargo.

ARTÍCULO 104.- ORIENTACIÓN Y LA FINALIDAD. *El control administrativo que de acuerdo con la ley corresponde a los ministros y directores de los departamentos administrativos se orientará a constatar y asegurar que las actividades y funciones de los organismos y entidades que integran el respectivo sector administrativo se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales, dentro de los principios de la presente Ley y de conformidad con los planes y programas adoptados.*” (Subrayas fuera de texto)

De acuerdo con la ley, la orientación del ejercicio de las funciones a cargo de los organismos y entidades que conforman un Sector Administrativo está a cargo del Ministro o Director del Departamento Administrativo a cuyo despacho se encuentran adscritas o vinculadas otras entidades; es decir, que el sector central del sector administrativo es conformado de manera exclusiva por un ministerio o un departamento administrativo, sin que sea procedente concluir que el nivel central de un sector administrativo lo conforman diferentes entidades u organismos públicos, como es el caso de ECOPETROL.

Así las cosas, se tiene que existen tantos sectores administrativos como número de ministerios y departamentos administrativos se hayan creado. Actualmente se cuenta con 24 sectores administrativos liderados por 18 ministerios y 6 departamentos administrativos.

Frente al particular, es preciso señalar que, este Departamento Administrativo ha definido el sector administrativo indicando que se trata de la forma como está organizada la Rama Ejecutiva en Colombia. Es un conjunto de entidades lideradas por ministerios, departamentos administrativos, e integrados por superintendencias y entidades adscritas o vinculadas, encargadas de un tema específico, que cumplen funciones afines y complementarias a las del cabeza de sector (ministerio o departamento administrativo) dedicados a la prestación de un bien o servicios específicos a cargo del Estado.

No obstante, en relación con las entidades descentralizadas indirectas y las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado, la mencionada Ley [489](#) de 1998 determina lo siguiente:

“ARTÍCULO 109.- CONTROL DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS INDIRECTAS Y DE LAS FILIALES DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO. *El control administrativo sobre las actividades y programas de las entidades descentralizadas indirectas se ejercerá mediante la intervención de los representantes legales de los organismos y entidades participantes o sus delegados, en los órganos internos deliberación y dirección de la entidad.*

Igual regla se aplicará en relación con las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.”

De acuerdo con lo previsto en la norma transcrita, para el caso de las entidades descentralizadas indirectas, así como de las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, el control administrativo se ejercerá mediante la intervención de los representantes legales de los organismos y entidades participantes o sus delegados, en los órganos internos deliberación y dirección de la entidad.

Así las cosas, y con el fin de dar respuesta a su cuarto interrogante, se deduce que en el caso que se trate de una entidad pública del nivel descentralizado nacional no es procedente que el control administrativo sea ejercido por una entidad diferente a la de cabeza de sector; es decir, por un ministerio o un departamento administrativo.

No obstante, en el evento que se trate de una entidad descentralizada indirecta, una filial de una empresa industrial y comercial del Estado o de una sociedad de economía mixta, el control administrativo se ejercerá mediante la intervención de los representantes legales de los organismos y entidades participantes o sus delegados, en los órganos internos deliberación y dirección de la entidad.

En caso que requiera mayor información sobre las normas de administración de los empleados del sector público y demás temas competencia de este Departamento Administrativo puede ingresar a la página web de la entidad, en el link “Gestor Normativo, donde podrá encontrar todos los conceptos relacionados 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 CORTÉS

Director Jurídico

Anexo documento radicado con el número [20216000338141](#)

Elaboró: Harold Herreño

Aprobó Armando López Cortés

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/ejecutiva-orden-nacional.php>
2. <https://www.funcionpublica.gov.co/glosario-/wiki/Glosario+2/Sector+Administrativo>

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 00:02:27