



Función Pública

Concepto 286081 de 2025 Departamento Administrativo de la Función Pública

20255000286081

Radicado No.: 20255000286081

Fecha: 12/06/2025 08:20:57 a.m.

Bogotá D.C.

Referencia: Aclaración ámbito de aplicación Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG para la EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO DE PASTO SA ESP- EMAS PASTO S.A. E.S.P. Radicado No. 20252060344552 del 27 de mayo de 2025

En atención a su comunicación de la referencia, en la que nos consulta: “(...) Remito documento de EMAS Pasto con asunto: Solicitud Concepto de Ámbito de Aplicación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) - EMAS Pasto S.A. E.S.P. (...)”

Empezamos por señalar que la Ley 142 de 1994 “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones” se ocupa en su artículo 14, entre otras cosas, de establecer las diferentes naturalezas para este tipo de entidades de servicios públicos así:

“ARTÍCULO 14. Definiciones. Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

14.5. Empresa de servicios públicos oficial. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o estas tienen el 100% de los aportes.

14.6. Empresa de servicios públicos mixta. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o éstas tienen aportes iguales o superiores al 50%. NOTA: Expresión subrayada declarada EXEQUIBLE mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-736 de 2007.

14.7. Empresa de servicios públicos privada. Es aquella cuyo capital pertenece mayoritariamente a particulares, o a entidades surgidas de convenios internacionales que deseen someterse íntegramente para estos efectos a las reglas a las que se someten los particulares. NOTA: Expresión subrayada declarada EXEQUIBLE mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-736 de 2007. (Subrayado fuera de texto)

(...)”

De conformidad con la norma en cita, se tienen empresas de servicios públicos oficiales cuyo capital público es del 100%, donde puede tener participación capital de la nación y/o de entidades territoriales o descentralizadas en este nivel; las mixtas donde el capital público es igual o superior al 50% y las privadas, donde el capital pertenece mayoritariamente a particulares.

Frente a las Empresas de Servicios Públicos Mixtas, 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, teniendo en cuenta la documentación aportada, específicamente la escritura pública No. 4.092 (cuatro mil noventa y dos), del 3 de diciembre de 1996 que corresponde al acto de constitución de la empresa, se afirma en su Capítulo I-Artículo primero:

CAPÍTULO 1º: Nombre, Naturaleza, Nacionalidad, Domicilio y Duración de la sociedad. ARTÍCULO PRIMERO. - La sociedad se denominará METROPOLITANA DE ASEO S.A. E.S.P. - EMAS S.A. E.S.P., sociedad anónima y comercial, empresa de servicios públicos privada, sujeta a las regulaciones de la ley 142 de 1994, y a las disposiciones pertinentes del Código de Comercio. (Subrayado fuera de texto)

En complemento, según la certificación de composición accionaria emitida por la Contadora Pública, Dra. MABEL DELGADO SANABRIA, de fecha 08 de mayo de 2025, se establece que:



De acuerdo con lo anterior, EMPRESA METROPOLITANA DE ASEO DE PASTO SA ESP- EMAS PASTO S.A. E.S.P es una sociedad anónima y comercial de servicios públicos, con una participación del 39% de recursos públicos del Municipio de Pasto, y una participación del 61% de recursos privados, en consecuencia, le aplicaría lo definido en la Circular Externa N° 100-004 del 08 de febrero de 2021, emitida por este Departamento Administrativo, donde establece para estas empresas de servicios públicos mixtas lo siguiente:

“(…) En atención a las diferentes interpretaciones existentes respecto de la Naturaleza

Jurídica y aplicabilidad de las leyes 87 de 1993 y 1474 de 2011 a las empresas de

servicios públicos mixtas, en materia de control Interno, Función Pública elevó Consulta a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, instancia que se pronunció mediante concepto Número Único: 11001-03- 06-000-2020-00204-00 del veintitrés (23) de noviembre de 2020 (Radicación No: 2454), señalando que a las mismas no le son aplicables las disposiciones en materia de control interno, contenidas en la Ley 87 de 1993 y sus modificaciones, dado que constituyen una tipología especial de entidades públicas, con naturaleza y régimen jurídico propio, que les regula de manera particular diversos temas, entre los que se encuentra, el régimen de control de gestión y resultados.

En razón a que el Gobierno Nacional acogió el concepto de la Sala de Consulta en mención, el Consejo para la Gestión y Desempeño del Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG- se permite informar que las Empresas de Servicios Públicos mixtas no serán objeto de medición del desempeño institucional y por lo tanto, no estarán obligadas a reportar información a través del Formulario Único de Reporte de Avance a la Gestión FURAG. (…) (Subrayado fuera de texto)

En este orden de ideas, cuando se trate de Empresas de Servicios Públicos Mixtas constituidas por capital público y privado, como sería su caso, no se encuentran obligadas a implementar el Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG y por ende no deben adelantar el reporte sobre la medición del desempeño institucional a través del aplicativo FURAG, atendiendo lo definido en la citada Circular.

Cabe señalar, dado lo expresado en el concepto del Consejo de Estado, que, en materia de control interno, 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, la cual deberán atender este tipo de empresas de servicios públicos.

Así mismo, es importante señalar en materia de gestión que el mismo Decreto 1499 de 2017 en relación con las políticas de gestión y desempeño que desarrolla MIPG dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 2.2.22.2.1 Políticas de Gestión y Desempeño Institucional. Las políticas de Desarrollo Administrativo de que trata la Ley 489 de 1998, formuladas por el Departamento Administrativo de la Función Pública y los demás líderes, se denominarán políticas de Gestión y Desempeño

Institucional y comprenderán, entre otras, las siguientes:

Planeación Institucional Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público Talento humano Integridad Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos Servicio al ciudadano Participación ciudadana en la gestión pública Racionalización de trámites Gestión documental Gobierno Digital, antes Gobierno en Línea Seguridad Digital Defensa jurídica Gestión del conocimiento y la innovación Control interno Seguimiento y evaluación del desempeño institucional Mejora Normativa (Numeral 17, adicionado por el Decreto 1299 de 2018, art. 2)

Gestión de la Información Estadística (Numeral 18 adicionado por el Art. 1 del Decreto 454 de 2020)

Compras y Contratación Pública (Numeral 19, adicionado por el Art. 1 del Decreto 742 de 2021)

PARÁGRAFO. Las Políticas de Gestión y Desempeño Institucional se regirán por las normas que las regulan o reglamentan y se implementarán a través de planes, programas, proyectos, metodologías y estrategias. (Subrayado fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, las Políticas de Gestión y Desempeño Institucional se regirán por las normas que las regulan, por lo que será necesario analizarlas desde las leyes y decretos reglamentarios que a cada una corresponden, de manera tal que definan aquellas obligatorias en su implementación, toda vez que si bien las empresas de servicios públicos mixtas no están obligadas a implementar MIPG de forma integral, esto no obsta para que existan temas que sí son obligatorios dados los campos de aplicación que a cada una corresponde que pueden ser amplias en el análisis. Estos análisis serán responsabilidad de cada entidad, por lo que internamente deben disponer de los escenarios y mecanismos que les permita establecer lo correspondiente, evitando posibles incumplimientos.

Finalmente, le extendemos una cordial invitación a explorar el Espacio Virtual de Asesoría (EVA), accesible a través del siguiente enlace: www.funcionpublica.gov.co/eva. En dicho entorno digital, tendrá acceso a una diversidad de recursos especializados, que incluyen normativas, jurisprudencia, conceptos, videos informativos y publicaciones vinculadas con la Función Pública. Estos recursos han sido meticulosamente elaborados con el propósito de ofrecer un sólido respaldo a su desempeño profesional y se constituyen en herramientas de gran valía para su gestión laboral.

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

LUZ DAIFENIS ARANGO RIVERA

Directora de Gestión y Desempeño Institucional

Proyectó: Isabel Cristina Ramos Quintero

Revisó: Iván Arturo Márquez Rincón

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 06:57:30