



Concepto 202671 de 2025 Departamento Administrativo de la Función Pública

20255000202671

Radicado No.: 20255000202671

Fecha: 15/04/2025 10:23:39 a.m.

Bogotá D.C.

Referencia: Ámbito de aplicación para Sociedades de economía mixta. Radicado No. 20259000225222 del 01 de abril de 2025

En atención a su comunicación de la referencia, a continuación, nos permitimos dar respuesta en los siguientes términos:

CONSULTA:

"(...) Solicitud de concepto jurídico sobre el campo de aplicación de la Evaluación independiente al Sistema de Control Interno; MIPG, MECI, PTEP (antes PAAC), PTEE y Reporte FURAG para Sociedades de Economía Mixta con aportes públicos (inferior al 80%). Una sociedad por acciones simplificada (S.A.S.), de origen y naturaleza mixta con aportes públicos (inferior al 80%), y privados y sujeta a las disposiciones del Sistema General de Seguridad Social en Salud, ¿está obligada a la aplicación de la Evaluación independiente al Sistema de Control Interno; MIPG, MECI, PTEP (antes PAAC), PTEE y Reporte FURAG? (...)"

ANÁLISIS:

Para dar respuesta a sus inquietudes es necesario hacer las siguientes precisiones:

Respecto del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, 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).

Como producto de lo anterior, se define el Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG, el cual les 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, el cual se articula con el Sistema de Control Interno a través de la incorporación del Modelo Estándar de Control Interno MECI como una de las dimensiones del MIPG.

Ahora bien, frente al ámbito de aplicación del MIPG, el Decreto 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.

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.” (Subrayado y negrita fuera de texto).

Es importante señalar en relación con las políticas de gestión y desempeño que el mismo Decreto 1083 de 2015 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 del texto).

Adicionalmente, dado el objeto de su consulta es pertinente determinar la conformación de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional y territorial, respecto de lo cual nuestra Dirección Jurídica se pronunció mediante concepto Radicado No.

20136000156271 del 15 de octubre de 2013, en el cual se define lo siguiente:

"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:

La Presidencia de la República; La Vicepresidencia de la República; Los Consejos Superiores de la administración; Los ministerios y departamentos administrativos; Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.

2. Del Sector descentralizado por servicios:

Los establecimientos públicos; Las empresas industriales y comerciales del Estado; Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica; Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios; Los institutos científicos y tecnológicos; Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta; 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 1. 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".

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 y negrita fuera de texto).

En línea con lo mencionado anteriormente 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, de las cuales hacen parte las entidades descentralizadas como son

los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, 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, y aplicara en su integralidad a aquellas entidades descentralizadas con capital público y privado, el Modelo aplicará en aquellas en que el Estado posea el 90% o más del capital social.

Por otra parte, 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.

Ahora bien, sobre el plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano objeto de su consulta es pertinente señalar que la Ley 2195 de 2022 "Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones", en su artículo 31 modifica el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011 en el siguiente sentido:

ARTÍCULO 31. PROGRAMAS DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA EN EL SECTOR

PUBLICO. Modifíquese el Artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedara así:

Artículo 73. Cada entidad del orden nacional, departamental y municipal, cualquiera que sea su régimen de contratación, deberá implementar Programas de Transparencia y Ética Pública con el fin de promover la cultura de la legalidad e identificar, medir, controlar y monitorear constantemente el riesgo de corrupción en el desarrollo de su misionalidad. Este programa contemplara, entre otras cosas:

Medidas de debida diligencia en las entidades del sector público. Prevención, gestión y administración de riesgos de lavado de activos, financiación del terrorismo y proliferación de armas y riesgos de corrupción, incluidos los reportes de operaciones sospechosas a la UIAF, consultas en las listas restrictivas y otras medidas específicas que defina el Gobierno Nacional dentro del año siguiente a la expedición de esta norma; Redes interinstitucionales para el fortalecimiento de prevención de actos de corrupción, transparencia y legalidad; Canales de denuncia conforme lo establecido en el Artículo 76 de la Ley 1474 de 2011; Estrategias de transparencia, Estado abierto, acceso a la información pública y cultura de legalidad; Todas aquellas iniciativas adicionales que la Entidad considere necesario incluir para prevenir y combatir la corrupción.

PARAGRAFO 1. En aquellas entidades en las que se tenga implementado un Sistema Integral de Administración de Riesgos, este deberá articularse con el Programa de Transparencia y Ética Pública.

PARAGRAFO 2. Las entidades del orden territorial contaran con el termino máximo de dos (2) años y las entidades del orden nacional con un (1) año para adoptar Programa de Transparencia y Ética Pública.

PARAGRAFO 3. La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la Republica será la encargada de señalar las características, estándares, elementos, requisitos, procedimientos y controles mínimos que deben cumplir el Programa de Transparencia y Ética Pública de que trata este Artículo, el cual tendrá un enfoque de riesgos. El Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) o modelos sucesores deberá armonizarse con el Programa de Transparencia y Ética Pública.

PARAGRAFO 4. El Departamento Administrativo de la Función Pública tendrá a cargo las estrategias antitrámites y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano estarán a cargo de dicha entidad y el Departamento Nacional de Planeación. (Subrayado fuera de texto)

PARAGRAFO 5. La Agencia de Renovación del Territorio acompañará el proceso de adopción del Programa de Transparencia y Ética Pública de los municipios descritos en el Decreto Ley 893 de 2017 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, para lo cual, contará con el apoyo de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la Republica.

El Programa de Transparencia y Ética Pública para los municipios PDET deberá prever el monitoreo específico respecto de los programas, proyectos y recursos derivados de los Planes de Acción para la Transformación Regional - PATR o en su momento la Hoja de Ruta Única que los incorpore.

La Agencia de Renovación del Territorio será la encargada de realizar la articulación entre los municipios del Decreto Ley 893 de 2017 y la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la Republica.

De acuerdo con lo anterior, las entidades del orden nacional, departamental y municipal, cualquiera que sea su régimen de contratación, deberán implementar los Programas de Transparencia y Ética Pública, con el fin de promover la cultura de la legalidad e identificar, medir, controlar y monitorear constantemente el riesgo de corrupción en el desarrollo de su misión, marco en el cual define una serie de acciones y estrategias que modifican los actuales Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, que en cumplimiento del artículo 73 de la Ley 1474 de 2011 venían desarrollando las entidades.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el parágrafo 3 del artículo 31 de la citada ley, estableció que la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la Republica es la encargada de señalar las características, estándares, elementos, requisitos, procedimientos y controles mínimos que debe cumplir el Programa de Transparencia y

Ética Pública, mediante el Decreto 1122 de 2024 "Por el cual se reglamenta el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, modificado por el artículo 31 de la Ley 2195 de 2022, en lo relacionado con los Programas de Transparencia y Ética Pública", en sus artículos 2º y 3º establecen lo siguiente:

Artículo 2. Adíjíñese el Capítulo 4 al Título 4 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la Repùblica, en los siguientes términos:

(...)

Artículo 2.1.4.4.1.5. Referencias al Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano. Toda mención que se haga en normas o en cualquier otro documento al Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano se entiende referida al Programa de Transparencia y Ética Pública".

Artículo 3. Transitorio. Adóptese como primera versión del Anexo Técnico de los Programas de Transparencia y Ética Pública el documento anexo al presente Decreto. Las actualizaciones que se realicen o los nuevos anexos que se expidan con posterioridad a esta versión, seguirán el procedimiento establecido en el artículo 2.1.4.4.1.2 del Decreto 1081 de 2015". (...) (Subrayado fuera de texto)

Conforme lo anterior, los Planes Anticorrupción y Atención al Ciudadano se modifican, por lo que en adelante se deberán formular los Programa de Transparencia y Ética Pública (PTEP). Así mismo, se precisa que para su estructuración se deberá consultar el Anexo Técnico adoptado a través del Decreto en cita, diseñado por parte de la Secretaría de Transparencia.

Atendiendo lo señalado en el Anexo Técnico, emitido por la Secretaría de Transparencia, los Programas de Transparencia y Ética Pública están conformados por dos componentes: i) el transversal y ii) el programático, a su vez los componentes se desarrollan a través de acciones, las cuales tienen asociado un conjunto de herramientas o instrumentos que permiten ejecutarla. Esta estructura le va a permitir a cada entidad establecer acciones específicas con sus fechas de ejecución y seguimiento (1^a y 2^a línea defensa), marco en el cual la oficina de control interno podrá definir las actividades de seguimiento o bien procesos auditores (3^a línea defensa), dependiendo de la complejidad de los temas propuestos en el PTEP.

Se debe aclarar en este caso, que por tratarse de un proceso de transición desde la estructura de los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC) hacia la formulación de los Programas de Transparencia y Ética Pública (PTEP), se ha precisado, en coordinación con la Secretaría de Transparencia, que los seguimientos para la Oficina de Control Interno que venían aplicándose en los siguientes términos:

(...) "A la Oficina de Control Interno o quien haga sus veces le corresponde adelantar la verificación de la elaboración y de la publicación del Plan. Le concierne así mismo a la Oficina de Control Interno efectuar el seguimiento y el control a la implementación y a los avances de las actividades consignadas en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.

Fechas de seguimientos y publicación: La Oficina de Control Interno realizará seguimiento (tres) 3 veces al año, así:

Primer seguimiento: Con corte al 30 de abril. En esa medida, la publicación deberá surtirse dentro de los diez (10) primeros días hábiles del mes de mayo.

Segundo seguimiento: Con corte al 31 de agosto. La publicación deberá surtirse dentro de los diez (10) primeros días hábiles del mes de septiembre.

Tercer seguimiento: Con corte al 31 de diciembre. La publicación deberá surtirse dentro de los diez (10) primeros días hábiles del mes de enero.

Atendiendo este esquema inicial, se debió aplicar el tercer seguimiento con corte a 31 de diciembre de 2024 y generar un informe general con destino al Representante Legal y demás líderes internos que le permitirá a la administración poder tenerlo como insumo para la formulación del Programa de Transparencia y Ética Pública (PTEP), esto para los temas que podrían llegar a ser pertinentes, como podría ser lo relacionado con el Componente Programático 3 de Estado Abierto, donde se contemplan acciones estratégicas en materia de acceso a la información pública y transparencia, así como de diálogo y corresponsabilidad.

Este último seguimiento se debió plasmar bajo un esquema de informe, diseñado desde el conocimiento que tiene la oficina de control interno de la entidad y del desarrollo del Plan Anticorrupción a lo largo de las últimas vigencias, para su posterior publicación en la página web dentro de los diez (10) primeros días hábiles del mes de enero de 2025, lo que se constituiría en una última acción frente a los PAAC y hacer una correcta transición hacia los PTEP.

Hacia adelante, tal como hemos indicado, dependiendo de la estructura del Programa de Transparencia y Ética Pública (PTEP) que formule la entidad, podrá definir los seguimientos con las periodicidades pertinentes, dependiendo de la estructura de los componentes y acciones estratégicas establecidas con sus responsables, esto implica que los seguimientos que se venían aplicando (tres) 3 veces al año ya no serán procedentes, toda vez que el Decreto 1122 de 2024, en su artículo 4º estableció lo siguiente:

Artículo 4. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de su publicación y regula de manera integral lo relacionado con los Programas de Transparencia y Ética Pública. En consecuencia, se derogan tácitamente las normas reglamentarias relacionadas con el Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano que sean incompatibles y, de forma expresa, los artículos 2.1.4.1, 2.1.4.2, 2.1.4.3, 2.1.4.4, 2.1.4.5, 2.1.4.6, 2.1.4.7, 2.1.4.8 Y 2.1.4.9 del Decreto 1081 de 2015. (Negrita y subrayado fuera de texto)

CONCLUSIÓN:

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, y dado que en su comunicación no especifica el nombre de la entidad, y tampoco fue posible el envío de su parte de los estatutos, composición accionaria y demás documentos que permitan brindar una respuesta específica. De forma general concluimos que, las sociedades de economía mixta, así como las empresas industriales y comerciales del Estado en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social, integran la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional y territorial por lo que les es aplicable el Modelo Integrado de Planeación y Gestión en su integralidad.

Ahora bien, las políticas de gestión y desempeño contenidas en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, deben ser aplicadas de acuerdo con las normas que las regulan, por lo que dependen de la naturaleza jurídica de la entidad, de esta forma es posible que algunas de estas políticas no sean aplicables y en tal sentido no son evaluadas a través del Formulario Único de Avance a la Gestión FURAG. Cabe señalar que este análisis se adelanta en coordinación con otras entidades del Gobierno Nacional, quienes actúan como líderes de dichas políticas y son los que definen los campos de aplicación correspondientes, información a partir de la cual se generan los formularios a las entidades objeto de

evaluación, las cuales se organizan en grupos pares, es decir entidades con características comunes. Ver Anexo: Concepto sociedades de economía mixta.

En relación con el PTEP, cabe señalar que, si bien las entidades del nivel nacional contaban con 1 año y para las del nivel territorial se definieron 2 años para dar cumplimiento a la estructura del PTEP, con lo cual era necesario que desde el rol de enfoque hacia la prevención que a la oficina de control interno le compete, se generaran las orientaciones a la administración a partir de los lineamientos que hemos venido explicando a lo largo de la presente comunicación, de manera tal que en el marco del Comité Institucional de Gestión y Desempeño se propusieran los análisis iniciales necesarios al Anexo Técnico, articulando la información aportada por la oficina de Control Interno y la información entregada por parte de los líderes internos, de manera tal que pudieran avanzar en la estructuración del PTEP, base sobre la cual se debieron definir los seguimientos aplicables tanto para la 2^a como 3^a líneas en la entidad, plazo que se venció en enero de 2025, como se mencionó con anterioridad.

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

LUZ DAIFENIS ARANGO RIVERA

Directora de Gestión y Desempeño Institucional

Anexo: Concepto sociedades de economía mixta.pdf

Proyectó: Isabel Cristina Ramos Quintero

Revisó: Iván Arturo Márquez Rincón

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 00:15:33