



Función Pública

Concepto 071021 de 2025 Departamento Administrativo de la Función Pública

Bogotá D.C.

20265000071021

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20265000071021

Fecha: 16/02/2026 12:12:27 p.m.

Referencia: Aclaración respecto de la obligatoriedad de la implementación del MIPG y reporte FURAG para INLUCOTA S.A.S SEM. Radicado No. 20262060028442 del 15 de enero 2026.

Cordial Saludo,

CONSULTA:

(...)" *Somos una entidad de economía mixta, el porcentaje público es del 51 % y privado del 49% creada mediante escritura pública 515, nuestra razón es: "prestación del servicio de alumbrado público en el Municipio de Cota, y en cualquier otro lugar del territorio nacional, lo cual comprende la administración, operación, mantenimiento, modernización, reposición, expansión del sistema, iluminación navideña, ornamental, consultorías, desarrollos tecnológicos asociados, diseños y cualquier otra actividad lícita que tenga relación con la prestación del servicio de alumbrado público. La empresa también podrá desarrollar actividades relacionadas con el desarrollo tecnológico asociado al servicio de alumbrado público, conforme a lo establecido en el artículo 2.2.3.1.2 Del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015", por lo anterior me permito solicitar nos indiquen si debemos implementar y presentar FURAG MIPG Y MECL. (...)*

A continuación, procedo a dar respuesta a su requerimiento en los siguientes términos:

ANÁLISIS:

Teniendo en cuenta el objeto de su consulta, en la que se refiere a una Empresa de Servicio Público por Acciones Simplificada de Economía Mixta, 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, quien 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 "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública." a las

empresas de servicios públicos mixtas, disposiciones que modificaron la Ley 87 de 1993 "Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones", 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:

1 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).

2 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.

3 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. (...)

5. 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.

(...)

7. 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:

1 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 "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones". Si bien estas entidades están constituidas por capital público y privado, no deben confundirse con las sociedades de economía mixta.

2 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 "Por la cuál se dictan 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 dictan otras disposiciones.". 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.

3 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.

4 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.

Con ocasión del anterior concepto, este Departamento Administrativo emite la Circular Externa N° 100-004 del 08 de febrero de 2021 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 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 Circular emitida por parte de este Departamento Administrativo.

En su caso acorde con la Escritura Pública No. 515 de la EMPRESA DE INNOVACIÓN, LUZ Y CONECTIVIDAD DE COTA, suscrita el 19 de mayo de 2025 establece en su artículo primero y tercero lo siguiente:

(…) ARTICULO 1. NOMBRE Y NACIONALIDAD: La sociedad se denominará EMPRESA DE INNOVACIÓN, LUZ Y CONECTIVIDAD DE COTA SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA DE ECONOMÍA MIXTA- INLUCOTA S.A.S SEM (...)

(…) ARTICULO 3 OBJETO: el objeto de la sociedad será la prestación del servicio de alumbrado público en el municipio de Cota, y en cualquier otro lugar del territorio nacional; lo cual comprende la administración, operación, mantenimiento, modernización, reposición, expansión del sistema, iluminación navideña ornamental, consultorías, desarrollos tecnológicos asociados, diseños y cualquier otra actividad lícita que tenga relación con la prestación del servicio de alumbrado público. La empresa también podrá desarrollar actividades relacionadas con el desarrollo tecnológico asociado al servicio de alumbrado público, conforme a lo establecido en el artículo 2.2.3.1.2 del Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, o la norma que lo modifique, sustituya o adicione. (Subrayado fuera del texto)

En cuanto al capital, el mismo documento en sus artículos quinto, sexto y séptimo determinan lo siguiente:

(…) CAPITULO II CAPITAL SOCIAL, APORTES Y RESERVAS

ARTICULO 5 CAPITAL AUTORIZADO: El capital social autorizado es de MIL CIENTO VEINTITRES MILLONES SETECIENTOS TREINTA Y OCHO MIL CIENTO TREINTA Y CUATRO PESOS (\$1.123.738.134). El valor del capital podrá aumentarse en cualquier tiempo de acuerdo con lo dispuesto por la Asamblea General de Accionistas según lo establecido en estos Estatutos.

ARTÍCULO 6.- NÚMERO DE ACCIONES: El capital de la sociedad se encuentra representado en dos mil acciones (2.000) ordinarias. El valor nominal de cada acción es de QUINIENTOS SESENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS CON CERO SESENTA Y SIETE CENTAVOS M/CT¿ (\$561.869,067).

ARTÍCULO 7.- CAPITAL SUSCRITO Y PAGADO: De las dos mil acciones (2.000) que componen el capital autorizado, se encuentran suscritas y pagadas mil acciones, con valor nominal de QUINIENTOS SESENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS CON CERO SESENTA Y SIETE CENTAVOS M/CTE (\$561.869,067). Para un total de QUINIENTOS SESENTA Y UN MILLONES OCHOCIENTOS SESETA Y NUEVE MIL SESENTA Y SIETE PESOS M/CTE. (\$561.869.067.00), de acuerdo con la siguiente distribución:

SOCIO	PARTICIPACIÓN	ACCIONES		CAPITAL PAGADO ACCIONES PAGADAS	
		CAPITAL SUSCRITO	SUSCRITAS	CAPITAL PAGADO	ACCIONES PAGADAS
MUNICIPIO DE COTA	51%	\$286.553.224,17	510	\$286.553.224,17	\$286.553.224,17
SOCIO OPERADOR	49%	\$275.315.842,83	490	\$275.315.843,83	\$275.315.843,83
TOTALES	100%	\$561.869.067	1000	\$561.869.067	\$561.869.067

Considerando lo manifestado, una vez analizados por esta Dirección Técnica los soportes documentales aportados en su consulta se tiene que la EMPRESA DE INNOVACIÓN, LUZ Y CONECTIVIDAD DE COTA, fue constituida como una sociedad con aportes estatales y de capital privado de carácter u orden municipal, con capital público del 51% aportado por Municipio de Cota y capital privado representado en aportes del Socio Operador con el 49%, por lo que les aplicaría lo definido en la Circular Externa N° 100-004 de 2021 emitida por este Departamento Administrativo, en tal sentido le confirmo que su entidad no se encuentra obligada a implementar el Modelo Integrado de Planeación y Gestión- MIPG y por ende no deben realizar el reporte sobre la medición del desempeño institucional a través del aplicativo FURAG.

No obstante lo anterior, dado lo expresado en el concepto del Consejo de Estado en materia de control interno, aclara que se trata de un temas regulado 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, el cual deberán atender este tipo de empresas de servicios públicos, por lo que será necesario revisar los esquemas de control que son aplicables para su entidad, a fin de evitar incumplimientos y para garantizar el adecuado manejo de recursos que mayoritariamente es público para su caso.

Así mismo, es importante señalar en materia de gestión que el 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:

- 1 Planeación Institucional
- 2 Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público
- 3 Talento humano
- 4 Integridad
- 5 Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción
- 6 Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos
- 7 Servicio al ciudadano
- 8 Participación ciudadana en la gestión pública
- 9 Racionalización de trámites
- 10 Gestión documental

11 Gobierno Digital, antes Gobierno en Línea

12 Seguridad Digital

13 Defensa jurídica

14 Gestión del conocimiento y la innovación

15 Control interno

16 Seguimiento y evaluación del desempeño institucional

17 Mejora Normativa (adicionado por el Decreto 1299 de 2018, art. 2)

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

19 Compras y Contratación Pública (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)

Acorde 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 y no deban reportar información a través del FURAG, 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, como es el Sistema de Control Interno, el tema de transparencia, participación ciudadana en la gestión y otros que se han venido identificando como obligatorios para este tipo de entidades. 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.

No obstante, teniendo en cuenta que la denominación de su empresa no incluye la connotación de Empresa de Servicios Públicos - ESP, si llegare a no estar sometida al régimen de servicios públicos definido en la Ley 142 de 1994, en razón a su naturaleza como Sociedad de Economía Mixta, resultaría aplicable la excepcionalidad prevista en el artículo 2.2.22.3.4 del Decreto 1083 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto

Único Reglamentario del Sector de Función Pública”, en tanto el Modelo Integrado de Planeación y Gestión es aplicable a las entidades descentralizadas con capital público y privado cuando el Estado posea más del 90% del capital social; en consecuencia, en su caso, no se tendría obligación de implementar del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG ni de reportar información a través del Formulario Único de Reportes y Avances a la Gestión FURAG.

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.

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

Cordialmente,

LEONARDO MOLINA HENAO

Director de Gestión y Desempeño Institucional (E)

Datos de quien Proyectó Tatiana Gómez Naranjo -DGDI
Datos de quien Revisó Ana Yolanda Garzón Gachancipá - DGDI
Datos de Vo.Bo. N/A
Código TRD 11302.8.2

Fecha y hora de creación: 2026-05-21 21:48:16