



Función Pública

Concepto 050231 de 2026 Departamento Administrativo de la Función Pública

20265000050231

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20265000050231

Fecha: 04/02/2026 07:52:37 a.m.

Referencia: Aclaración sobre ámbito de aplicación de MIPG y obligatoriedad de presentación de planes institucionales por parte de Provincias Administrativas. Radicado N° 20269000004972 del 05 de enero de 2025.

Reciba un cordial saludo:

En atención a su comunicación de la referencia, en la cual nos realiza la siguiente consulta:

"(...) La gobernación de Antioquia ha impulsado la creación de provincias, ¿estas entidades están obligadas a presentar planes institucionales establecidos en el Decreto 612 de 2018 y la implementación de MIPG? (...)"

A continuación, nos permitimos dar respuesta en los siguientes términos:

Para el caso particular objeto de consulta, se hace necesario referirnos a la naturaleza de la entidad, para tanto, nos debemos remitir a lo señalado en la Ley 1454 de 2011 "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones", donde se definen los esquemas asociativos territoriales así:

Artículo 10. Esquemas asociativos territoriales. Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios. (Subrayado fuera del texto)

La misma ley en sus artículos 16 y 17 define frente a las Provincias Administrativas lo siguiente:

Artículo 16. Provincias administrativas y de planificación. Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental.

Lo anterior no implicará que municipios que no guarden continuidad geográfica y que pertenezcan a diferentes departamentos puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.

Parágrafo. Corresponde a las Asambleas Departamentales crear las provincias, previa autorización de los respectivos Concejos Municipales.

Parágrafo. Los municipios que conformen la PAP deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 para los municipios que la conformen.

En ningún caso las provincias administrativas y de planificación podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la División Política Administrativa Territorial del país.

El financiamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación no generará cargos ni al Presupuesto General de la Nación, ni al Sistema General de Participaciones, ni al Sistema General de Regalías.

Artículo 17. Naturaleza y funcionamiento de los esquemas asociativos. Las asociaciones de departamentos, las provincias y las asociaciones de distritos y de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman. (...) (Subrayado fuera del texto)

Ahora bien, para poder definir si las entidades referidas en su solicitud se encuentran en el campo de aplicación del Decreto 1499 de 2017, relacionado con el MIPG, así como de la Ley 87 de 1993 en materia de Control Interno, es necesario establecer si hacen parte de la Rama Ejecutiva territorial, para lo cual conviene referirnos al concepto emitido por nuestra Dirección Jurídica, quienes, mediante Radicado N° 20206000114221 de fecha 22 de marzo de 2020, frente a una consulta similar, expresan lo siguiente sobre otro esquema asociativo regulado por la misma Ley 1454 de 2011 así:

“(…) Teniendo en cuenta estas consideraciones, esta Dirección revisó nuevamente la conformación de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial señalada en los artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998, con el fin de determinar si a las Regiones Administrativas y de Planificación, y concretamente a la Región Administrativa y de Planeación Especial RAPE – Región Central, les aplicaría el texto original del artículo 11 de la Ley 87 de 1993 o el artículo 8 de la Ley 1474 de 2011.

Adelantada la revisión no se encontró que las Regiones Administrativas y de Planificación, hicieran parte de alguna de las categorías de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial señalada en los artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998, razón por la cual, en estricto sentido no les aplicaría el artículo 8 de la Ley 1474 de 2011 sino el texto original del artículo 11 de la Ley 87 de 1993.

De igual forma, con acuerdo con la Alcaldía Mayor de Bogotá, en que las normas de control interno deben ser aplicadas a la Región Administrativa y de Planeación Especial RAPE – Región Central, dada la existencia de recursos de naturaleza pública y el régimen jurídico que se le aplica a la misma. (...)” (Subrayado fuera del texto)

De igual forma, la misma Dirección Jurídica mediante Radicado N° 20166000159601 de fecha 29 de julio de 2016, frente a las Asociaciones de Municipios, otro de los Esquemas Asociativos Territoriales, concluye lo siguiente:

“(…) De otra parte, frente a la inquietud planteada en su consulta relacionada con la obligatoriedad frente al FURAG, es importante señalar que las asociaciones de Municipios son entes públicos administrativos que, si bien no pertenecen a la Rama Ejecutiva nacional o territorial hacen parte de la Administración Pública, concepto que comprende a todo organismo público que sin ser Establecimiento Público, Empresa Industrial y Comercial del Estado o Sociedad de Economía Mixta, cumple funciones administrativas y/o presta servicios públicos. Es decir, se trata de una entidad atípica que no corresponde a ninguna de las clasificaciones contempladas para los entes propios de la Rama Ejecutiva. (...)”

De acuerdo con los conceptos en cita, es posible concluir que los Esquemas Asociativos Territoriales, como sería el caso de las Provincias Administrativas y de Planificación, son entes públicos administrativos que, si bien no pertenecen a la Rama Ejecutiva nacional o territorial, sí hacen parte de la Administración Pública y cumplen funciones administrativas o prestan servicios públicos.

Una vez aclarado lo anterior, procedemos a referirnos a la obligatoriedad para los Esquemas Asociativos Territoriales, Provincias Administrativas y de Planificación este caso, en materia de Control Interno y del MIPG así:

1 Campo de aplicación de Control Interno:

En materia de Control Interno, se debe señalar que la Constitución Política de Colombia establece la obligatoriedad de la administración pública en todos sus órdenes, para implementar el control interno, en los siguientes términos:

ARTICULO 209. (...) Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

ARTICULO 269. En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas. (Subrayado fuera del texto)

Según lo disponen los artículos 209 y 269 de la Constitución Política, el control interno debe implementarse en todas las entidades públicas, en todos sus órdenes.

En desarrollo del artículo Constitucional, 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”, señaló sobre el sistema de control interno, lo siguiente:

ARTÍCULO 1. DEFINICIÓN DEL CONTROL INTERNO. Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

(...)

ARTÍCULO 5. CAMPO DE APLICACIÓN. La presente Ley se aplicarán todos los organismos y entidades de las Ramas del Poder Público en sus diferentes órdenes y niveles, así como en la organización electoral, en los organismos de control, en los establecimientos públicos, en las empresas industriales y comerciales del Estado, en las sociedades de economía mixta en las cuales el Estado posea el 90% o más de capital social, en el Banco de la República y en los fondos de origen presupuestal.” (Subrayado fuera del texto)

En este caso, dado que las provincias administrativas y de planificación, tal como se refiere en apartados anteriores, son entes públicos, que si bien no pertenecen a la Rama Ejecutiva nacional o territorial, sí hacen parte de la Administración Pública y se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la Ley 87 de 1993, en atención el mandato constitucional citado, 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 la entidad estén dirigidas al adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

2 Implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG):

Frente al MIPG, 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", frente al Sistema de Control Interno 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 permite a todas las entidades del Estado planear, gestionar, evaluar, controlar y mejorar su desempeño, según 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 fuera de texto)

En este marco general, en relación con las políticas de gestión y desempeño, el mismo Decreto 1499 de 2017 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 (Numeral 17, adicionado por el Decreto 1299 de 2018, art. 2)

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

19 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 las disposiciones anteriores, el MIPG aplica en su integralidad a todas las entidades pertenecientes a la rama ejecutiva tanto del orden nacional territorial. No obstante, en este caso, dado que las provincias administrativas y de planificación no hacen parte de la Rama Ejecutiva territorial, frente al MIPG aplicarán la política de Control Interno prevista en la Ley 87 de 1993, así mismo, implementarán las demás políticas de gestión y desempeño institucional en la medida en que le correspondan de acuerdo con las normas que las regulan.

3 Planes institucionales (Decreto 612 de 2018)

Por último, en desarrollo del MIPG y a fin de articular los diferentes temas asociados a las políticas ya indicadas, las cuales deben orientarse a la mejora de la gestión y resultados de las entidades, se ha planteado a través del Decreto 612 de 2018 una alineación estratégica para que realmente los planes que recoge dicho decreto permitan apalancar la planeación institucional y dejen de ser vistos como temas sueltos o desconectados de los proyectos, programas y en general de planeación institucional de cada entidad.

De este modo, el Decreto 612 de 2018 "Por el cual se fijan directrices para a Integración de los planes institucionales y estratégicos al Plan de Acción por parte de las entidades del Estado" busca unificar la fecha para que las entidades formulen y adopten como parte del plan de acción institucional los siguientes planes, los cuales están asociados a varias de las políticas de gestión y desempeño que desarrolla MIPG así:

1 Plan Institucional de Archivos de la Entidad – PINAR

2 Plan Anual de Adquisiciones

3 Plan Anual de Vacantes

4 Plan de Previsión de Recursos Humanos

- 5 Plan Estratégico de Talento Humano
- 6 Plan Institucional de Capacitación
- 7 Plan de Incentivos Institucionales
- 8 Plan de trabajo anual en Seguridad y Salud en el Trabajo
- 9 Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano
- 10 Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - PETI
- 11 Plan de Tratamiento de Riesgos de Seguridad y Privacidad de la Información
- 12 Plan de Seguridad y Privacidad de la Información

Es importante señalar que el decreto no pretende agrupar instrumentos ni metodologías para la formulación de los diferentes planes, solo unifica su fecha de presentación y su propósito es orientar a las entidades a que de manera articulada definan todo lo necesario para la consecución de los objetivos y metas institucionales, de modo tal que los responsables puedan desagregar cada uno de los temas en rutas de acción detalladas, de forma integrada y orientada al direccionamiento estratégico de la entidad. Lo anterior, con el propósito de mejorar el impacto que estos temas tienen en las entidades y que dejen de verse como operativos, que se eleve su importancia y se tomen las decisiones al más alto nivel de la entidad.

En este caso, consideramos pertinente indicar que cada uno de los planes antes listados cuentan con normatividad y lineamientos específicos que deberán ser estudiados al interior de la entidad de manera independiente dada su particularidad, a fin de determinar la obligatoriedad de presentación de cada uno de ellos conforme al análisis que la respectiva entidad realice de su marco jurídico aplicable.

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.

Cordialmente,

LEONARDO MOLINA HENAO

Director(e) de Gestión y Desempeño Institucional

Datos de quien Proyectó Carmen Julia Páez Villamil
Datos de quien Revisó Ana Yolanda Garzón Gachancipá
Datos de Vo.Bo. N/A
Código TRD 11302.8.2

Fecha y hora de creación: 2026-05-22 13:54:05