



Concepto 162431 de 2026 Departamento Administrativo de la Función Pública

20266000162431

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20266000162431

Fecha: 30-04-2026 03:43 pm

REF. TEMAS: EMPLEOS - NATURALEZA. SUBTEMA: Naturaleza servidores vinculados a una sociedad de economía mixta - generalidades. RAD. 20262060145662 del 17 de marzo de 2026.

Reciba un cordial saludo de parte de Función Pública.

Acuso recibo de su comunicación de la referencia, remitida a este Departamento Administrativo por parte del Ministerio de Trabajo, en la cual consulta:

“¿Cuál es la naturaleza jurídica de los trabajadores oficiales vinculados a una sociedad de economía mixta de orden nacional con participación estatal mayoritaria?

2. ¿Cuál es el régimen laboral -individual y colectivo- aplicable a los trabajadores oficiales de una sociedad de economía mixta de orden nacional con participación estatal mayoritaria?

3. ¿Cuál es el régimen disciplinario aplicable a los trabajadores oficiales de una sociedad de economía mixta de orden nacional con participación estatal mayoritaria y que cuenta con reglamento interno de trabajo?

4. ¿Les resulta aplicable a los trabajadores oficiales de una sociedad de economía mixta con participación estatal mayoritaria la ley [1952](#) de 2019, o se rigen exclusivamente por el régimen laboral individual y contractual?

5. ¿Cuál es la norma supletiva del reglamento interno de trabajo aplicable al procedimiento disciplinario de los trabajadores oficiales de una sociedad de economía mixta de orden nacional con participación estatal mayoritaria?

6. ¿Existe distinción en materia disciplinaria entre los trabajadores oficiales y los empleados públicos que laboran en una sociedad de economía mixta de orden nacional con participación estatal mayoritaria?

7. ¿Cuál es el régimen disciplinario aplicable a los funcionarios de libre nombramiento y remoción de una sociedad de economía mixta de orden nacional con participación estatal mayoritaria?

8. ¿Cuál es el procedimiento disciplinario aplicable a los funcionarios de libre nombramiento y remoción de una sociedad de economía mixta de orden nacional con participación estatal mayoritaria?

9. ¿La oficina de control interno disciplinario de la sociedad tiene competencia para conocer de los procesos disciplinarios de los trabajadores oficiales y/o funcionarios de libre?

Consulta

Un trabajador de una sociedad de economía mixta de orden nacional con participación mayoritaria del Estado, consulta cuál es el régimen disciplinario aplicable para los trabajadores oficiales y empleados de libre nombramiento y remoción, si el Reglamento Interno de Trabajo y/o la Ley 1952 de 2019, en caso de ser complementarias indicar en qué eventos serían aplicables y cuál es el procedimiento que deberá adoptar el empleador si el del Reglamento de Trabajo o el del Código General Disciplinario". (Sic).

Sobre el tema, es importante destacar en primer lugar que, este Departamento en ejercicio de sus funciones contenidas en el Decreto 430 de 2016¹, no tiene dentro de sus competencias resolver situaciones particulares, no es un órgano de control y tampoco tiene la facultad de pronunciarse sobre la legalidad de las actuaciones de las entidades, competencia atribuida a los jueces de la República.

Así las cosas, la resolución de los casos particulares corresponderá a la autoridad empleadora y nominadora, en cuanto es la instancia que conoce de manera cierta y documentada la situación particular de su personal, además, en desarrollo de los principios de la especialización presupuestal y de la autonomía administrativa, constituye el único órgano llamado a producir una declaración de voluntad con efectos vinculantes en el mundo del derecho.

Una vez precisado lo anterior tenemos que, para determinar la conformación de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, es necesario acudir a la Ley 489 de 19982, la cual establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 38.- Integración de 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:

Del Sector Central:

- a) La Presidencia de la República;*
- b) La Vicepresidencia de la República;*
- c) Los Consejos Superiores de la administración;*
- d) Los ministerios y departamentos administrativos;*
- e) Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.*

2. Del Sector descentralizado por servicios:

- a) Los establecimientos públicos;*
- b) Las empresas industriales y comerciales del Estado;*
- c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica;*
- d) Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;*
- e) Los institutos científicos y tecnológicos;*
- f) Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta;*
- g) Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organicen o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.*

PARÁGRAFO 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. (...) (Negrilla y sub rayado fuera de

texto).

Frente a la integración de la administración pública, el artículo 39 de la citada Ley consagró:

“ARTÍCULO 39.- Integración de la Administración Pública. La Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado Colombiano. (...)” (Negrilla y sub rayado fuera de texto).

De otra parte, es importante precisar que el artículo 68 de la citada Ley 489 de 1998, frente a las entidades descentralizadas, estableció:

“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.” (Negrilla y sub rayado fuera de texto).

De conformidad con lo anterior, las sociedades de economía mixta 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, son entidades descentralizadas que integran la Administración Pública.

Recordemos que la participación del Estado en la conformación de sociedades, fundaciones, asociación o entidades sin ánimo de lucro, le dan a las entidades conformadas una naturaleza especial, pues si bien se rigen por el derecho privado no puede ser ajenas a las políticas del Estado y a las orientaciones señaladas por el Presidente como jefe de un Estado que tiene a su cargo el fomento a la investigación y la ciencia. El Constituyente de 1991, definió a Colombia como una República Unitaria y consagrada bajo esta forma de Estado, se señala en el artículo 115 de la Carta que el Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.

Respecto del régimen de personal, la Ley 489 señala:

“Artículo 97. Sociedades de economía mixta. Las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley.

(...)

Parágrafo. Los regímenes de las actividades y de los servidores de las sociedades de economía mixta en las cuales el aporte de la Nación, de entidades territoriales y de entidades descentralizadas, sea igual o superior al noventa (90%) del capital social es el de las empresas industriales y comerciales del Estado”. (Negrilla y sub rayado por fuera del texto original).

Teniendo en cuenta lo anotado, las sociedades de economía mixta hacen parte del sector descentralizado de la administración pública y en ese sentido integran la Rama Ejecutiva de Poder Público y goza de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio y cumplen funciones en los términos que señale la ley -Art. 39 de la Ley 489 de 1998-.

Respecto de la calidad de sus trabajadores, tenemos que de conformidad con lo señalado en el artículo 123 de la Constitución Política, son servidores públicos, pero con una categoría jurídica distinta a la generalidad, esto es regidos por las disposiciones del derecho privado, por expresa disposición del legislador, de tal manera que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los trabajadores será el que los mismos estatutos, contratos o reglamento interno de trabajo de la Empresa establezca.

Ahora, en caso de que el aporte de la Nación, de entidades territoriales y de entidades descentralizadas, sea igual o superior al noventa (90%) del capital social el régimen de administración de personal corresponderá al de las empresas industriales y comerciales del Estado.

En cuanto a la naturaleza de los trabajadores de una Empresa Industrial y Comercial del Estado EICE, el artículo 5º del Decreto Ley 3135 de 1968³, dispone:

“Artículo 5º.- Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales. Las personas que prestan sus servicios en los Ministerios; Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales.

En los estatutos de los Establecimientos Públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo. (Subrayado declarado inexecutable Sentencia C-484 de 1995, Corte Constitucional.)

Las personas que prestan sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado son trabajadores oficiales; sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos. (Sub rayado fuera de texto)”

Por su parte, el Decreto 1083 de 20154, preceptúa:

“ARTÍCULO 2.2.30.1.1 Tipos de vinculación a la administración pública. Los empleados públicos están vinculados a la administración pública nacional por una relación legal y reglamentaria y los trabajadores oficiales por un contrato de trabajo.

En todos los casos en que el empleado se halle vinculado a la entidad empleadora por una relación legal y reglamentaria, se denomina empleado público. En caso contrario, tendrá la calidad de trabajador oficial, vinculado por una relación de carácter contractual laboral.

(...)

ARTÍCULO 2.2.30.3.5 Incorporación de cláusulas favorables al trabajador. *En todo contrato de trabajo se consideran incorporadas, aunque no se expresen, las disposiciones legales pertinentes, las cláusulas de las convenciones colectivas o fallos arbitrales respectivos, y las normas del reglamento interno de la entidad, las cuales, por otra parte, sustituyen de derecho las estipulaciones del contrato individual, en cuanto fueren más favorables para el trabajador”.*

Sobre la naturaleza del vínculo y el régimen que regula a los trabajadores oficiales, el tratadista Diego Younes Moreno, en su libro “Derecho Administrativo Laboral”, afirma:

“LA MODALIDAD CONTRACTUAL LABORAL (Trabajadores Oficiales)

Otorga a quien por ella se vincula a la Administración, el carácter de trabajador oficial y se traduce en un contrato de trabajo que regula el régimen del servicio que se va a prestar, permitiendo obviamente la posibilidad de discutir las condiciones aplicables”.

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-09 de 1994 con relación a las condiciones y derechos que se pueden establecer en las convenciones colectivas de trabajo, con la Ponencia del Magistrado Antonio Barrera Carbonell, manifestó:

“El elemento normativo de la convención se traduce en una serie de disposiciones, con vocación de permanencia en el tiempo, instituidas para regular las relaciones de trabajo individual en la empresa; en virtud de dichas disposiciones se establecen anticipadamente y en forma abstracta las estipulaciones que regirán las condiciones individuales para la prestación de los servicios, esto es, los contratos individuales de trabajo. Las cláusulas convencionales de tipo normativo constituyen derecho objetivo, se incorporan al contenido mismo de los contratos de trabajo y, en tal virtud, contienen las obligaciones concretas del patrono frente a cada uno de los trabajadores, como también, las obligaciones que de modo general adquiere el patrono frente a la generalidad de los trabajadores, vgr., las que fijan la jornada de trabajo, los descansos, los salarios, prestaciones sociales, el régimen disciplinario, o las que establecen servicios comunes para todos los trabajadores en el campo de la seguridad social, cultural o recreacional.” (Sub rayado fuera del texto).

De acuerdo a los apartes señalados, dentro de las condiciones laborales, se tienen en cuenta las cláusulas pactadas en las convenciones colectivas o en los fallos arbitrales, así como, en las normas del reglamento interno de trabajo siempre y cuando sean más beneficiosas para el trabajador.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo señalado me permito transcribir sus interrogantes para darles respuesta en el mismo orden de presentación:

¿Cuál es la naturaleza jurídica de los trabajadores oficiales vinculados a una sociedad de economía mixta de orden nacional con participación estatal mayoritaria?

En caso de que el aporte de la Nación, de entidades territoriales y de empresas de economía mixta sea igual o superior al noventa (90%) del capital social, el régimen de administración de personal corresponderá al de las empresas industriales y comerciales del Estado, es decir, en su mayoría se trata de trabajadores oficiales y por excepción serán empleados públicos.

En caso contrario, serán servidores públicos, pero con una categoría jurídica distinta a la generalidad, esto es regidos por las disposiciones del derecho privado.

2. ¿Cuál es el régimen laboral -individual y colectivo- aplicable a los trabajadores oficiales de una sociedad de economía mixta de orden nacional con participación estatal mayoritaria?

En caso de tratarse de trabajadores oficiales tenemos que el régimen laboral para los trabajadores oficiales está contenido en el mismo contrato de trabajo, así como en la convención colectiva, pacto colectivo, reglamento interno de trabajo, si los hubiere y por lo no previsto en estos instrumentos, por la Ley 6ª de 1945⁵ y el Decreto 1083 de 2015; igualmente se deberá tener en cuenta que, la modalidad contractual laboral otorga a quien por ella se vincula a la Administración la posibilidad de discutir las condiciones aplicables.

¿Cuál es el régimen disciplinario aplicable a los trabajadores oficiales de una sociedad de economía mixta de orden nacional con participación estatal mayoritaria y que cuenta con reglamento interno de trabajo?

Sobre el particular la Ley 1952 de 2019⁶ establece:

“ARTÍCULO 25. DESTINATARIOS DE LA LEY DISCIPLINARIA. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley.

Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998; son servidores públicos disciplinables los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria.

Los indígenas que ejerzan funciones públicas o administren recursos del Estado, serán disciplinados conforme a este código". (Sub raya fuera de texto)

Así las cosas, los trabajadores oficiales al constituirse como servidores públicos, son destinatarios de la Ley disciplinaria.

4. ¿Les resulta aplicable a los trabajadores oficiales de una sociedad de economía mixta con participación estatal mayoritaria la ley 1952 de 2019, o se rigen exclusivamente por el régimen laboral individual y contractual?

Se reitera lo señalado en la respuesta anterior.

5. ¿Cuál es la norma supletiva del reglamento interno de trabajo aplicable al procedimiento disciplinario de los trabajadores oficiales de una sociedad de economía mixta de orden nacional con participación estatal mayoritaria?

La Ley 1952 se constituye como la norma a aplicar en caso de encontrarse la comisión de una falta disciplinaria.

6. ¿Existe distinción en materia disciplinaria entre los trabajadores oficiales y los empleados públicos que laboran en una sociedad de economía mixta de orden nacional con participación estatal mayoritaria?

Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, dentro de los cuales se encuentran los empleados públicos y los trabajadores oficiales de acuerdo con el artículo 123 Constitucional.

7. ¿Cuál es el régimen disciplinario aplicable a los funcionarios de libre nombramiento y remoción de una sociedad de economía mixta de orden nacional con participación estatal mayoritaria?

Se reitera lo señalado en la respuesta anterior.

8. ¿Cuál es el procedimiento disciplinario aplicable a los funcionarios de libre nombramiento y remoción de una sociedad de economía mixta de orden nacional con participación estatal mayoritaria?

El procedimiento disciplinario aplicable es el contenido en la Ley 1952 de 2019.

9. ¿La oficina de control interno disciplinario de la sociedad tiene competencia para conocer de los procesos disciplinarios de los trabajadores oficiales y/o funcionarios de libre?

Se reitera que, son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, dentro de los cuales se encuentran los empleados públicos y los trabajadores oficiales de acuerdo con el artículo 123 Constitucional.

Consulta

Un trabajador de una sociedad de economía mixta de orden nacional con participación mayoritaria del Estado, consulta cuál es el régimen disciplinario aplicable para los trabajadores oficiales y empleados de libre nombramiento y remoción, si el Reglamento Interno de Trabajo y/o la Ley 1952 de 2019, en caso de ser complementarias indicar en qué eventos sería n aplicables y cuál es el procedimiento que deberá adoptar el empleador si el del Reglamento de Trabajo o el del Código General Disciplinario.

La Ley 1952 de 2019 se constituye como la norma a aplicar en caso de encontrarse la comisión de una falta disciplinaria por parte de un empleado público o de un trabajador oficial y el procedimiento deberá adelantarse con observancia de las garantías del debido proceso y lineamientos de la misma norma.

Para más información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público y aplicables a su consulta, me permito indicar que en el link <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido 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,

HAROLD ISRAEL HERREÑO SUÁREZ

Coordinador Grupo de Asesoría, Conceptos y Relatoría

Dirección Jurídica

Datos de quien Proyectó	Maia Borja Guerrero
Datos de quien Revisó	N/A
Datos de Vo.Bo.	Harold Israel Herreño
Código TRD	11602 8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública".

2 "Por la cual 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".

3 "Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado, y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales".

4 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

5 "Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo."

6 "Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de

2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

Fecha y hora de creación: 2026-07-10 23:45:35