



# Concepto 390381 de 2025 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20255000390381\*

Radicado No.: 20255000390381

Fecha: 13/08/2025 10:49:37 a.m.

Bogotá D.C.

Referencia: Solicitud de inactivación en el aplicativo FURAG. Radicado No. 20252060444172 del 09 de julio de 2025.

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

## CONSULTA:

“(...) ¿Es posible inactivar en el aplicativo FURAG a la Empresa de Servicios Públicos de Otanche, en atención a su naturaleza jurídica mixta con participación de capital público y privado, conforme a lo establecido en el Concepto del Consejo de Estado (Radicado No. 2454 de 2020) y la Circular Externa No. 100-004 de 2021? (...)”.

## ANÁLISIS:

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

En primer lugar, se debe señalar que 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.

**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).

A partir de la anterior reglamentación, se integró el Sistema de Desarrollo Administrativo y el Sistema de Gestión de la Calidad, definiéndose un solo Sistema de Gestión, el cual se articula con el Sistema de Control Interno a través del Modelo Estándar de Control Interno - MECI.

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.

Frente al ámbito de aplicación de MIPG, el Decreto dispone:

**“ARTICULO 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 entidades descentralizadas con capital público y privado, el Modelo aplicará en aquellas que el Estado posea el 90% o más del capital social. (Subrayado fuera del texto)

Las entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial, de conformidad con lo señalado en el artículo 40 de la Ley 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 medida en que les sean aplicables de acuerdo con las normas que las regulan.”

Teniendo en cuenta la disposición anterior, 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.

Ahora bien, para determinar la conformación de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional y territorial, me permito citar lo expresado por nuestra Dirección Jurídica en el concepto Radicado N° 20136000156271 del 15 de octubre de 2013, donde define lo siguiente:

“(...) Respecto de las entidades descentralizadas, es importante considerar que la Ley 489 de 1998, por la cual se dictaron normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expedían 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 estableció la estructura y organización de la administración pública, dispone:

**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:

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.

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.

PARÁGRAFO 1o. 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.

PARÁGRAFO 2o. 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. (Subrayado y negrilla fuera de texto) (...)"

Puede concluirse entonces, que el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG 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 serían las empresas de servicios públicos oficiales (100% públicas), así como las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social.

Ahora bien, por tratarse de una empresa de servicios públicos, es importante 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 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 éstas 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 acuerdo 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.

Ahora bien, teniendo en cuenta el objeto de su consulta, donde se refiere a una empresa de servicios públicos 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.

Para el caso planteado en su consulta, conviene referirnos entonces a los estatutos aprobados mediante el documento denominado "Acta de constitución de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado, Aseo y Servicios Complementarios de Otanche S.A.S. E.S.P., 2011", remitido por usted como anexo, en los cuales se establece lo correspondiente a la naturaleza jurídica y composición accionaria inicial de la entidad así:

"(...) declaran -previamente al establecimiento y a la firma de los presentes estatutos-, haber decidido constituir una sociedad por acciones simplificada denominada EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO ASEO Y SERVICIOS COMPLEMENTARIOS DE OTANCHE SAS ESP "AGUAS DE OTANCHE SAS ESP" para realizar cualquier actividad civil o comercial licita, (...), con los siguientes aportes: El Municipio de Otanche con NIT 891801362-1 representado por LUIS ERNESTO MORENO MOLINA, identificado con la cédula de ciudadanía número 9.496.579 de Otanche Boyacá, en mi calidad de Alcalde Municipal de Otanche Departamento de Boyacá la suma de SETENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$74.500.000) representados en SETENTA Y CUATRO MIL QUINIENTAS ACCIONES y JOSÉ ALFONSO GUTIÉRREZ RAMÍREZ, identificado con el documento de identidad No. 14.105.664 de San Luis, persona natural, la suma de QUINIENTOS MIL PESOS (\$500.000) representados en QUINIENTAS acciones previa entrega del monto correspondiente a la suscripción (...)"

Adicionalmente, se allega certificación expedida por el representante legal y el contador público de la empresa, con fecha de emisión del 31 de julio de 2025, en la cual se detalla la composición accionaria vigente, permitiendo verificar la participación actual de los socios.

(...) "ARTICULO 1.Forma. La sociedad que por este documento se constituye es una sociedad por acciones simplificada de naturaleza comercial, que se denominará EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO, ASEO Y SERVICIOS COMPLEMENTARIOS DE OTANCHE S.A.S. E.S.P. "AGUAS DE OTANCHE S.A.S. E.S.P." regida por las cláusulas contenidas en estos estatutos, en la Ley 1258 de 2008 y en las demás disposiciones legales relevantes. (negrilla fuera de texto)

En todos los actos y documentos que emanen de la sociedad, destinados a terceros, la denominación estará siempre seguida de las palabras: "sociedad por acciones simplificada E.S.P." o de las iniciales "S.A.S. E.S.P.".(...)

Ahora bien, mediante certificación de composición accionaria suscrita por el representante legal de la Empresa del 31 de julio de 2025, quien en ejercicio de sus funciones manifiesta:

"Por medio de la presente, actuando en mi calidad de Representante Legal de la EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO, ASEO Y SERVICIOS COMPLEMENTARIOS DEL MUNICIPIO DE OTANCHE - DEPARTAMENTO DE BOYACÁ ,AGUAS DE OTANCHE S.A.S. E.S.P., debidamente constituida e identificada con NIT 900.341.305, me permito CERTIFICAR que el siguiente cuadro relaciona la composición accionaria de la

Empresa:"

Nombre	Acciones Ordinarias	Valor Nominal
Municipio De Otanche	74.500	\$ 74.500.000
Ese Centro De Salud Manuel Elkin Patarroyo	500	\$ 500.000

Acorde con lo anterior, una vez analizados por esta Dirección Técnica los soportes documentales aportados en su consulta, se tiene que la EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO, ASEO Y SERVICIOS COMPLEMENTARIOS DE OTANCHE S.A.S. E.S.P. "AGUAS DE OTANCHE" es una empresa pública de carácter oficial, del orden descentralizado, con personería jurídica, autonomía administrativa, presupuestal y financiera de conformidad con el artículo 27 de la Ley 142 de 1994, cuya naturaleza es la de una sociedad anónima cuya composición accionaria está integrada por el cien por ciento (100%) de capital público representado en capital de propiedad del Municipio de Otanche y la E.S.E. Centro de Salud Manuel Elkin Patarroyo, por lo tanto, deben implementar el Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG en su integralidad y por ende le es aplicable el reporte del Formulario Único de Reporte y Avance de Gestión (FURAG) de que trata el Artículo 2.2.22.3.10 del Decreto 1499 de 2017 "Por medio del cual se modifica el Decreto número 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.".

Una vez aclarado lo anterior, en lo que tiene que ver con la Medición del Desempeño

Institucional que se evalúa a través del aplicativo FURAG, el mismo Decreto 1499 de 2017 en su artículo 2.2.22.3.10, establece:

**ARTÍCULO 2.2.22.3.10 MEDICIÓN DE LA GESTIÓN Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL.** La recolección de información necesaria para dicha medición se hará a través del Formulario Único de Reporte y Avance de Gestión - FURAG. La medición de la gestión y desempeño institucional se hará a través del índice, las metodologías o herramientas definidas por la Función Pública, sin perjuicio de otras mediciones que en la materia efectúen las entidades del Gobierno.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, en coordinación con el Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional, establecerá la metodología, la periodicidad y demás condiciones necesarias para la aplicación del citado formulario o de otros esquemas de medición que se diseñen. La primera medición de FURAG está orientada a determinar la Línea Base como punto de partida para que cada entidad avance en la implementación y desarrollo del MIPG.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, en coordinación con los líderes de política, pondrá a disposición de las entidades y organismos del Estado, un instrumento de autodiagnóstico, que permitirá valorar el estado y avance en la operación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG Y emprender las acciones de mejora a que haya lugar. El uso de este instrumento es voluntario y no implica reporte de información a ninguna instancia gubernamental, ni a los organismos de control.

Parágrafo. Las entidades que se creen con posterioridad a la expedición del presente Decreto deberán implementar el Modelo Integrado de Planeación y Gestión; el plazo para su primera medición a través del FURAG se efectuará dentro de las dos vigencias siguientes a la puesta en marcha de la entidad. (Subrayado fuera del texto)

Por lo tanto, y teniendo en cuenta que a la EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO, ASEO Y SERVICIOS COMPLEMENTARIOS DE OTANCHE S.A.S. le aplica en su integridad el Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG y es sujeto de la Medición de Desempeño Institucional a través del diligenciamiento del Formulario Único de Reporte de Avance a la Gestión - FURAG, no es posible inactivar la entidad del aplicativo FURAG como ustedes lo solicitan, toda vez que debieron haber realizado el diligenciamiento correspondiente para la vigencia 2024 y se encuentran obligados a efectuarlo para la vigencia 2025 y las siguientes.

#### CONCLUSIÓN:

En respuesta a su inquietud, y de acuerdo con lo anterior expuesto, me permito indicar que la EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO, ASEO Y SERVICIOS COMPLEMENTARIOS DE OTANCHE S.A.S. E.S.P. , AGUAS DE OTANCHE, es una sociedad por acciones simplificada de naturaleza oficial, cuyo capital está conformado por aportes del Municipio de Otanche y de la E.S.E. Centro de Salud Manuel Elkin Patarroyo, conforme consta en certificación expedida el 31 de julio de 2025 por el representante legal y contador público de la entidad.

En virtud de su configuración jurídica como empresa de servicios públicos domiciliarios regida por el derecho privado, y atendiendo lo establecido en el Concepto 2454 de 2020 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, así como en la Circular Externa No. 100-004 de 2021 emitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública, dicha empresa forma parte de la Rama Ejecutiva del poder público en el nivel territorial, y en consecuencia no puede ser excluida del ámbito de aplicación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, y del diligenciamiento del Formulario Único de Reporte de Avance en 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](http://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, constituyendo 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: Diego Alejandro Machuk Arias

Revisó: Iván Arturo Márquez Rincón

---

*Fecha y hora de creación: 2025-12-05 03:18:39*