

## FORMATO PQRSD

### **CONTRATO ESTATAL – Entidades sometidas al EGCAP – Régimen mixto – Derecho público y privado**

Los contratos de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación se rigen generalmente por el derecho privado y excepcionalmente por el derecho público, pues las normas civiles y comerciales son el derecho común de los contratos estatales. Ello no implica una privatización absoluta del régimen contractual de las entidades públicas, pues la Ley 80 de 1993 –entre otros aspectos– regula especialmente la capacidad jurídica –inhabilidades, incompatibilidades, consorcios y uniones temporales y registro único de proponentes–, las reglas de selección objetiva –procedimientos de selección–, así como algunos aspectos de ejecución contractual –manejo del riesgo, cláusulas exorbitantes y tipologías contractuales–. Por ello, con excepción de las materias expresamente reguladas en el Estatuto de Contratación, es posible la aplicación de las normas de derecho privado.

### **RÉGIMEN PRESUPUESTAL – Sistema de compras públicas – Conexión**

Además de la normativa mencionada, las entidades estatales deben sujetarse a las normas presupuestales, ya que los contratos estatales son una de las principales fuentes de ejecución de recursos públicos. Respecto al principio de economía, los numerales 6, 13 y 14 del artículo 25 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública disponen que las entidades estatales sólo iniciarán procesos contractuales si cuentan con respaldo presupuestal suficiente, incluyendo reservas para las cláusulas de actualización de precios y los imprevistos derivados de retrasos en pagos o la revisión de precios por alteración de las condiciones iniciales del negocio jurídico. Asimismo, el inciso segundo del artículo 41 *ibidem* –modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007– eleva el registro presupuestal a requisito de ejecución de los contratos. Como explica la doctrina, tanto en la fase preparatoria como en la de formalización, las normas del sistema de compras públicas exigen el cumplimiento de la legalidad presupuestaria.

### **LEY DE APROPIACIONES – Gastos de funcionamiento e inversión – Alcance**

Conforme al EOP, el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones hace parte del Presupuesto General de la Nación –art. 11, lit. b)–, el cual contiene los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y los gastos de inversión –art. 36–. El artículo 35 del Decreto 1621 de 2024, “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2025 se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”, define dichos conceptos. En palabras de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, “[...] mientras que los gastos de funcionamiento retribuyen bienes de consumo o prestaciones de servicios, los gastos de inversión retribuyen bienes de capital y, por consiguiente, contribuyen a aumentar el capital del sector público de la economía”.

## FORMATO PQRSD

### **FUENTES DE FINANCIACIÓN – Contrato estatal – Gastos de funcionamiento e inversión – Coexistencia – Manejo presupuestal y contractual**

Independientemente de la tipología contractual, las normas de la Ley 80 de 1993 no imponen que un determinado negocio deba financiarse con recursos de funcionamiento o de inversión. El principio de legalidad sólo demanda que el desembolso tenga respaldo presupuestal y que éste se aplique conforme a las partidas previamente previstas por el legislador, especialmente, cuando la Ley de Apropriaciones es una *autorización de gastos*. Por ello, en el marco de las definiciones del artículo 35 del Decreto 1621 de 2024, no se observa la restricción alguna para que en un mismo contrato se ejecuten gastos de funcionamiento e inversión.

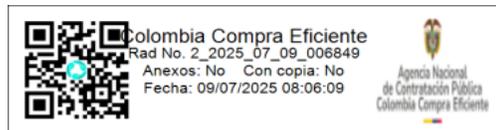
Respecto al *manejo presupuestal* para la expedición de CDP's y la administración del PAC debe atenderse, respectivamente, a la directrices que establezca tanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como el Departamento Nacional de Planeación. No obstante, en lo relativo al *manejo contractual*, las entidades deben definir en los documentos del proceso lo relativo a la justificación de las fuentes de los recursos para efectos de trazabilidad, así como los productos esperados en atención a los rubros empleados para financiar los contratos. El manejo en los dos (2) ámbitos mencionados se realizará con las restricciones que imponga el principio de legalidad sobre la ejecución del gasto público, de acuerdo a la orientación de los órganos competentes.

### **PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Tipo de recursos – Desglose**

Del artículo 2.2.1.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015 se infiere la naturaleza estimativa del plan anual de adquisiciones, pues contiene los siguientes aspectos: i) la necesidad; ii) la identificación en el clasificador si la entidad conoce el bien, obra o servicio que satisface la necesidad; iii) el valor estimado del contrato; iv) *el tipo de recursos con cargo a los cuales la entidad pagará el bien, obra o servicio*; v) la modalidad de selección del contratista y vi) la fecha aproximada en la cual la entidad indicará el procedimiento de selección. En consecuencia, de acuerdo con los bienes, obras o servicios que la entidad pretenda adquirir, establecerá el tipo de recursos con cargo a los cuales se realiza el pago y desglosará la parte que corresponde a los gastos de funcionamiento y de inversión.

## FORMATO PQRS

Bogotá D.C., 09 de Julio de 2025



Señora

**Ana Margarita Araujo Ariza**

[ana.araujo@defensajuridica.gov.co](mailto:ana.araujo@defensajuridica.gov.co)

Bogotá D.C.

### Concepto C – 826 de 2025

**Temas:**

CONTRATO ESTATAL – Entidades sometidas al EGCAP – Régimen mixto – Derecho público y privado / RÉGIMEN PRESUPUESTAL – Sistema de compras públicas – Conexión / LEY DE APROPIACIONES – Gastos de funcionamiento e inversión – Alcance / FUENTES DE FINANCIACIÓN – Contrato estatal – Gastos de funcionamiento e inversión – Coexistencia – Manejo presupuestal y contractual / PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES – Tipo de recursos – Desglose

**Radicación:**

Respuesta a las consultas con radicado No. 1\_2025\_06\_20\_006237, 1\_2025\_06\_20\_006240 y 1\_2025\_06\_20\_006241 –Acumuladas–

Estimada señora Araujo Ariza:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde sus solicitudes de consulta de fecha 20 de junio de 2025, en las que manifiesta que:



## FORMATO PQRSD

“La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se encuentra adelantando procesos de planeación y estructuración contractual para la ejecución de actividades misionales orientadas al cumplimiento del Plan de Acción Institucional y el Plan Nacional de Desarrollo. En este contexto, han surgido interrogantes relacionados con la viabilidad de utilizar recursos de funcionamiento e inversión en un mismo contrato.

Teniendo en cuenta las funciones de Colombia Compra Eficiente como ente rector del Sistema de Compras y Contratación Pública, respetuosamente solicitamos su orientación técnica frente a los siguientes aspectos:

- ¿Desde el punto de vista del régimen de contratación estatal es jurídicamente viable estructurar un único contrato con financiación proveniente de ambas fuentes: funcionamiento e inversión?
- En caso afirmativo, ¿qué precauciones deben adoptarse en los estudios previos y en la estructuración contractual para garantizar la adecuada trazabilidad y legalidad del gasto según la fuente?
- ¿Qué buenas prácticas recomienda Colombia Compra Eficiente para este tipo de contratación con doble fuente, especialmente en lo relacionado con la segmentación del objeto, la justificación de la fuente, y el cumplimiento de los principios y normas presupuestales?
- ¿Es posible que, bajo un único objeto contractual, se estructuren entregables diferenciados por fuente, sin desnaturalizar el contrato, y cuáles serían los lineamientos recomendados para tal efecto?
- Desde la perspectiva del Plan Anual de Adquisiciones (PAA), ¿cuál es la forma correcta de programar un proceso contractual que contempla recursos de funcionamiento e inversión en un solo contrato? ¿Debe registrarse como un solo proceso con doble fuente, o deben reportarse como procesos separados para cada fuente? ¿Qué recomendaciones existen para garantizar la trazabilidad en la programación, expedición de CDP y control del PAC, sin incurrir en fraccionamiento del gasto ni vulneración del principio de planeación y demás principios legales?”.

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad sólo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos concretos de todos los partícipes del sistema

## FORMATO PQRS

de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias específicas que la hayan motivado, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

### I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿existen restricciones para que en un mismo contrato se ejecuten gastos de funcionamiento e inversión?

### II. Respuesta:

Conforme a la interpretación general de las normas del sistema de compras públicas, independientemente de la tipología contractual, las normas de la Ley 80 de 1993 no imponen que un determinado negocio deba financiarse con recursos de funcionamiento o de inversión. El principio de legalidad sólo demanda que el desembolso tenga respaldo presupuestal y que éste se aplique conforme a las partidas previamente previstas por el legislador, especialmente, cuando la Ley de Apropriaciones es una *autorización de gastos*.

De acuerdo con el artículo 17 del Decreto Ley 111 de 1996, el principio de programación integral dispone que la Ley de Apropriaciones “[...] deberá contemplar *simultáneamente* los gastos de inversión y de funcionamiento [...]” (Énfasis fuera de texto). Esto significa que, ante los “gastos de inversión”, es necesario presupuestar los “gastos de funcionamiento” necesarios para la operatividad de los primeros.

Por ello, en el marco de las definiciones del artículo 35 del Decreto 1621 de 2024, no se observa la restricción alguna para que en un mismo contrato se ejecuten gastos de funcionamiento e inversión. Respecto al *manejo*

## FORMATO PQRS

*presupuestal* para la expedición de CDP's y la administración del PAC debe atenderse, respectivamente, a la directrices que establezca tanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como el Departamento Nacional de Planeación. No obstante, en lo relativo al *manejo contractual*, las entidades deben definir en los documentos del proceso lo relativo a la justificación de las fuentes de los recursos para efectos de trazabilidad, así como los productos esperados en atención a los rubros empleados para financiar los contratos. El manejo en los dos (2) ámbitos mencionados se realizará con las restricciones que imponga el principio de legalidad sobre la ejecución del gasto público, de acuerdo a la orientación de los órganos competentes.

Por lo demás, del artículo 2.2.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015 se infiere la naturaleza estimativa del plan anual de adquisiciones, pues contiene los siguientes aspectos: i) la necesidad; ii) la identificación en el clasificador si la entidad conoce el bien, obra o servicio que satisface la necesidad; iii) el valor estimado del contrato; iv) *el tipo de recursos con cargo a los cuales la entidad pagará el bien, obra o servicio*; v) la modalidad de selección del contratista y vi) la fecha aproximada en la cual la entidad indicará el procedimiento de selección. En consecuencia, de acuerdo con los bienes, obras o servicios que la entidad pretenda adquirir, establecerá el tipo de recursos con cargo a los cuales se realiza el pago y desglosará la parte que corresponde a los gastos de funcionamiento y de inversión.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

### III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:



## FORMATO PQRS

i. Tratándose de las entidades sometidas a la Ley 80 de 1993, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública define los contratos de obra, consultoría, prestación de servicios, concesión, encargos fiduciarios y fiducia pública. Sin embargo, se trata de un listado enunciativo, pues la Ley 80 de 1993 se integra con las tipologías contractuales previstas en el derecho privado. Por ello, el inciso primero del artículo 13 dispone que “Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley”.

Dicha idea también se reitera en el EGCAP considerando que “Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad” –art. 32, inciso primero–. Asimismo, dispone que “Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza” –art. 40, inciso primero–.

De esta manera, los contratos de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación se rigen generalmente por el derecho privado y excepcionalmente por el derecho público, pues las normas civiles y comerciales son el derecho común de los contratos estatales<sup>1</sup>. Para la doctrina, la mixtura del régimen contractual:

“[...] no hace otra cosa que aprovechar ciertos principios rectores de la contratación general que aunque tengan su consagración en códigos de derecho privado como el civil o el comercial, no son propios y exclusivos de este derecho. Baste pensar en los requisitos de consentimiento válido, objeto y causa lícitos, capacidad, elementos esenciales según la naturaleza de cada contrato, responsabilidad, naturaleza de las obligaciones emanadas de los mismos, etc. etc. Extremos éstos que de derecho privado no tienen sino su presentación formal o el nombre y que la tradición, desde su origen romano, se acostumbra a calificarlos así y a no preocuparse por su cuestionamiento o definición.

En otras palabras, extremos como los indicados no son ni de derecho público ni de derecho privado, sino, simplemente, de derecho propio,

---

<sup>1</sup> Cfr. BENAVIDES, José Luis. El contrato estatal: entre el derecho público y el derecho privado. Segunda edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009. pp. 78-79.



## FORMATO PQRS

aplicables a toda relación contractual, con prescindencia de la naturaleza de los sujetos involucrados en la misma”<sup>2</sup>.

Ello no implica una privatización absoluta del régimen contractual de las entidades públicas, pues la Ley 80 de 1993 –entre otros aspectos– regula especialmente la capacidad jurídica –inhabilidades, incompatibilidades, consorcios y uniones temporales y registro único de proponentes–, las reglas de selección objetiva –procedimientos de selección–, así como algunos aspectos de ejecución contractual –manejo del riesgo, cláusulas exorbitantes y tipologías contractuales–. Por ello, con excepción de las materias expresamente reguladas en el Estatuto de Contratación, es posible la aplicación de las normas de derecho privado.

ii. Además de la normativa mencionada en el acápite anterior, las entidades estatales deben sujetarse a las normas presupuestales, ya que los contratos estatales son una de las principales fuentes de ejecución de recursos públicos. Respecto al principio de economía, los numerales 6, 13 y 14 del artículo 25 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública disponen que las entidades estatales sólo iniciarán procesos contractuales si cuentan con respaldo presupuestal suficiente, incluyendo reservas para las cláusulas de actualización de precios y los imprevistos derivados de retrasos en pagos o la revisión de precios por alteración de las condiciones iniciales del negocio jurídico. Asimismo, el inciso segundo del artículo 41 *ibidem* –modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007– eleva el registro presupuestal a requisito de ejecución de los contratos.

Como explica la doctrina, tanto en la fase preparatoria como en la de formalización, las normas del sistema de compras públicas exigen el cumplimiento de la legalidad presupuestaria<sup>3</sup>. Si bien el inciso primero del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 dispone que “Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y

---

<sup>2</sup> BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho procesal administrativo. Octava edición. Medellín: Señal Editora, 2013. p. 627.

<sup>3</sup> PALOMAR OLMEDO, Alberto y LOZADA GONZÁLEZ, Herminio. El procedimiento administrativo y la gestión presupuestaria y su control. Madrid: Dykinson, 1995. p. 131. Por lo demás, dichos autores sostienen que “Desde esta consideración y como resumen podría indicarse que en el procedimiento contractual de derecho público regulado en la Ley de Contratos del Estado se produce una interacción absoluta, de forma que los requisitos generales derivados de la ejecución presupuestaria forman parte indisoluble del propio procedimiento de contratación. Esta interacción, en la mayor parte de los supuestos está expresamente reconocida en las propias normas de contratación” (*Ibidem*, p. 132).



## FORMATO PQRSD

éste se eleve a escrito”, ello no es obstáculo para la existencia de contratos a título gratuito como los de donación o comodato, casos donde los negocios suscritos no tienen precio y, por tanto, tampoco requieren gestión presupuestal.

Algo similar sucede con aquellos en aquellos contratos estatales que sean financiados con dineros de patrimonios autónomos constituidos para la administración de los recursos: “Un ejemplo típico, se encuentra en los contratos estatales de concesión, con los asesores jurídicos externos o interventores, pues dichos profesionales, pese a que celebran el contrato con la entidad estatal, sus servicios son pagados por la fiducia mercantil de la respectiva concesión a las que le prestan sus servicios. *En esos casos, antes de celebrar el contrato estatal, se pide la certificación de disponibilidad de recursos a la fiducia*”<sup>4</sup> (Énfasis fuera de texto).

De acuerdo con el artículo 116 de la Ley 1955 de 2019, modificatorio del artículo 19 de la Ley 1882 de 2018, la ANCP – CCE ha planteado algo similar en el Concepto C-150 del 6 de marzo de 2025 respecto a los procesos de selección que tengan por objeto la evaluación de los proyectos de APP de iniciativa privada presentados en la etapa de *factibilidad*<sup>5</sup>. Para la Corte Constitucional, “*Una interpretación razonable los preceptos sobre los proyectos de APP de iniciativa*

---

<sup>4</sup> RODRÍGUEZ TAMAYO, Mauricio Fernando. Los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato estatal: no sólo una muestra de la autonomía del derecho contractual público sino del desarrollo de los principios de la función administrativa. En: Contratos estatales. Tomo II. Bogotá: Editorial Jurídica Ibañez – Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, 2022. p. 868.

<sup>5</sup> La norma dispone que “Los originadores de proyectos de Asociación Pública Privada de Iniciativa privada, asumirán por su propia cuenta y riesgo, el costo estimado de su revisión y/o evaluación en la etapa de factibilidad.

Para el efecto, el originador deberá aportar, según corresponda:

a) El equivalente a 500 SMLMV en caso de proyectos cuyo presupuesto estimado de inversión sea inferior a 400.000 SMLMV, calculado en precios constantes al momento en que la entidad pública competente una vez finalizada la etapa de prefactibilidad manifiesta que el proyecto es de su interés, o

b) El equivalente al 0,1% del presupuesto estimado de Inversión para proyectos cuyo presupuesto estimado de inversión sea igual o superior a 400.000 smlmv, calculado en precios constantes al momento en que la entidad pública competente una vez finalizada la etapa de prefactibilidad manifiesta que el proyecto es de su interés.

*La administración y manejo de los recursos aportados por el originador destinados a la revisión y/o evaluación del proyecto en etapa de factibilidad se realizará a través de un patrimonio autónomo que constituirá el originador. Los costos que genere la administración de dicho patrimonio autónomo deberán ser cubiertos por el originador de la iniciativa privada.*

La entidad estatal encargada de la revisión y/o evaluación del proyecto será la beneficiaria del patrimonio autónomo y la encargada de autorizar la celebración de los contratos requeridos para el efecto, así como autorizar los pagos a que hubiere lugar en desarrollo de los mismos.

El costo estimado de la evaluación del proyecto en la etapa de factibilidad deberá girarse al patrimonio autónomo en el plazo establecido por la entidad al momento de pronunciarse sobre el mismo una vez finalizada la etapa de prefactibilidad. En caso de que el originador no consigne el valor de la evaluación del proyecto la entidad estatal no adelantará su respectiva evaluación.

Finalizada la evaluación del proyecto, se procederá a la liquidación del patrimonio autónomo” (Énfasis fuera de texto).

## FORMATO PQRS

*privada lleva a concluir que el diseño normativo de la figura no pretende convertir recursos privados en públicos y, menos aún, hacerlos parte del patrimonio estatal. Efectivamente, los objetivos del patrimonio autónomo son mucho más precisos y circunscritos a la etapa precontractual en la que, de hecho, también opera la transferencia de riesgos. Por tal razón, el originador es quien aporta el valor de los costos de la evaluación, de tal manera que no se comprometen los escasos recursos públicos”<sup>6</sup> (Énfasis fuera de texto).*

iii. Por ello, en los contratos que requieran erogación presupuestal debe atenderse el Decreto Ley 111 de 1996. *Por un lado*, el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones hace parte del Presupuesto General de la Nación –art. 11, lit. b)–, el cual contiene los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y los gastos de inversión –art. 36–. *Además*, el principio de programación integral exige que “Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes” – art. 17, inc. 1–. *Finalmente*, el artículo 35 del Decreto 1621 de 2024, “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2025 se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”, dispone que:

“Los gastos incluidos en el presupuesto para la vigencia fiscal 2025 se definen de la siguiente forma:

### **A. FUNCIONAMIENTO**

Son aquellos gastos que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución Política y la Ley.

[...]

### **02 ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS**

Son los gastos asociados a la compra de bienes y a la contratación de servicios, suministrados por personas naturales o jurídicas, que son necesarios para el cumplimiento de las funciones asignadas por la Constitución Política y la ley al órgano del PGN.

[...]

### **C. INVERSIÓN**

---

<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-269 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



## FORMATO PQRS

Son aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento que se hayan destinado por lo común a extinguirse con su empleo. Asimismo, aquellos gastos destinados a crear infraestructura social.

La característica fundamental de este gasto debe ser que su asignación permita acrecentar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social.

Las inversiones que estén financiadas con recursos del crédito externo, para poder ejecutarse, deberán tener el recurso incorporado en el Presupuesto, tener aprobación de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional y someterse a los procedimientos de contratación administrativa.

Al momento de la obligación, los gastos de inversión se desagregarán al máximo nivel del Clasificador por Objeto de gasto del Catálogo de Clasificación presupuestal establecido por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, al igual que los gastos de funcionamiento". (Énfasis dentro del texto)

De esta manera, la adquisición de bienes y servicios hace parte de los "gastos de inversión", el cual se diferencia de los "gastos de funcionamiento" conforme a la norma citada. En palabras de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, "[...] mientras que los gastos de funcionamiento retribuyen bienes de consumo o prestaciones de servicios, los gastos de inversión retribuyen bienes de capital y, por consiguiente, contribuyen a aumentar el capital del sector público de la economía"<sup>7</sup>.

iv. Independientemente de la tipología contractual, las normas de la Ley 80 de 1993 no imponen que un determinado negocio deba financiarse con recursos de funcionamiento o de inversión. El principio de legalidad sólo demanda que el desembolso tenga respaldo presupuestal y que éste se aplique conforme a las partidas previamente previstas por el legislador, especialmente, cuando la Ley de Apropriaciones es una *autorización de gastos*<sup>8</sup>. Por ello, en torno a los

---

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 20 de febrero de 2014. Rad. 1001-03-06-000-2013-00419-00. C.P. Álvaro Namén Vargas.

<sup>8</sup> Para Dromi, "[...] el presupuesto es un acto de autorización de gastos, en cuanto limita jurídicamente la ejecución del mismo en un triple sentido:

a) *Temporal*, pues las obligaciones deben satisfacerse dentro de un determinado período. La periodicidad es en nuestro país de un año y se lo denomina 'año financiero o ejercicio financiero'.

## FORMATO PQRS

contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, la ANCP – CCE ha sostenido que el artículo 32.3 del EGCAP “[...] no realiza distinción alguna entre el tipo de recursos presupuestales, para efectos de justificar la imposibilidad de desarrollar con la planta de personal las actividades relacionadas con la administración o el funcionamiento de la entidad”<sup>9</sup>. Dicha consideración se extiende a los demás tipos de contratos tanto los del Estatuto General de Contratación como los previstos en el derecho civil y comercial.

Es más, de acuerdo con el artículo 17 del Decreto Ley 111 de 1996, el principio de programación integral dispone que la Ley de Apropriaciones “[...] deberá contemplar *simultáneamente* los gastos de inversión y de funcionamiento [...]” (Énfasis fuera de texto). No en vano, la doctrina considera que “A veces se cae en el espejismo -que conduce al despilfarro- de creer que con solo construir edificios se asegura la buena presencia del Estado. Pero esto [...] es equivocado. *La construcción de una escuela, o de un puesto de sanidad, si no se prevé oportunamente el recurso humano que habrá de gestionarlo, es una inversión inútil*”<sup>10</sup> (Énfasis fuera de texto). Esto significa que, ante los “gastos de inversión”, es necesario presupuestar los “gastos de funcionamiento” necesarios para la operatividad de los primeros.

Por ello, en el marco de las definiciones del artículo 35 del Decreto 1621 de 2024, no se observa la restricción alguna para que en un mismo contrato se ejecuten gastos de funcionamiento e inversión. Respecto al *manejo presupuestal* para la expedición de CDP’s y la administración del PAC debe atenderse, respectivamente, a la directrices que establezca tanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como el Departamento Nacional de Planeación<sup>11</sup>. No obstante, en lo relativo al *manejo contractual*, las entidades deben definir en los documentos del proceso lo relativo a la justificación de las fuentes de los recursos para efectos de trazabilidad, así como los productos esperados en atención a los rubros empleados para financiar los contratos. El manejo en los dos (2) ámbitos mencionados se realizará con las restricciones que imponga el

---

b ) *Cualitativo*, pues marca el principio de la especificación o de la especialidad, indicándole a la Administración de manera clara y categórica qué es lo que puede gastar.

c) *Cuantitativo*, por cuanto las cifras consignadas constituyen el ‘máximo’ que la Administración puede gastar” (Cfr. DROMI, Roberto. Presupuesto y cuenta de inversión. Buenos Aires: Astrea, 1988. p. 49).

<sup>9</sup> AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Oficio RS20240510007014 del 10 de mayo de 2024.

<sup>10</sup> RESTREPO, Juan Camilo. Derecho presupuestal colombiano. Segunda edición. Bogotá: Legis, 2014. p. 224.

<sup>11</sup> RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda pública. Decimosegunda edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2024. p. 496.

## FORMATO PQRS

principio de legalidad sobre la ejecución del gasto público, de acuerdo a la orientación de los órganos competentes.

v. Por lo demás, la distinción entre gastos de funcionamiento y de inversión es jurídicamente relevante para la elaboración del plan anual de adquisiciones. El artículo 2.2.1.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015 establece que dicho plan “debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año”. El aparte transcrito permite inferir que se trata de un documento estimativo, pues contiene un listado de bienes, obras o servicios que, producto del ejercicio de planeación de la entidad, ésta pretende adquirir dentro de la vigencia correspondiente. Esta redacción advierte la naturaleza estimativa del documento, pues contiene los siguientes aspectos: i) la necesidad; ii) la identificación en el clasificador si la entidad conoce el bien, obra o servicio que satisface la necesidad; iii) el valor estimado del contrato; iv) *el tipo de recursos con cargo a los cuales la entidad pagará el bien, obra o servicio*; v) la modalidad de selección del contratista y vi) la fecha aproximada en la cual la entidad indicará el procedimiento de selección<sup>12</sup>.

La norma referida establece la obligación de enunciar la información de manera indicativa, y no impone determinar valores precisos, tiempos, bienes, obras o servicios de manera exacta; todo lo contrario, permite realizar un pronóstico indicativo de las necesidades que debe contratar. Este carácter estimativo del plan anual de adquisiciones fue reconocido por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en la guía sobre el tema, donde precisó, como una de sus finalidades, “servir como referente inicial para evaluar la ejecución de presupuesto y pronosticar la demanda de bienes y servicios de la entidad durante el año referido del plan”<sup>13</sup>.

Así las cosas, la obligación de incluir información en el plan se fundamenta en que se trate de la adquisición de bienes, obras o servicios por parte de la

---

<sup>12</sup> Decreto 1082 de 2015: “Artículo 2.2.1.1.1.4.1. Modificado por el Decreto 142 de 2023, artículo 2º. Plan Anual de Adquisiciones. Las entidades estatales deben elaborar un Plan Anual de Adquisiciones, el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año. En el Plan Anual de Adquisiciones, la Entidad Estatal debe señalar como mínimo la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad debe identificarlo utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios, e indicar el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales la entidad estatal pagará el bien, obra o servicio, la modalidad de selección del contratista, y la fecha aproximada en la cual la entidad estatal iniciará el Proceso de Contratación.  
[...]”.

<sup>13</sup> Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente Guía para elaborar el plan anual de adquisiciones. Página 3.

## FORMATO PQRSD

entidad, y no se encuentra condicionada por la naturaleza de la información complementaria –modalidad de contratación, valor, forma de pago, tipo de recursos, etc.– relacionada con la información principal, máxime cuando la obligación de enlistar está consagrada en la norma respecto de los bienes, obras o servicios a adquirir, y no respecto de los procesos de contratación, lo cual otorga cierta importancia a ese primer aspecto, más que a su forma de contratación. Por tanto, en función de los bienes, obras o servicios que la entidad pretenda adquirir, establecerá el tipo de recursos con cargo a los cuales se realiza el pago y desglosará la parte que corresponde a los gastos de funcionamiento y de inversión.

vi. Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con los aspectos puntuales del tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

## IV. Referencias normativas:

- Ley 80 de 1993, artículos 13, 25, 32, 40 y 41.
- Ley 1955 de 2019, artículo 116.



## FORMATO PQRSD

- Decreto Ley 111 de 1996, artículos 11, 17 y 36.
- Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.4.1.
- Decreto 1621 de 2024, artículo 35.

## V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre los gastos de funcionamiento e inversión para efectos de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en el Concepto C-019 del 21 de febrero de 2022. Asimismo, , en los Conceptos C-048 del 24 de febrero de 2020, C-106 del 20 de marzo de 2020, C-109 del 25 de marzo de 2020, C-167 del 30 de marzo de 2020, C-177 del 31 de marzo de 2020, C-232 del 24 de junio de 2022, C-237 del 24 de abril 2020, C-266 del 21 de mayo 2020, C-310 del 20 de mayo de 2020, C-329 del 16 de junio de 2020, C-331 del 25 de junio de 2020, C-336 del 2 de junio de 2020, CU-348 del 3 de julio de 2020, C-366 del 16 de julio de 2020, CU-367 del 23 de julio de 2020, C-428 del 7 de julio de 2020, C-433 del 24 de julio de 2020, C-467 del 31 de julio de 2020, C-474 del 24 de julio de 2020, C-521 del 11 de agosto de 2020, C-543 del 19 de agosto de 2020, C-575 del 27 de agosto de 2020, C-638 del 14 de octubre de 2020, C-648 del 27 de octubre de 2020, C-686 del 1º de diciembre de 2020, C-084 del 28 de abril de 2021, C-131 del 6 de abril de 2021, C-257 del 3 de junio de 2021, C-258 del 3 de junio de 2021, C-345 del 13 de julio de 2021, C-376 del 26 de julio de 2021, C-489 del 13 de septiembre de 2021, C-603 del 2 de noviembre de 2021, C-630 del 9 de noviembre de 2021, C-637 del 7 de diciembre de 2021, C-709 del 13 de diciembre de 2022, C-733 del 13 de diciembre de 2022, C-744 del 4 de febrero de 2022, C-760 del 8 de febrero de 2022, C-026 del 18 de febrero de 2022, C-027 del 25 de febrero de 2022, C-047 del 4 de marzo de 2022, C-087 del 17 de marzo de 2023, C-408 del 23 de junio de 2022, C-622 del 28 de septiembre de 2022, C-652 del 7 de octubre de 2022, C-754 del 10 de noviembre de 2022, C-763 del 15 de noviembre de 2022, C-889 del 28 de diciembre de 2022 y C-062 del 18 de abril de 2023, analizó el régimen jurídico del plan anual de adquisiciones. Estos y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.



## FORMATO PQRSD

Te informamos que ya se encuentra disponible la **Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017**. Esta Guía se expedite en el marco del cumplimiento de la orden proferida por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-302 del 2017. Con su implementación se busca contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la situación de vulneración masiva y recurrente de los derechos fundamentales de los niños y de las niñas del Pueblo Wayúu. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017](#).

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

Original firmado  
Ana Maria Tolosa Rico

**ANA MARIA TOLOSA RICO**  
Subdirectora de Gestión Contractual (E) ANCP -CCE

Elaboró: Juan David Montoya Penagos  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual  
Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo  
Gestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual  
Aprobó: Ana María Tolosa Rico  
Subdirectora de Gestión Contractual (E)