



6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial



Radicado: 2-2026-036731

Bogotá D.C., 14 de mayo de 2026 09:46

Señores

SINDICATO NACIONAL DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

Bucaramanga-Santander

libardo_andres1988@hotmail.com

Radicado entrada 1-2026-043498

No. Expediente 23783/2026/OFI

Tema: Normas orgánicas de presupuesto
Subtema: Gastos Funcionamiento e Inversión

Respetados señores:

En atención al oficio del asunto, consulta usted lo siguiente:

Por medio de la presente, nos permitimos solicitar su orientación en relación con la viabilidad legal y presupuestal teniendo en cuenta la normatividad vigente de efectuar el pago de la nómina correspondiente a **129 cargos de funcionarios de carrera administrativa**, que desempeñan funciones misionales, a partir de los recursos provenientes de un **proyecto de inversión financiado con ICLD rentas orientadas (Ley 2468/2025)**.

Antes de dar respuesta a su interrogante, es necesario precisar que de conformidad con el numeral 9 del artículo 43 y numeral 8 del artículo 45 del Decreto 4712 de 2008 la Dirección General de Apoyo Fiscal presta asesoría a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados en materia fiscal, financiera y tributaria, la cual no comprende el análisis y/o pronunciamientos de las actuaciones y actos administrativos específicos y propios de dichas entidades. En consecuencia, la respuesta a su consulta enviada a través del Buzón de Atención al Cliente de este



E4FZ DevR Mgb9 ZPzi 4Juv /fby LCc=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>



Continuación oficio

Ministerio y radicada con el número del asunto, se remitirá de conformidad con los artículos 14-2 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con carácter general y abstracto, no tendrá efectos obligatorios ni vinculantes, y no comprometerá de forma alguna la responsabilidad de este Ministerio.

De acuerdo con el artículo 352 de la Constitución Política y los artículos 104 y 109 del Decreto 111 de 1996, las entidades territoriales deben expedir las normas que en materia presupuestal deben aplicar, tanto en el nivel central como en el descentralizado, respetando en todo caso los principios y las disposiciones contenidos en el ordenamiento constitucional, Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, Decreto 111 de 1996, Ley 617 de 2000 y Ley 819 de 2003 y la ley 358 de 1997. En ausencia de normas particulares, aplicarán en lo que fuere pertinente las normas orgánicas de presupuesto Nacional.

Por lo tanto, la asesoría que solicita debe buscarla en principio en el Estatuto Orgánico de Presupuesto del ente territorial respectivo; nuestra respuesta se soporta en el ordenamiento constitucional nacional, el cual no debe diferir sustancialmente del ordenamiento propio de cada ente territorial.

De acuerdo con lo anterior esta Dirección emite concepto a su petición, en los siguientes términos:

Teniendo en cuenta las disposiciones de las normas orgánicas de presupuesto, que son la fuente para determinar si un gasto es inversión o funcionamiento. Si bien dichas normas no contienen una definición o detalle preciso de este tipo de gastos, en los decretos de liquidación de las leyes anuales de presupuesto se incluye una disposición que acoge para el efecto y que define los gastos de inversión como:

"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". (Decreto 1805 de 2020 art 35)

Los gastos de inversión se materializan a través de proyectos de inversión entendidos como:



Continuación oficio

"La unidad operacional de la planeación del desarrollo que vincula recursos públicos (humanos, físicos, monetarios, entre otros) para resolver problemas o necesidades de la población y que contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente estos recursos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la calidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado. Éste plasma el proceso de creación de valor".

En este sentido, el artículo 2.2.6.2.1. del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, define los proyectos de inversión pública en los siguientes términos:

"Artículo 2.2.6.2.1. Proyectos de inversión pública. Los proyectos de inversión pública contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado. (...)" (Subrayado fuera de texto)

Adicionalmente el artículo 36 del decreto 111 de 1996 el presupuesto de gastos está conformado por gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión.

Se entiende por gastos de funcionamiento, los gastos necesarios para el normal ejercicio de las funciones de la entidad, y hacen parte de éstos los servicios personales, gastos generales y transferencias.

Los servicios personales son aquellos trabajos ejecutados por el personal de nómina, contratos, etc., y están integrados por los conceptos de sueldo, personal de nómina, prestaciones sociales, bonificación por servicios prestados, jornales, horas extras, dominicales y festivos, recargo por trabajo nocturno, auxilio de transporte, prima técnica, de servicios, de vacaciones, supernumerarios, viáticos, honorarios, servicios técnicos y subsidio familiar.

Los gastos generales son los causados por concepto de adquisición de bienes y servicios necesarios para el normal funcionamiento de la administración y hacen parte de estos conceptos, entre otros, compra de equipos, materiales y suministros, mantenimiento, arrendamientos, impresos y publicaciones, servicios de comunicación y transporte, etc.

Las transferencias, son todos los egresos de presupuesto general a favor de personas naturales, jurídicas o instituciones con fines específicos.

En consecuencia y conociendo los diferentes conceptos de gastos de funcionamiento e inversión, se puede puntualizar lo siguiente:



Continuación oficio

Se pueden realizar inversiones iniciales a través de un proyecto de inversión, cuya principal característica es que tienen un horizonte definido en el tiempo; pero para su sostenimiento o para la prestación continua del servicio, pueden requerirse gastos tales como mantenimiento de la infraestructura, dotación, recurso humano, administración, entre otros, que al volverse recurrentes se consideran como gastos de funcionamiento.

Con base en esta definición creemos que si los gastos mencionados cumplen con las condiciones para ser considerados como de inversión, esto es, entre otros, que comportan un gasto susceptible de causar rédito o de ser de algún modo económicamente productivo, se identifica su impacto económico y capacidad de crear una infraestructura que permita incrementar la capacidad de producción y productividad; se debe enmarcar en un proyecto de inversión cumplir con todos los requisitos para ser considerado como tal entre otras que tenga un horizonte temporal y en esa medida dicho proyecto es susceptible de ser financiado con recursos propios de libre destinación.

Por el contrario, si los proyectos constituyen un gasto que "se extingue con su empleo" sin que se observe claramente su impacto económico, dicho gasto correspondería a funcionamiento y, por lo tanto, no sería susceptible de ser financiado con recursos de libre inversión, así mismo aquellos gastos recurrentes que resulten de la implementación del proyecto de inversión que se haya financiado con recursos de libre inversión, tales como mantenimiento, operación, etc., constituyen un gasto de funcionamiento.

En este orden de ideas es importante mencionar la doctrina del Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa del 31 de enero de 1997, donde indica la diferencia entre lo que significa gastos de sostenimiento o funcionamiento y gastos de inversión:

"... Los gastos necesarios para el sostenimiento o manejo de una entidad, son los gastos conocidos y denominados por la doctrina como de funcionamiento, pues son las erogaciones necesarias para el sostenimiento de los servicios públicos o de la función pública, y que se invierten en la adquisición de bienes de consumo y en servicios personales. De consiguiente, y tal como lo precisa el profesor Alejandro Ramírez Cardona, los gastos de funcionamiento se clasifican en gastos de servicios que comprenden los sueldos, salarios, honorarios, prestaciones sociales, etc., de los trabajadores del Estado, y gastos de consumo, que comprenden, los bienes durables de consumo, tales como los automóviles, muebles y enseres, los bienes semidurables de consumo (implementos de duración generalmente inferior a un año), y bienes de consumo perecederos v gr. gasolina para los automóviles oficiales. Simultáneamente existen los gastos de inversión, que, a diferencia de los gastos de funcionamiento, que retribuyen bienes de consumo y servicios personales prestados, son erogaciones que



Continuación oficio

retribuyen bienes de capital de tal manera que aumentan el patrimonio de la entidad, pues son en general las sumas de dinero empleadas en la adquisición de bienes estables y permanentes tales como una edificación o la construcción de una obra pública. Estos gastos se clasifican a su vez en gastos de inversión en bienes intermedios, como lo es la adquisición de un edificio, gastos que se destinan principalmente a la prestación de servicios administrativos, y los de inversión en bienes durables finales, tales como las vías de transporte, comunicaciones, obras públicas, etc." (Subrayado fuera de texto)

A partir de lo anterior, es importante señalar que la determinación de si los contratos mencionados en su petición, puede considerarse o no como un gasto de inversión o funcionamiento y por tanto ser apalancada con recursos de libre destinación o inversión, está sujeta al tipo y a la destinación final que tenga el objeto contractual, tal y como lo ha establecido la jurisprudencia al respecto.

En los términos anteriores se da respuesta a su petición.

Cordialmente,

Firmado digitalmente por: CLAUDIA
HELENA OTALORA CRISTANCHO

CLAUDIA HELENA OTALORA CRISTANCHO

Subdirectora de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal

Revisó: Claudia Helena Otalora Cristancho
Elaboró: Juan Moreno Moreno