

7.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial

Radicado: 2-2015-049492

Bogotá D.C., 15 de diciembre de 2015 14:52

Doctora

JANETH MARITZA LOPERA ISAZA

Equipo Contratación

Unidad Administrativa

Departamento Administrativo de Planeación

Alcaldía Municipal de Medellín

E-mail: janeth.lopera@medellin.gov.co

Radicado entrada 1-2015-093415

No. Expediente 48028/2015/OFI

Asunto: Oficio Radicado con el No. 1-2015-093415 del 26 de noviembre de 2015.

Tema: Normas Orgánicas de Presupuesto.

Subtema: Ejecución Presupuestal – Gastos de Funcionamiento Vs. Gastos de Inversión.

Respetada Doctora Janeth Maritza:

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

“... cual es el marco jurídico que permite liquidar viáticos y gastos de viaje por proyectos de inversión?”

Antes de dar respuesta a su pregunta, es necesario precisar que de acuerdo con el numeral 9 del artículo 43 y numeral 8 del artículo 45 del Decreto 4712 de 2008, entre algunas de las funciones que tiene asignadas esta Dirección, se encuentra la de emitir conceptos jurídicos sobre la aplicación de normas y temas relacionados con la administración financiera y tributaria territorial; así mismo, de conformidad con el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la respuesta ofrecida es general y no tiene carácter de obligatoria ni vinculante.

Continuación oficio

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 115 de 1996, Ley 617 de 2000, Ley 819 de 2003 y demás normas orgánicas en materia presupuestal. 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 y nacional, el cual no debe diferir sustancialmente del ordenamiento propio de cada ente territorial.

Respecto a su interrogante, esta Dirección efectúa las siguientes consideraciones:

En cuanto a la clasificación del presupuesto de gastos en las entidades territoriales, los artículos 11 y 36 del Decreto 111 de 1996, señalan lo siguiente:

“Artículo 11. El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:

- a)
- b) *El Presupuesto de Gastos o ley de Apropiações. Incluirá las apropiaciones para la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye al Consejo Nacional Electoral, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.*
- c)”

“Artículo 36. El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión.

Cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a:

.... En el proyecto de presupuesto de inversión se indicarán los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión, clasificado según lo determine el Gobierno Nacional.

Continuación oficio

En los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda.”

De tal forma, que un gasto a ejecutar por una entidad territorial se debe enmarcar dentro de la clasificación señalada anteriormente.

Para delimitar en las entidades territoriales si un gasto es de funcionamiento o inversión, consideramos importante entrar a analizar lo que al respecto se transcribe:

En el libro titulado “ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO”, publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General del Presupuesto Público Nacional, 2ª Edición, Mayo de 2011, se establecen las siguientes definiciones:

“2. Clasificación y definición del presupuesto de gastos.

El presupuesto de gastos se compone de los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión.

....

2.1. Gastos de funcionamiento

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

....

2.1.2. Gastos generales. Son los gastos relacionados con la adquisición de bienes y servicios necesarios para que el órgano cumpla con las funciones asignadas por la Constitución Política y la ley; y con el pago de los impuestos y multas a que estén sometidos legalmente.

2.1.2.1. Adquisición de bienes y servicios. Corresponde a la compra de bienes muebles destinados a apoyar el desarrollo de las funciones del órgano, a la contratación y el pago a personas jurídicas y naturales por la prestación de un servicio que complementa el desarrollo de las funciones del órgano y permite mantener y proteger los bienes que son de su propiedad o están a su cargo, así como los pagos por concepto de tasas a que estén sujetos los órganos.

Dentro de este concepto se encuentran: comprar de equipo, materiales y suministros, gastos imprevistos, otros gastos generales por adquisición de bienes y servicios, sostenimiento de embajadas y consulados, sostenimiento de semovientes, capacitación, bienestar social y

Continuación oficio

estímulos, mantenimiento, servicios públicos, arrendamientos, viáticos y gastos de viaje,”
(Subrayado fuera de texto)

....

2.1.2.1.11. Viáticos y gastos de viaje. Por este rubro se le reconoce a los empleados públicos y, según lo contratado, a los trabajadores oficiales del respectivo órgano, los gastos de alojamiento, alimentación y transporte, cuando previa resolución, deban desempeñar funciones en lugar diferente de su sede habitual de trabajo.

Este rubro también incluye los gastos de traslado de los empleados públicos y sus familias cuando estén autorizados para ello y, según lo contratado, a los trabajadores oficiales.

No se podrán imputar a este rubro los gastos correspondientes a la movilización dentro del perímetro urbano de cada ciudad, ni viáticos y gastos de viaje a contratistas, salvo que se estipule así en el respectivo contrato.

... .” (Subrayado fuera de texto)

2.3. Gastos de inversión. Son aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que se materialicen en bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento, que se hayan destinados por lo común a extinguirse con su empleo. Así mismo, se incluyen como gastos de inversión aquellos gastos destinados a crear infraestructura social. La característica fundamental de éste debe ser que su asignación permita acrecentar la capacidad de producción y la productividad en el campo de la estructura física, económica y social.

....

Finalmente, de acuerdo con el Decreto 568 de 1996, reglamentario del EOP los gastos de inversión se clasifican en Programas y Subprogramas, definidos así:

Decreto 568 de 1996: Artículo 14. (...)

Son Programas los constituidos por las apropiaciones destinadas a actividades homogéneas en un sector de acción económica, social, financiera o administrativa a fin de cumplir con las metas fijadas por el Gobierno Nacional, a través de la integración de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros asignados.

Son Subprogramas el conjunto de proyectos de inversión destinados a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplen mediante acciones concretas que realizan determinados órganos. Es una división de los programas”

Continuación oficio

Así mismo, la Corte Constitucional sobre el concepto de Inversión Social con motivo del examen de exequibilidad que hiciera del artículo 24 de la Ley 60 de 1993, en Sentencia C - 151 de 1995 expresó:

"Trae la Carta Política en varios de sus preceptos, el concepto de inversión social para otorgarle a los gastos de esta naturaleza el carácter de gastos de inversión por oposición a lo que la ciencia económica denomina gastos de funcionamiento y gastos de servicio de la deuda (art. 24 Ley 38/89). De manera que las transferencias gubernamentales a que se refieren los artículos 356 y 357 de la Carta, deben ser destinadas a gastos de inversión social.

....

La Corte Constitucional considera que la noción legal de "inversión en los sectores sociales" que trae el artículo 24 de la Ley 60 debe ser concordada con el mandato constitucional del artículo 357 de la Carta, que establece que la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación estará destinada a financiar "las áreas prioritarias de inversión social" que sean definidas por la ley. Entra entonces la Corte a determinar cuáles son los alcances del concepto de inversión social de la Carta, los cuales fija en primer término la propia Ley 60 de 1993 en su contexto normativo.

Una interpretación literal y exegética del artículo 357 de la Carta podría dar a entender que la participación de los municipios en los ingresos corrientes sólo puede estar destinada a gastos de inversión, esto es, a gastos destinados a aumentar la formación bruta de capital fijo en el sector social respectivo, puesto que la norma constitucional habla expresamente de "inversión" y no menciona los gastos de funcionamiento y, a nivel económico y financiero, en general se tiende a oponer los gastos de inversión y los de funcionamiento. Sin embargo la Corte considera que esa interpretación no es admisible por cuanto ella comporta conclusiones contrarias a los propios principios y valores constitucionales. En efecto, si el artículo 357 de la Carta hubiera establecido una rígida dicotomía entre los gastos sociales de inversión y los gastos sociales de funcionamiento, entonces tendríamos que concluir que un municipio, por medio de su participación en los ingresos corrientes de la Nación, podría financiar la construcción de una escuela o de un hospital, pero no podría pagar los salarios de los médicos y los profesores respectivos. Esta conclusión es inaceptable puesto que el objetivo de la inversión y el gasto social en la Constitución no es aumentar la producción de determinados bienes físicos -como si éstos fueran valiosos en sí mismos- sino mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas, en especial de aquellos sectores sociales discriminados (CP art. 13), que por no haber tenido una equitativa participación en los beneficios del desarrollo, presentan necesidades básicas insatisfechas (CP art. 324, 350, 357 y 366).

....

Por consiguiente, interpretar de manera restrictiva el alcance del concepto de inversión social, en el sentido de que sólo caben "inversiones en el sentido económico financiero del término, puede provocar una proliferación de obras físicas que, lejos de permitir una mejor satisfacción de las necesidades básicas de la población, puede hacer inútil e irracional el gasto social."

....

Continuación oficio

En este sentido, la Corte Constitucional estima que es racional que la noción constitucional de "inversión social" no se opone a los gastos de funcionamiento siempre y cuando estos se efectúen también en el sector social.

... .

Por otra parte, es importante tener en cuenta que el artículo 17 del Decreto 111 de 1996, consagra el principio de programación integral el cual dispone:

"Artículo 7. Programación Integral. 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.

El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución."

Sobre este principio, la Corte Constitucional, en Sentencia C-337 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa señaló:

"Su consagración se fundamenta en el hecho de que sin este principio no hay unidad en el gasto público, el cual, si bien es cierto contempla distintos fines, éstos se hallan vinculados armónicamente, de suerte que la inversión, en última instancia, se hace con miras a un eventual funcionamiento; y el funcionamiento supone una inversión. Con la programación integral se pretende evitar que los programas de inversión omitan contemplar explícitamente los compromisos de funcionamiento que ellos acarrearán, lo que se ha convertido, con el correr de los años en un factor de desestabilización de las finanzas públicas."

Por su parte, la doctrina "Restrepo Juan Camilo, "Derecho Presupuestal Colombiano". Editorial Legis 2008. Páginas 224 – 225", ha indicado:

"El principio de la "programación integral" es de especial relevancia al estructurar los diversos programas de inversión, pues es en ellos donde aparecen – o deben aparecer – debidamente desglosados en los respectivos programas los componentes de inversión propiamente dichos y los gastos de funcionamiento que les son complementarios."

"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. Para esto, repetimos, es equivocado. La construcción de una escuela, o de un puesto de sanidad, sino se prevé oportunamente el recurso humano que hará de gestionarlo, es una inversión inútil."

Continuación oficio

Lo anterior permite establecer que, existiendo gastos que en estricto sentido deben ser considerados como gastos de funcionamiento, al hacer parte integrante del costo de un proyecto de inversión y al permitir su correcto desarrollo, podrían ser incluidos como gastos de inversión.

Cordialmente,

LUIS FERNANDO VILLOTA QUIÑONES

Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial

Dirección General de Apoyo Fiscal

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

REVISÓ: Luis Fernando Villota Quiñones

ELABORÓ: Hernán Rico Barbosa

Firmado digitalmente por:LUIS VILLOTA QUIÑONES

Subdirector De Fortalecimiento Institucional Territorial

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co