



Al contestar por favor cite estos datos

Radicado No.: 20201020000151

Fecha: 17-01-2020

Bogotá D.C.,

PARA: EDILIA ALEJANDRA PINZÓN BOBADILLA  
Coordinadora Grupo de Servicios Administrativos

DE: Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: CONCEPTO SOBRE RECONOCIMIENTO DE GASTOS DE VIAJE A REPRESENTANTES DE LOS SINDICATOS CON OCASIÓN DE ACTIVIDADES PROPIAS DE LA ORGANIZACIÓN SINDICAL.

En atención al memorando 202060000393 de 17 de enero de 2020, donde solicita concepto sobre "(...) la existencia legal de sufragar los gastos de viaje como comisiones y tiquetes a los empleados públicos que se encuentran afiliados o los representantes de los sindicatos conformados en el IDEAM, en el caso que deba desplazarse a otra ciudad en cumplimiento de las actividades propias de la organización sindical"; de manera respetuosa me permito conceptuar lo siguiente:

**i. De los gastos de funcionamiento e inversión:**

El artículo 36 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto, señala como está compuesto el presupuesto de gastos, de la siguiente manera:

*"ARTICULO 36. <Artículo CONDICIONALMENTE constitucional> <Artículo modificado por el artículo 123 de la Ley 1957 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión... (...)"*

El presupuesto de gastos, según la norma transcrita, se divide en: i) funcionamiento, ii) servicio de la deuda pública, e iii) inversión. El artículo 35 del Decreto 2411 de 2019, "Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2020, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos", entiende dichos conceptos en los siguientes términos:

*"Los gastos incluidos en el presupuesto para la vigencia fiscal 2019 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.**

#### 01 GASTOS DE PERSONAL

Son los gastos asociados con el personal vinculado laboralmente con el estado a través de una relación legal/reglamentaria o de una relación contractual laboral (Ley 909 de 2004, artículo 1°).

(...)

#### 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.

#### 03 TRANSFERENCIAS CORRIENTES

Comprende las transacciones que realiza un órgano del PGN a otra unidad sin recibir de esta última ningún bien, servicio o activo a cambio como contrapartida directa. Las transferencias por su naturaleza, reducen el ingreso y las posibilidades de consumo del otorgante e incrementan el ingreso y las posibilidades de consumo del receptor.

#### 04 TRANSFERENCIAS DE CAPITAL

Comprende las transacciones que realiza un órgano del PGN a otra unidad para la adquisición de un bien o el pago de un pasivo, sin recibir de esta última ningún bien, servicio o activo a cambio como contrapartida directa. A diferencia de las transferencias corrientes, estas implican el traspaso de la propiedad de un activo (distinto del efectivo y de las existencias) de una unidad a otra, la obligación de adquirir o de disponer de un activo por una o ambas partes, o la obligación de pagar un pasivo por parte del receptor.

#### 05 GASTOS DE COMERCIALIZACIÓN Y PRODUCCIÓN

Comprende los gastos asociados a la adquisición de insumos necesarios para la producción y comercialización de los bienes y servicios que provee el órgano del PGN.

#### 06 ADQUISICIÓN DE ACTIVOS FINANCIEROS

Comprende los recursos destinados a la adquisición de derechos financieros, los cuales brindan a su propietario el derecho a recibir fondos u otros recursos de otra unidad.

#### 07 DISMINUCIÓN DE PASIVOS

Son los gastos asociados a una obligación de pago adquirida por el órgano del PGN, pero que está sustentada en el recaudo previo de los recursos. Los gastos por disminución de pasivos se caracterizan por no afectar el patrimonio de la unidad institucional.

#### 08 GASTOS POR TRIBUTOS, MULTAS, SANCIONES E INTERESES DE MORA





Comprende el gasto por tributos, multas, sanciones e intereses de mora, que por mandato legal deben atender los órganos del PGN. Entiéndase por tributos, las prestaciones pecuniarias establecidas por una autoridad estatal, en ejercicio de su poder de imperio, para el cumplimiento de sus fines. Los tributos se distinguen entre impuestos, tasas y contribuciones según la intensidad del poder de coacción y el deber de contribución implícito en cada modalidad.

Las Multas, sanciones e intereses de mora comprenden el gasto por penalidades pecuniarias que se derivan del poder punitivo del Estado, y que se establecen por el incumplimiento de leyes o normas administrativas, con el fin de prevenir un comportamiento considerado indeseable.

#### **B- SERVICIO DE LA DEUDA (...)**

#### **C. INVERSIÓN:**

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". (...)" (se resalta por la Oficina)

Además de estas definiciones legales, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en ejercicio de su labor consultiva del Gobierno, al resolver interrogantes formulados por el Director Departamento Nacional de Planeación frente a la materia, se refirió a estos conceptos, de la siguiente forma:

"Las leyes sobre presupuesto en Colombia mantienen la clasificación clásica que diferencia entre gastos de funcionamiento (u operativos) y gastos de inversión (o de capital) **Los gastos de funcionamiento se han entendido tradicionalmente como los que se deben realizar en forma indispensable para el correcto y normal desenvolvimiento de la administración en general, que pueden ser gastos de consumo**, por ejemplo, la conservación y reparación de edificios, renovación de bienes muebles, etc.; o retributivos de servicios, por ejemplo, el pago de sueldos, salarios, honorarios, etc. Estos gastos no significan un incremento directo del patrimonio del Estado, pero contribuyen a la productividad general del sistema económico y son tan necesarios como los gastos de inversión.

Por otro lado, la comprensión de los gastos de inversión se ha referido a aquellas erogaciones del Estado que significan un incremento **directo** del patrimonio público. Pueden consistir en los emanados de la adquisición de bienes de producción como el caso de maquinarias, equipos, etc. o, en inversiones en obras públicas de infraestructura (presas hidroeléctricas; viaductos, carreteras, puentes) o en inversiones destinadas a industrias claves (siderurgia, petroquímica, fabricación de equipo pesado, etc.).

Según se observa, 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". (resalta la Oficina).





Con anterioridad oportuna, la Sección Cuarta del Consejo de Estado<sup>1</sup>, sobre esta distinción, al resolver un asunto de carácter tributario, estudió los conceptos de gastos de inversión y funcionamiento en una entidad pública y los precisó en los siguientes términos:

*"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 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.*

*Como puede observarse, la adquisición de un edificio para poner allí a funcionar la sede de una entidad pública, no es en manera alguna un gasto necesario para el manejo o sostenimiento de la misma, y es, por el contrario, un gasto de inversión, que ve aumentado el patrimonio de la entidad que lo adquiere." (Subrayado original). (negrilla agregada).*

A modo de síntesis, esta Oficina precisa que la distinción entre los conceptos de gastos de funcionamiento y de inversión, radica en que los primeros corresponden a los necesarios para el *funcionamiento* de la entidad, resaltándose frente a estos que, tanto de la norma, como la interpretación judicial, indican que esos tienden a destinarse por lo común a extinguirse con su empleo, de ahí que también se les denomina también como de "*consumo*". En oposición, los gastos de *inversión* tienen una utilización perdurable, además de ser susceptibles de causar réditos; económicamente productivos; permiten acrecentar la capacidad y producción de la estructura física, económica y social de la entidad, y a estas características se añade que deben representar un incremento **directo** del patrimonio de la entidad, según lo indicó la jurisprudencia.

## ii. De las comisiones de servicios.

El Decreto 1083 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública, establece:

"ARTÍCULO 2.2.5.5.22. Clases de comisión. Las comisiones pueden ser:

1) *De servicio. ARTÍCULO 2.2.5.5.25. Comisión de servicio. La comisión de servicios se puede conferir al interior o al exterior del país, no constituye forma de provisión de empleos, se otorga para ejercer*

<sup>1</sup> Sentencia del 31 de enero de 1997, radicado 7300, C.P. DELIO GOMEZ LEYVA.





*las funciones propias del empleo en un lugar diferente al de la sede del cargo, cumplir misiones especiales conferidas por los superiores, asistir a reuniones, conferencias o seminarios, realizar visitas de observación que interesen a la administración y que se relacionen con el ramo en que presta sus servicios el empleado."*

Esta comisión hace parte de los deberes de todo empleado, por tanto, no puede rehusarse a su cumplimiento.

Por su parte el artículo 2.2.5.5.27 *ibidem*, señala:

*"ARTÍCULO 2.2.5.5.27 Derechos del empleado en comisión de servicios. El empleado en comisión de servicios en una sede diferente a la habitual tendrá derecho al reconocimiento de la remuneración mensual que corresponde al cargo que desempeña y al pago de viáticos y, además, a gastos de transporte, cuando estos últimos se causen fuera del perímetro urbano. El valor de los viáticos se establecerá de conformidad con los lineamientos y topes señalados en el decreto anual expedido por el Gobierno Nacional. Cuando la totalidad de los gastos que genere la comisión de servicios sean asumidos por otro organismo o entidad no habrá lugar al pago de viáticos y gastos de transporte. Tampoco habrá lugar a su pago cuando la comisión de servicios se confiera dentro de la misma ciudad. Si los gastos que genera la comisión son asumidos de forma parcial por otro organismo o entidad, únicamente se reconocerá la diferencia."*

Así las cosas, la comisión de servicios es una situación administrativa por medio de cual se ejercen temporalmente las **funciones propias de su cargo** en lugares diferentes a la sede habitual de trabajo **o se atienden transitoriamente actividades oficiales distintas a las inherentes al empleo de que es titular** sin que se genere vacancia del empleo y dando lugar al pago de viáticos y gastos de transporte.

### iii. Del caso en concreto.

La problemática a resolver trata de determinar si es procedente el reconocimiento de gastos de viaje a los representantes de los sindicatos para el cumplimiento de las actividades propias de la organización sindical.

Como primera medida debe tenerse en cuenta que los gastos de funcionamiento e inversión, en las entidades públicas fueron creados para solventar actividades o funciones propias de la función misional de la entidad, ya sean gastos permanentes en el caso de funcionamiento o para situaciones muy específicas tratándose de los de inversión.

Por otro lado, los viáticos de los empleados públicos están regulados para sufragar los gastos de quienes se encuentren en comisión de servicios, es decir, que se encuentren prestando sus servicios en un lugar diferente a su sede habitual de trabajo, con ocasión de sus funciones o actividades oficiales, más no para cumplir actividades propias de la organización en virtud de un permiso sindical.





Por lo anteriormente expuesto, teniendo en cuenta las normas y la jurisprudencia relacionada, no es procedente el reconocimiento de gastos de viaje a los servidores públicos afiliados y/o o los representantes de los sindicatos en cumplimiento de las actividades propias de la organización sindical.

Cordialmente,



**GILBERTO ANTONIO RAMOS SUÁREZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Luis F Caicedo – Abogado OAJ

