



SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 20.12.2023 13:42:29  
Al Contestar Cite este Nr: 2023EE510248O1 Fol: 1 Anex: 0  
**ORIGEN:** DESPACHO DIR. JURIDICA / ESPERANZA ALCIRA  
CARDONA HERNANDEZ  
**DESTINO:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS  
PUBLICOS UAESP / JUAN CARLOS LÓPEZ LÓPEZ / JUAN  
CARLOS L  
**ASUNTO:** Solicitud Concepto: Gastos # tipo de gasto - servicio de  
alumbrado público. Rad SHD 2023ER412389O1  
**OBS:**



Bogotá, D.C.

Doctor  
JUAN CARLOS LÓPEZ LÓPEZ  
Director General  
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos  
Av. Caracas 53-80  
juan.lopez@uaesp.gov.co  
Nit: 900.126.860-4  
Bogotá D. C.

### CONCEPTO

Radicado Solicitud	2023ER412389O1
Descriptor general	Presupuesto
Descriptores especiales	Gastos – tipo de gasto - servicio de alumbrado público
Problema jurídico	¿El pago del servicio de alumbrado público debe registrarse como gasto de funcionamiento o de inversión?
Fuentes formales	Decreto 714 de 1996 Decreto 192 de 2021 Decreto 1073 de 2015 Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital Resolución CREG 101 013 de 2022 Corte Constitucional Sentencia C -151 de 1995 Corte Constitucional. Sentencia C – 013 del 14 de marzo de 2018. Magistrado Ponente Alberto Rojas Ríos Concepto Ministerio de Hacienda y Crédito Público en Concepto 2-2018-034505 del 27 de septiembre de 2018. Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas – CCPET y Clasificación Central de Productos (CPC) del DANE.

### IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Dirección General de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos solicita concepto dirigido a que se indique que el pago del servicio de alumbrado público debe ser imputado con cargo a los gastos de funcionamiento.

### ANTECEDENTES

Afirma que la normativa local de Bogotá, como los acuerdos municipales y decretos reglamentarios, puede establecer la obligación de mantener y operar el alumbrado público como parte de los servicios municipales esenciales. Luego de mencionar el principio de legalidad, el interés público y bienestar general, destaca que la inclusión del alumbrado público en los gastos de funcionamiento de Bogotá encuentra respaldo en tales principios, así como en la Constitución Política de Colombia, la normativa local, la Ley Orgánica de presupuesto Público, y, por lo tanto, debe ser financiado como parte de los servicios públicos

[www.haciendabogota.gov.co](http://www.haciendabogota.gov.co)

Carrera 30 N° 25-90 Bogotá D.C. Código Postal 111311  
PBX: +57(1) 601 338 50 00 - Información: Línea 195  
NIT 899.999.061-9



municipales.

Destaca que el pasado 29 de septiembre se informó la cuota Global del Gasto para la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PUBLICOS - UAESP; así mismo, el 6 de octubre de 2023 se dio alcance a la misma fijando la Cuota Global para la vigencia 2024, en la suma de (\$533,100,239,000) M/CTE. Indica que forma parte de esta Cuota Global el ítem correspondiente a Transferencias Corrientes, dentro de la cual se incluye la partida para el pago del Servicio de Alumbrado Público de la Ciudad, la cual se aprobó por valor de \$318,000,000,000. Menciona que en mesas de trabajo con la Secretaría Distrital de Hacienda se planteó la posibilidad que los recursos destinados al pago del servicio de alumbrado público se incluyeran en el presupuesto de inversión, dado el monto de recursos que implica esta obligación; sin embargo, para la vigencia fiscal 2024 se mantuvo como una transferencia corriente de funcionamiento.

La UAESP precisa que la infraestructura de alumbrado público es propiedad de ENEL Colombia S. A. E.S.P., lo cual plantea una diferencia importante entre la inversión en infraestructura de alumbrado público y la inclusión de estos gastos en el presupuesto de funcionamiento del distrito capital, por lo siguiente:

1. Si ENEL o una entidad privada es propietaria de la infraestructura de alumbrado público en Bogotá, la inversión en la instalación, mantenimiento y mejora de esta infraestructura, generalmente, recae en la empresa propietaria. En este contexto, considera, el Distrito Capital no estaría directamente involucrado en la inversión de capital inicial en la infraestructura de alumbrado público, por lo tanto, no es posible involucrar erogaciones como la administración y pago del servicio de alumbrado público dentro de los proyectos de inversión de la UAESP, por el contrario, al tratarse de un gasto recurrente, consideran que debe establecerse como un gasto de funcionamiento del Distrito Capital.
2. La operación del alumbrado público en la ciudad se rige por un convenio entre la administración -UAESP- y la empresa propietaria de la infraestructura. Dicho convenio establece las obligaciones de la empresa propietaria en términos de inversión, operación y mantenimiento. Por lo tanto, los costos asociados con la infraestructura están cubiertos por los pagos realizados a la empresa propietaria, en virtud de las obligaciones previstas en el convenio.
3. Dado que la inversión inicial en la infraestructura de alumbrado público es responsabilidad de la empresa propietaria, el Distrito Capital puede centrarse en los costos de operación y mantenimiento. Estos costos, que incluyen el suministro de energía, la reparación de luminarias, el reemplazo de bombillas y la gestión general del sistema, se consideran gastos de funcionamiento.
4. La UAESP, tiene a su cargo el Pago del Servicio de Alumbrado Público de la Ciudad, el cual se realiza mediante transferencia de funcionamiento, recibida de la Secretaría de Hacienda, para efectos de atender las obligaciones que tiene la ciudad para la prestación del servicio con Enel, en virtud del Convenio 766 de 1997, es decir, la entidad lleva 26 años pagando el servicio de alumbrado público, con gastos de funcionamiento, teniendo en cuenta que la UAESP es la garante de la prestación del servicio en el Distrito Capital en virtud del Acuerdo 257 de 2006, y dado que no existe impuesto de alumbrado público a cargo de los ciudadanos, de que trata el artículo 359 de la Ley 1819 de 2016.

Menciona que como no existe impuesto de alumbrado público es la UAESP, la llamada a garantizar el servicio y a realizar las erogaciones correspondientes, conforme recursos que le transfiera el sector Central, para dar cumplimiento al artículo 2.2.3.6.1.2 del Decreto 1073 de 2015, sobre la responsabilidad de los municipios y distritos de la prestación del servicio de alumbrado público.

Por lo anterior, considera que es viable seguir respaldando el pago del servicio de alumbrado público con recursos de gastos de funcionamiento de cada anualidad, por lo siguiente:

1. Al ser responsable Bogotá de la prestación y pago del servicio de alumbrado público, esto lo vuelve un gasto mensual periódico hasta que sea creado el impuesto de alumbrado público que trata la Ley 1819 de 2016.

2. La factura del servicio de alumbrado público es mensual y su valor es variable, como ocurre con los servicios públicos domiciliarios de agua, luz y gas, los cuales están a cargo de los gastos de funcionamiento de cada entidad.

En criterio del consultante es inconcebible cómo la prestación del servicio de alumbrado público pueda ser considerado un gasto de inversión, pues, estos son pensados como gastos productivos que generan riqueza, o bien que contribuyen a mejorar el bienestar general y a satisfacer las necesidades de las personas, o a constituir capital humano, desde el punto de vista de la inversión social, conforme a las finalidades del Estado. Concluye que la UAESP es la entidad responsable de sufragar el gasto recurrente del servicio público de alumbrado en Bogotá, con recursos de funcionamiento, tal como se ha venido realizando hasta la fecha.

## **CONSIDERACIONES**

Con el propósito de resolver su consulta, procederemos a referirnos a: 1) al servicio de alumbrado público; 2) los gastos de funcionamiento e inversión y 3) conclusiones.

### **1. Del servicio de alumbrado público**

La Constitución Política indica en su artículo 365 señaló que estos servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y es su deber asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

A través del Decreto 2424 de 2006 expedido por el Ministerio de Minas y Energía, se estableció que los municipios o distritos son los responsables de la prestación del servicio de alumbrado público, y se asignó a la CREG la función de establecer una metodología para la determinación de los costos máximos que deben aplicar los municipios o distritos, con fundamento en lo cual la Comisión de Regulación de Energía y Gas expidió la Resolución CREG 123 de 2011.

A través de la Ley 1819 de 2016, se establecieron los principios y elementos de la obligación tributaria para la prestación del servicio de alumbrado público por parte de los municipios y distritos del país. Sin embargo, este tributo no ha sido adoptado en el Distrito Capital.

Mediante el Decreto 943 de 2018, el Ministerio de Minas y Energía modifica y adiciona la Sección 1, Capítulo 6 del Título III del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, relacionado con la prestación del servicio de alumbrado público, y lo define como servicio de alumbrado público:

**ARTÍCULO 2.2.3.1.2. Definiciones.** Para efectos de la interpretación y aplicación del presente Título, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

[...]

Servicio de Alumbrado Público. Servicio público no domiciliario de iluminación, inherente al servicio de energía eléctrica, que se presta con el fin de dar visibilidad al espacio público, bienes de uso público y demás espacios de libre circulación, con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o distrito, para el normal desarrollo de las actividades.

El servicio de alumbrado público comprende las actividades de suministro de energía eléctrica al sistema de alumbrado público, la administración, operación, mantenimiento, modernización, reposición y expansión de dicho sistema, el desarrollo tecnológico asociado a él, y la interventoría en los casos que aplique.

De la definición anterior se desprende que el servicio de alumbrado público comprende: i) la actividad de suministro de energía eléctrica al sistema de alumbrado público; ii) la administración, operación, mantenimiento, modernización, reposición y expansión de dicho sistema, el desarrollo tecnológico asociado a él y iii) la interventoría en los casos que haya lugar a ello.

En el mismo decreto se definieron los desarrollos tecnológicos asociados al servicio de alumbrado público, así: [...] **desarrollos tecnológicos asociados al servicio de alumbrado público:** *Se entienden como aquellas nuevas tecnologías, desarrollos y avances tecnológicos para el sistema de alumbrado público, como luminarias, nuevas fuentes de alimentación eléctrica, tecnologías de la información y las comunicaciones, que permitan entre otros una operación más eficiente, detección de fallas, medición de consumo energético, georreferenciación, atenuación lumínica, interoperabilidad y ciberseguridad."*

Así mismo, en el artículo 2.2.3.6.1.2 se precisó que son responsables de la prestación del servicio, los municipios o distritos, lo que podrán hacer "de manera directa, o a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del servicio de alumbrado público (...)" con el deber de garantizar la continuidad, calidad y adecuada cobertura del servicio.

De la misma manera, en esa misma norma, en el párrafo 2 se aclaró que [...] [I]os municipios o distritos tendrán la obligación de incluir en rubros presupuestales y cuentas contables, independientes, los costos de la prestación del servicio de alumbrado público y los ingresos obtenidos por el impuesto de alumbrado público, por la sobretasa al impuesto predial en caso de que se establezca como mecanismo de financiación de la prestación del servicio de alumbrado público, y/o por otras fuentes de financiación. Cuando el servicio sea prestado por agentes diferentes a municipios o distritos, estos agentes tendrán la obligación de reponer al ente territorial la información para dar cumplimiento a este párrafo."

En lo relacionado con los contratos estatales de alumbrado público, el artículo 29 de la Ley 1150 de 2011 menciona que todos los contratos en que los municipios o distritos entreguen en concesión la prestación del servicio de alumbrado público a terceros, deberán sujetarse en todo a la Ley 80 de 1993, contener las garantías exigidas en la misma, incluir la cláusula de

reversión de toda la infraestructura administrada, construida o modernizada, hacer obligatoria la modernización del Sistema, incorporar en el modelo financiero y contener el plazo correspondiente en armonía con ese modelo financiero. Así mismo, tendrán una interventoría idónea. Se diferenciará claramente el contrato de operación, administración, modernización, y mantenimiento de aquel a través del cual se adquiera la energía eléctrica con destino al alumbrado público, pues este se regirá por las Leyes 142 y 143 de 1994 y la *regulación expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas*.

Adicionalmente dispone que la Creg regulará el contrato y el costo de facturación y recaudo conjunto con el servicio de energía de la contribución creada por la Ley 97 de 1913 y 84 de 1915 con destino a la financiación de este servicio especial inherente a la energía.

En cumplimiento de lo anterior, la Comisión de Regulación de Energía y Gas a través de la Resolución 101 013 de 2022<sup>1</sup>, sobre la metodología para la determinación de los costos totales y por actividades del servicio de alumbrado público estableció lo siguiente:

**ARTÍCULO 3. DEFINICIONES.** Para la interpretación y aplicación de la presente resolución se tendrán en cuenta, además de las definiciones establecidas en las Leyes 142 y 143 de 1994, el Decreto 1073 de 2015, el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas, RETIE, el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público, RETILAP, la Resolución CREG 015 de 2018 y aquellas que las modifiquen, adicionen o complementen, las siguientes definiciones:

**Actividades del Servicio de Alumbrado Público:** Conforme con lo dispuesto en el inciso segundo de la definición de servicio de alumbrado público contenida en el artículo 2.2.3.1.2 del Decreto 1073 de 2015, las actividades del servicio de alumbrado público comprenden las actividades de suministro de energía eléctrica al sistema de alumbrado público, la administración, operación, mantenimiento, modernización, reposición y expansión de dicho sistema, el desarrollo tecnológico asociado a él, y la interventoría en los casos que aplique.  
[...]

**Desarrollos tecnológicos asociados al servicio de alumbrado público:** Se entienden como aquellas nuevas tecnologías, desarrollos y avances tecnológicos para el sistema de alumbrado público, como luminarias, nuevas fuentes de alimentación eléctrica, tecnologías de la información, las comunicaciones, entre otras.  
[...]

**Servicio de alumbrado público:** Conforme lo dispuesto en el Decreto 943 de 2018 contenido en el Decreto 1073 de 2015 o aquellas normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, es el servicio público no domiciliario de iluminación, inherente al servicio de energía eléctrica, que se presta con el fin de dar visibilidad al espacio público, bienes de uso público y demás espacios de libre circulación, con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o distrito, para el normal desarrollo de las actividades.

**ARTÍCULO 4. RESPONSABILIDAD DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO.** *Conforme lo dispuesto en el Decreto 943 de 2018 contenido en el Decreto 1073 de 2015 o aquellas normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, los municipios o distritos son los responsables de la prestación del servicio de alumbrado público, el cual podrán prestar de manera directa o a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del servicio de alumbrado público que demuestren idoneidad en la prestación del mismo.*

<sup>1</sup> Por la cual se establece la metodología para la determinación de costos máximos por la prestación del servicio de alumbrado público.

Se desprende de lo expuesto, en armonía con lo señalado en el artículo 2.2.3.1.2 del Decreto 1073 de 2015, las actividades del servicio de alumbrado público comprenden las actividades de suministro de energía eléctrica al sistema de alumbrado público, la administración, operación, mantenimiento, modernización, reposición y expansión de dicho sistema, el desarrollo tecnológico asociado a él, y la interventoría en los casos que aplique.

## 2. De los gastos de funcionamiento y de inversión

El artículo 15 del Decreto 714 de 1996<sup>2</sup>, respecto de la composición del presupuesto anual del Distrito Capital, indica que se compone por:

**ARTÍCULO 15º. De la Composición del Presupuesto.** El Presupuesto Anual del Distrito Capital se compone de las siguientes partes:

[...]

b) **El Presupuesto de Gastos.** Incluirá la totalidad de las apropiaciones para el Concejo Distrital, la Personería Distrital, la Contraloría Distrital, la Veeduría Distrital, las Secretarías de Despacho, los Departamentos Administrativos y los Establecimientos Públicos Distritales, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión.

[...]

Se observa de la norma anterior que el presupuesto de gastos incluirá la totalidad de las apropiaciones distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y gastos de inversión.

En línea con lo expuesto, el artículo 18 sobre el presupuesto de gastos dispone lo siguiente:

**ARTÍCULO 18º. Del Presupuesto de Gastos.** El presupuesto de gastos se clasificará en gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión. Cada uno de estos gastos se presentará clasificado por Entidades Ejecutoras del Distrito así: Concejo Distrital, Contraloría Distrital, Personería Distrital, Veeduría Distrital, una (1) por cada Secretaría, Departamento Administrativo y Establecimiento Público Distrital.

En los Presupuestos de Gastos de Funcionamiento e Inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda. ([Acuerdo 24 de 1995, art. 15º](#))

De la norma anterior se precisa que el presupuesto de gastos se clasificará en gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión. De la misma manera se precisó que en los presupuestos de Gastos de Funcionamiento e Inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda.

Así las cosas, un gasto a ejecutar por una entidad territorial se debe enmarcar dentro de la clasificación señalada anteriormente.

Respecto a qué se entiende por gastos de funcionamiento e inversión, la doctrina<sup>3</sup> los ha definido de la siguiente manera:

<sup>2</sup> Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.

<sup>3</sup> Pedro Arturo Rodríguez Toba. Escuela Superior de Administración Pública (2008). Presupuesto Público - Programa Administración Pública Territorial (páginas 52 a 55). Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.

**GASTOS DE FUNCIONAMIENTO** Los gastos de funcionamiento son las apropiaciones necesarias para el normal desarrollo de las actividades administrativas, técnicas y operativas, se trata de erogaciones necesarias y recurrentes que garantizan la ejecución de acciones necesarias para cumplir con las competencias legales de la administración, y de acuerdo a la estructura planteada se estructuran de la siguiente manera:

Para el normal desarrollo de las actividades las entidades territoriales deben contar con **personal** calificado, que en el escenario particular puede asumir dos formas de vinculación : de planta o contratado para la prestación de servicios específicos, en cualquiera de los dos casos es crucial para la entidad tener claridad de cuanto le cuesta sostener la nómina de personas que soportan las actividades de la organización y disponer de las herramientas que le permitan saber si se está cumpliendo con los objetivos propuesto; así como tener la posibilidad de calcular del total del presupuesto que porcentaje se destina a este rubro, de tal forma que se generen las señales que permitan tomar decisiones.[...]

[...]

Los **Gastos Generales** como ya se enunció, se relacionan con la prestación de servicios de carácter no personal, es decir, la adquisición de los bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de la entidad territorial, y términos ordinarios tienen que ver con los siguientes gastos:

<b>GASTOS GENERALES</b>	
<b>Bienes</b>	Compra de Equipo
	Materiales y suministros
	Dotación de personal
	Bienestar Social
<b>Servicios</b>	Mantenimiento
	Capacitación
	Servicios Públicos
	Arrendamientos
	Aseo
	Publicidad
	Comisiones
	Impresos y publicaciones
	Comunicaciones y transporte
	Seguros
otros gastos generales	
<b>Impuestos y Multas</b>	Que deba cubrir la entidad territorial en ejecución de sus iniciativas

[...]

### III. GASTOS DE INVERSIÓN

Los gastos de inversión son los gastos en que incurre la entidad territorial para el desarrollo económico, social y cultural del municipio, es decir, son gastos productivos que generan riquezas y/o que contribuyen a mejorar el índice de calidad de vida de los ciudadanos, así como los destinados a la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas, incremento de la

competitividad y desarrollo e inversión social, de conformidad con las normas vigentes y en cumplimiento de las prioridades definidas por los gobiernos en los diferentes programas de gobierno y sus respectivos planes de desarrollo.

El presupuesto de inversión igualmente está constituido por una inversión directa que adelantan las entidades y unas transferencias para inversión que destinan los entes territoriales para que otras entidades las ejecuten (inversión indirecta), especialmente del orden descentralizado.

En la clasificación y detalle de la inversión directa, esta depende de la estructura dada al Plan de Desarrollo respectivo, de tal forma que se puede hablar de objetivos o ejes y a su vez estos tendrán programas y subprogramas, para finalmente llegar al nivel de los proyectos.  
[...]

Así mismo, es importante tener en cuenta las definiciones para los gastos de funcionamiento e inversión de acuerdo con lo establecido en el numeral **1.6 Definición y clasificación de gastos**, del Manual Operativo Presupuestal del Distrito que indica:

**A. Funcionamiento:** *Son las apropiaciones necesarias para atender las necesidades de las entidades y para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas y con el desarrollo de las actividades administrativas, técnicas y operativas. Comprende los gastos por servicios personales, gastos generales, y transferencias de funcionamiento.*

**C. Inversión:** *Son los gastos en que incurre el Distrito Capital para el desarrollo económico, social y cultural de la ciudad, es decir, aquellos que contribuyen a mejorar el bienestar de los ciudadanos y la satisfacción de sus necesidades al igual que al cumplimiento de los Planes de Desarrollo.”*

Se desprende de lo expuesto que los gastos de funcionamiento son las apropiaciones necesarias para el normal desarrollo de las actividades administrativas, técnicas y operativas, y se trata de erogaciones necesarias y recurrentes que garantizan la ejecución de acciones necesarias para cumplir con las competencias legales de la administración, y dentro de los gastos generales se encuentra el pago de servicios públicos.

Por su parte, los gastos de inversión son aquellos en los que incurre la entidad territorial para el desarrollo económico, social y cultural del municipio, es decir, son gastos productivos que generan riquezas y/o que contribuyen a mejorar el índice de calidad de vida de los ciudadanos, así como los destinados a la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas, incremento de la competitividad y desarrollo e inversión social, de conformidad con las normas vigentes y en cumplimiento de las prioridades definidas por los gobiernos en los diferentes programas de gobierno y sus respectivos planes de desarrollo.

De lo anterior, se puede entender que el pago por el servicio de alumbrado público, al ser una erogación necesaria y recurrente, sería un gasto de funcionamiento. Sin embargo, se debe tener presente que las actividades del servicio de alumbrado público comprenden no solo el suministro de energía eléctrica al sistema de alumbrado público, sino la administración, operación, mantenimiento, modernización, reposición y expansión de dicho sistema, el desarrollo tecnológico asociado a él, y la interventoría en los casos que aplique.

Así mismo, la Corte Constitucional<sup>4</sup> sobre el concepto de inversión social con motivo del examen de exequibilidad que hiciera del artículo 24 de la Ley 60 de 1993, 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."

[...]

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.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el literal f del Decreto 714 de 1996 sobre el principio de programación integral dispone lo siguiente:

**ARTÍCULO 13º. De los Principios del Sistema Presupuestal.** Los principios del Sistema Presupuestal del Distrito Capital se definen de la siguiente forma:

[...]

---

<sup>4</sup> Sentencia C -151 de 1995

f) **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. ([Acuerdo 24 de 1995 , art. 11, lit. g](#))

En cuanto al alcance del principio de programación integral, la Corte Constitucional<sup>5</sup> expuso lo siguiente:

La Corte Constitucional ya se ha pronunciado alrededor del contenido y alcance de este mismo principio. De este modo dijo en la Sentencia C-562 de 1998, al examinar la constitucionalidad de algunas normas de la Ley 413 de 1997 *“Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 1998”*, que a los principios generales del régimen presupuestal *“han de agregarse el de la programación integral y el de la planificación, conforme a los cuales en los programas presupuestales se deben incluir, simultáneamente los “gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación”, según lo dispone la ley, de un lado; y, de otro, la exigencia de que exista concordancia entre el plan nacional de desarrollo, el plan nacional de inversiones, el plan financiero y el plan operativo anual de inversiones, con lo que disponga, cada año, el Presupuesto General de la Nación (Artículos 17 y 13, Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional), lo que indica, con absoluta claridad que el presupuesto es un instrumento para la realización de la política estatal, en orden a alcanzar las finalidades sociales en el Estado de Derecho”*<sup>6</sup>.

Por su parte, la doctrina<sup>7</sup>, frente a este mismo principio ha indicado lo siguiente:

*“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, si no se prevé oportunamente el recurso humano que hará de gestionarlo, es una inversión inútil.”*

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

A partir de lo expuesto, en lo atinente al suministro de alumbrado público y respecto al manejo de este tipo de gasto, la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en Concepto 2-2018-034505 del 27 de septiembre de 2018, expuso lo siguiente:

En el caso del servicio de alumbrado público consideramos que dichos proyectos pueden enmarcarse dentro de proyectos a los que hace referencia el artículo 1 de la Ley 1483 de 2011, que en todo caso deberán estar consignados en el Plan de Inversiones del Plan Desarrollo respectivo, y debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos.

<sup>5</sup>Corte Constitucional. Sentencia C – 013 del 14 de marzo de 2018. Magistrado Ponente Alberto Rojas Ríos.

<sup>6</sup> Sentencia C-562 de 1998 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

<sup>7</sup> Restrepo Juan Camilo, Derecho Presupuestal Colombiano. Editorial Legis 2008. Páginas 224 – 225”

El suministro de energía eléctrica con destino al servicio de alumbrado público corresponde a un gasto de funcionamiento, en tanto es un pago periódico del municipio al comercializador de energía, quien debe facturarle los consumos realizados con destino al servicio de alumbrado público. (Resolución Creg 123 de 2011, artículos 13, 14 y 15).

El contrato de suministro debe diferenciarse del contrato de operación, administración, modernización, y mantenimiento (Art. 29 Ley 1150 de 2011) siendo deber del municipio adelantar el proceso contractual con la debida planeación y antelación a fin de asegurar el suministro en la cantidad de energía necesaria. (Artículo 2.2.3.6.1.5. del Decreto Único).

**Si bien las demás actividades del servicio de alumbrado público, diferentes a la de suministro de energía, individualmente consideradas podrían ser clasificadas unas como gasto de funcionamiento (como administración, operación y mantenimiento) y, otras como de inversión (expansión modernización), consideramos, que en la medida que exista un proyecto de inversión de alumbrado público que incluya todas las actividades comprendidas dentro del servicio de alumbrado público, permite clasificar todos los costos de ese proyecto como inversión. En la medida que estas actividades, que en principio se podrían clasificar como de funcionamiento, resultan fundamentales para asegurar la continuidad y calidad del servicio, es indispensable incluirlas dentro del proyecto de inversión y clasificarlas como inversión.** (negrilla fuera de texto)

Es decir, si el proyecto de inversión para garantizar la prestación del servicio de alumbrado público incluye, conceptos como los de administración, operación y mantenimiento del sistema de alumbrado público, estos, al formar parte de dicho proyecto de inversión pueden ser clasificados como gasto de inversión dentro del mismo proyecto.

Del aparte transcrito, se desprende que es cierto que el suministro de energía eléctrica con destino al servicio de alumbrado público corresponde a un gasto de funcionamiento, en tanto es un pago periódico del municipio al comercializador de energía, quien debe facturarle los consumos realizados con destino al servicio de alumbrado público.

Con todo, en el contrato de suministro debe diferenciarse del contrato de operación, administración, modernización y mantenimiento, aunado a que es deber del Distrito adelantar el proceso contractual con la debida planeación y antelación a fin de asegurar el suministro en la cantidad de energía necesaria.

Como se precisó renglones atrás, el servicio de alumbrado público abarca varias actividades incluido el suministro. Así las cosas, como lo manifestó el Ministerio de Hacienda en el concepto previamente citado, si bien las demás actividades del servicio de alumbrado público, diferentes a la de suministro de energía, individualmente consideradas podrían ser clasificadas unas como gasto de funcionamiento (como administración, operación y mantenimiento) y, otras como de inversión (expansión modernización), en la medida que exista un proyecto de inversión de alumbrado público que incluya todas las actividades comprendidas dentro del servicio de alumbrado público, permite clasificar todos los costos de ese proyecto como inversión.

De igual manera, en virtud de la aplicación del Catálogo Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas – (CCPET) dispuesto en la Resolución 2372 del 9 de

septiembre de 2022<sup>8</sup>, y la clasificación central de productos (CPC)<sup>9</sup> del DANE, como marcos de referencia para la organización de la información financiera que describe los conceptos de ingresos y los objetos de gastos que identifican las operaciones presupuestales que realizan las unidades ejecutoras que hacen parte del Presupuesto General de las Entidades Territoriales, cada uno de los gastos deben ser clasificados dentro de la categoría que le corresponda según su naturaleza, y separa la clasificación en gastos de funcionamiento y gastos de inversión, en el caso de alumbrado público:

Sección: 9 Servicios para la comunidad, sociales y personales.

División: 91 Servicios de la administración pública y otros servicios prestados a la comunidad en general; servicios de seguridad social de afiliación obligatoria.

Grupo: 911 Servicios administrativos del gobierno.

Clase: 9111 Servicios de la administración pública

Subclase: 91123. Producto/Servicio: Servicios de la administración pública relacionados con la vivienda e infraestructura de servicios públicos.

Esta subclase incluye:

- Los servicios de la administración pública relacionados con la vivienda y el desarrollo de servicios públicos en la comunidad, como: saneamiento, abastecimiento de agua y **alumbrado público**.

Así las cosas, en la medida que estas actividades, que en principio se podrían clasificar como de funcionamiento, resultan fundamentales para asegurar la continuidad y calidad del servicio, es indispensable incluirlas dentro del proyecto de inversión y clasificarlas como gastos de inversión.

Es decir, si el proyecto de inversión para garantizar la prestación del servicio de alumbrado público incluye, conceptos como los de administración, operación y mantenimiento del sistema de alumbrado público, estos, al formar parte de dicho proyecto de inversión pueden ser clasificados como gasto de inversión dentro del mismo proyecto.

### 3. Conclusiones

A partir de las anteriores consideraciones, se aclara que el servicio de alumbrado público abarca varias actividades incluido el suministro. Así las cosas, como lo manifestó el Ministerio de Hacienda en el concepto previamente citado, si bien las demás actividades del servicio de alumbrado público, diferentes a la de suministro de energía, individualmente consideradas podrían ser clasificadas unas como gasto de funcionamiento (como administración, operación y mantenimiento) y, otras como de inversión (expansión modernización), en la medida que

<sup>8</sup> "Por la cual se actualizan los anexos de la Resolución No. 3832 del 18 de octubre de 2019, mediante la cual se expide el Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas – CCPET", expedida por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de acuerdo con las actualizaciones que se realicen del catálogo por parte de estos organismos del nivel nacional.

<sup>9</sup>El mayor nivel de desagregación de las cuentas de adquisición de bienes y servicios que hacen parte de las pospres, corresponde a la Clasificación Central de Productos - CPC, segunda versión, adaptada para Colombia, por el Departamento Nacional de Estadística DANE, la cual presenta las notas explicativas que indican las descripciones de los productos que se incluyen en cada subclase, así como ejemplos de productos similares que se excluyen, a efectos de referencia. Esta clasificación puede consultarse en el siguiente enlace: [https://www.cvc.gov.co/sites/default/files/2021-03/CPC\\_2AC\\_2020.pdf](https://www.cvc.gov.co/sites/default/files/2021-03/CPC_2AC_2020.pdf)



exista un proyecto de inversión de alumbrado público que incluya todas las actividades comprendidas dentro del servicio de alumbrado público, permite clasificar todos los costos de ese proyecto como inversión.

En ese sentido, en la medida que estas actividades, que en principio se podrían clasificar como de funcionamiento, resultan fundamentales para asegurar la continuidad y calidad del servicio, es indispensable incluirlas dentro del proyecto de inversión y clasificarlas como inversión.

Es decir, si el proyecto de inversión para garantizar la prestación del servicio de alumbrado público incluye, conceptos como los de administración, operación y mantenimiento del sistema de alumbrado público, estos, al formar parte de dicho proyecto de inversión pueden ser clasificados como gasto de inversión dentro del mismo proyecto.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo y progresivo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, por favor verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado, reiterando en todo caso que, el presente documento tiene la calidad de concepto, y su alcance es el previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015. De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

ESPERANZA CARDONA HERNÁNDEZ  
Dirección Jurídica  
[radicaciónhaciendabogota@shd.gov.co](mailto:radicaciónhaciendabogota@shd.gov.co)

Revisado por:	<i>Luz Helena Rodríguez González- Subdirectora de Desarrollo Social</i> <i>Omar Aldemar Pedraza Rodríguez- Profesional Especializado Subdirección de desarrollo Social</i>
Proyectado por:	<i>Carol Murillo Herrera - Profesional Especializado de la Subdirección Jurídica</i> <i>Maria Alejandra Cubillos Fuentes – Contratista Subdirección de Desarrollo Social</i>