



El futuro
es de todos

Minenergía

Ministerio de Minas y Energía

Origen: OFICINA ASESORA JURIDICA

Rad: 2019066202 20-09-2019 04:30:49 PM

Anexos: 0

Destino: INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL

Serie: 13.24.70 - CONCEPTOS JURIDICOS

Bogotá, D.C

13

ASUNTO: Respuesta consulta iluminación conjunto monumental Plaza de Bolívar

I. OBJETO DE LA CONSULTA

Con fundamento el Decreto 235 de 2010 y la Ley 1755 de 2015, El instituto distrital solicita concepto jurídico sobre los siguientes puntos:

1. “[s]i dentro del alumbrado público se encuentra incluido el que se realice para iluminar los espacios públicos de la ciudad, que se llegue a hacer desde las fachadas de edificaciones, tengan estas o no carácter patrimonial.”
2. “[e]n relación a sí el pago de la iluminación de la Plaza de Bolívar puede financiarse directamente con los recursos asignados para el pago de la prestación del servicio de alumbrado público por un municipio que no tenga establecido el impuesto de alumbrado público” “O si por el contrario se desprende de la norma en comento que los recursos para sufragar ese alumbrado pueden ser dispuestos directamente por el Distrito o Municipio de recursos propios que adicione los que se asuman con cargo a la tarifa del servicio público”

II. LA DEFINICIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO

Inicialmente, la Resolución 043 de 1995¹ de la Comisión de Regulación de Energía y Gas –CREG, indicó que el servicio de alumbrado público era “[e]l servicio público consistente en la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona natural o jurídica de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades tanto vehiculares como peatonales. También se incluirán los sistemas de semaforización y relojes electrónicos instalados por el municipio. Por vías públicas se entienden los senderos peatonales y públicos, calles y avenidas de tránsito vehicular.”

¹ Resolución 043 de 1995 CREG “Por la cual se regula de manera general el suministro y el cobro que efectúen las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios a municipios por el servicio de energía eléctrica que se destine para alumbrado público”. Artículo 1.



De la misma forma, y con leves variaciones tendientes a ampliar la definición de vías públicas, la Resolución CREG 070 de 1998², dispuso: “[s]ervicio de Alumbrado Público. Es el servicio público consistente en la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona natural o jurídica de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades tanto vehiculares como peatonales. También se incluyen los sistemas de semaforización y relojes electrónicos instalados por el Municipio. Por vías públicas se entienden los senderos y caminos peatonales y vehiculares, calles y avenidas de tránsito comunitario o general.”

De las definiciones expuestas, puede observarse que la definición de alumbrado estaba directamente vinculada y limitada a la iluminación de tres elementos de espacio público específicos que son: vías públicas, parques públicos, y espacios de libre circulación que no estuvieren a cargo de una persona jurídica de derecho privado o público.

El Decreto 2424 de 2006 recogió parte de la definición general que anteriormente se presentó en los actos administrativos de la CREG, e incluyó nuevos elementos importantes para el concepto, con el fin de aclarar que la prestación del servicio público comprendía diversas actividades necesarias, que están esencialmente relacionadas entre sí, por lo cual añadió que: “[e]l servicio de alumbrado público comprende las actividades de suministro de energía al sistema de alumbrado público, la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición y la expansión del sistema de alumbrado público.”³

Adicionalmente, la norma estableció qué: “[l]a iluminación de las zonas comunes en las unidades inmobiliarias cerradas o en los edificios o conjuntos residenciales, comerciales o mixtos, sometidos al régimen de propiedad respectivo, no hace parte del servicio de alumbrado público y estará a cargo de la copropiedad o propiedad horizontal. También se excluyen del servicio de alumbrado público la iluminación de carreteras que no estén a cargo del municipio o Distrito”⁴.

Finalmente, se incluyó una regla que obligaba a los entes territoriales que prestaban el servicio de alumbrado público, a incluir en sus presupuestos los costos de tal

² Resolución 070 de 1998. “Por la cual se establece el Reglamento de Distribución de Energía Eléctrica, como parte del Reglamento de Operación del Sistema Interconectado Nacional” Anexo General Numeral 1. Definiciones.

³ Decreto 2424 de 2006 “Por el cual se regula la prestación del servicio de alumbrado público”. Artículo 2. “Definición Servicio de Alumbrado Público. Es el servicio público no domiciliario que se presta con el objeto de proporcionar exclusivamente la iluminación de los 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. El servicio de alumbrado público comprende las actividades de suministro de energía al sistema de alumbrado público, la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición y la expansión del sistema de alumbrado público.

Parágrafo. La iluminación de las zonas comunes en las unidades inmobiliarias cerradas o en los edificios o conjuntos residenciales, comerciales o mixtos, sometidos al régimen de propiedad respectivo, no hace parte del servicio de alumbrado público y estará a cargo de la copropiedad o propiedad horizontal. También se excluyen del servicio de alumbrado público la iluminación de carreteras que no estén a cargo del municipio o Distrito”.

⁴ ibidem



prestación, así como los ingresos por impuesto de alumbrado público, en caso de que éste último se estableciera como mecanismo de financiación del mencionado gasto.

El Decreto 943 de 2018, norma expedida de manera posterior, definió el alumbrado público así:

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.

Parágrafo. No se considera servicio de alumbrado público la semaforización, los relojes digitales y la iluminación de las zonas comunes en las unidades inmobiliarias cerradas o en los edificios o conjuntos de uso residencial, comercial, industrial o mixto, sometidos al régimen de propiedad horizontal, la cual estará a cargo de la copropiedad.

Se excluyen del servicio de alumbrado público la iluminación de carreteras que no se encuentren a cargo del municipio o distrito, con excepción de aquellos municipios y distritos que presten el servicio de alumbrado público en corredores viales nacionales o departamentales que se encuentren dentro su perímetro urbano y rural, para garantizar la seguridad

y mejorar el nivel de servicio a la población en el uso de la infraestructura de transporte, previa autorización de la entidad titular del respectivo corredor vial, acorde a lo dispuesto por el artículo 68 de la Ley 1682 de 2013.

Tampoco se considera servicio de alumbrado público la iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos, pese a que las Entidades Territoriales en virtud de su autonomía, podrán complementar la destinación del impuesto a dichas actividades, de conformidad con el parágrafo del artículo 350 de la Ley 1819 de 2016.”

Con la expedición de esta norma,⁵ que modificó el Decreto 1073 de 2015⁶, y que contiene una nueva definición del servicio de alumbrado público, se ampliaron los elementos de la definición legal a que se destina la iluminación de alumbrado público, diferenciándose de su predecesora, adicionando en primer lugar y de manera general, el término espacio público, extendiendo su aplicabilidad, sin limitar el concepto a los “bienes de uso público y demás espacios de libre circulación con tránsito vehicular o peatonal” que era como se había descrito en el Decreto 2424 de 2006.

⁵Decreto 943 de 2018 “Por el cual se 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” Artículo 1.

⁶ Decreto 1073 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio” Artículo 2.2.3.1.2



Igualmente, mantuvo la prohibición de no poder considerar *alumbrado público*, a aquellas actividades que habían sido excluidas de la definición de dicho concepto, por el Decreto 2424 de 2006, y que consisten en: semaforización y relojes de zonas comunes de carácter privado y la de las carreteras que no estén a cargo del respectivo ente territorial, ampliando la exclusión a nuevas actividades como la iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos

De otro lado y no menos importante, el Decreto 943 de 2018 ya visto, al ordenar que el servicio de alumbrado público “[s]e presta con el fin de dar visibilidad” recogió un elemento que se podría denominar de finalidad funcional del servicio, que en nuestro entender se erige como criterio diferenciador para fijar las necesidades que se deben satisfacer con su prestación, y que había sido olvidado por la redacción del Decreto 2424 de 2006 el cual, en su redacción, sólo se refería a la “[i]luminación de bienes de uso público” sin añadir su propósito. Por este motivo, consideramos que fueron relegadas del término aquellas actividades de iluminación encaminadas a cubrir exigencias meramente artísticas, decorativas u ornamentales.

III. LA DEFINICIÓN LEGAL DE ESPACIO PÚBLICO

Con el propósito de entender completamente la definición de *alumbrado público* contenida en el Decreto 943 de 2018, y teniendo en cuenta que la definición de espacio público es legal, se hace necesario el uso de la regla hermenéutica establecida en el artículo 28 de la ley 57 de 1887 Código Civil Colombiano que dice “[l]as palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.”

En aplicación de la regla de interpretación anterior, es necesario acudir a La ley 388 de 1997 en la cual el legislador definió el término “espacio público” como:

[e]l conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en



las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

Por su parte, el Decreto 1504 DE 1998⁷, compilado en el Decreto 1077 de 2015⁸, definió al espacio público como “[e]l conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes.”

Seguidamente la norma instituyó los elementos que componen el espacio público entre los que incluyó:

- 1. Los bienes de uso público, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo.*
- 2. Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público.*
- 3. Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este Título.*

Así mismo, el decreto en cita identificó en varios de sus apartes, elementos que constituyen y complementan el espacio público, entre los que englobó:

1.2.2. Áreas articuladoras de espacio público y de encuentro, tales como: parques urbanos, zonas de cesión gratuita al municipio o distrito, plazas, plazoletas, escenarios deportivos, escenarios culturales y de espectáculos al aire libre.

1.2.3. Áreas para la conservación y preservación de las obras de interés público y los elementos urbanísticos, arquitectónicos, históricos, culturales, recreativos, artísticos y arqueológicos, las cuales pueden ser sectores de ciudad, manzanas, costados de manzanas, inmuebles individuales, monumentos nacionales, murales, esculturales, fuentes ornamentales y zonas arqueológicas o accidentes geográficos.

1.2.4. Son también elementos constitutivos del espacio público las áreas y elementos arquitectónicos espaciales y naturales de propiedad privada que por su localización y condiciones ambientales y paisajísticas, sean incorporadas como tales en los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen, tales como cubiertas, fachadas, paramentos, pórticos, antejardines, cerramientos

⁷ Decreto 1504 de 1998 “por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial”. Artículo 2.

⁸ Decreto 1077 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio” Art.



Teniendo en cuenta la obligación impuesta en la Ley 152 de 1994⁹ y desarrollada en la Ley 388 de 1997¹⁰, que ordena a las entidades territoriales expedir un plan de ordenamiento territorial, el Distrito de Bogotá D.C. profirió el Decreto 619 de 2000 y posteriormente el Decreto 469 de 2003, los que fueron compilados en el Decreto 190 de 2004. Esta norma, definió que el sistema de espacio público “(...) *se estructura mediante la articulación espacial de las vías peatonales y andenes que hacen parte de las vías vehiculares, los controles ambientales de las vías arterias, el subsuelo, los parques, las plazas, las fachadas y cubiertas de los edificios, las alamedas, los antejardines y demás elementos naturales y construidos definidos en la legislación nacional y sus reglamentos.*”¹¹

Adicionalmente, el mencionado decreto determinó que los cerramientos, antejardines, pórticos, fachadas y cubiertas de propiedad privada son elementos complementarios de los espacios peatonales que se integran visualmente con los bienes de uso público destinados al desplazamiento, uso y goce de los peatones para conformar el espacio urbano.

Las normas de orden nacional y territorial que se han mencionado aquí, permiten ilustrar de forma clara e individual, con ejemplos específicos, los elementos que conforman el espacio público a los que, en principio, el ente territorial puede darles visibilidad, suministrando la energía y ejecutando las demás funciones relacionadas con cargo a los recursos de alumbrado público

IV. LA ILUMINACIÓN DE FACHADAS DE EDIFICIOS Y MONUMENTOS PÚBLICOS DE ACUERDO AL REGLAMENTO TÉCNICO DE ILUMINACIÓN DE ALUMBRADO PÚBLICO - RETILAP

El Reglamento Técnico de Iluminación de Alumbrado Público - RETILAP, cuyo objeto fundamental es establecer los requisitos y medidas que deben cumplir los sistemas de iluminación y alumbrado público, tendientes a garantizar: los niveles y calidades de la energía lumínica requerida en la actividad visual, la seguridad en el abastecimiento

⁹ ARTÍCULO 41. PLANES DE ACCIÓN EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Con base en los planes generales departamentales o municipales aprobados por el correspondiente Concejo o Asamblea, cada secretaría y departamento administrativo preparará, con la coordinación de la oficina de planeación, su correspondiente plan de acción y lo someterá a la aprobación del respectivo Consejo de Gobierno departamental, distrital o municipal. En el caso de los sectores financiados con transferencias nacionales, especialmente educación y salud, estos planes deberán ajustarse a las normas legales establecidas para dichas transferencias.

Para el caso de los municipios, además de los planes de desarrollo regulados por la presente Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se registrará por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.

¹⁰ ARTÍCULO 9o. PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

¹¹ Decreto 190 de 2004 artículo 21



energético, la protección del consumidor y la preservación del medio ambiente; previniendo, minimizando o eliminando los riesgos originados, por la instalación y uso de sistemas de iluminación¹². al desarrollar la iluminación de fachadas de edificios y monumentos públicos, determinó en la Resolución 18 1331 de 2009 que: “[l]a iluminación de fachadas, de acuerdo con la regulación vigente a la fecha, no está contemplada como parte del servicio de alumbrado público en los municipios, por lo tanto su diseño, construcción y mantenimiento no se puede cargar a la cuenta de este servicio.”¹³

Sin embargo, el Ministerio de Minas y Energía expidió la Resolución 18 0540 de 2010, que modificó el RETILAP establecido en la Resolución 18 1331 de 2009, y mediante la cual ordenó en su artículo 2 que: “[a] partir de la vigencia de la presente resolución el Reglamento Técnico de Iluminación de Alumbrado Público, será el contenido en el anexo general de la presente resolución el cual forma parte integral del presente acto administrativo.”

Haciendo una revisión integral de su contenido, en lo referente a las fachadas, nos encontramos con que, contrario a lo regulado por el RETILAP anterior, es decir la Resolución 18 1331 de 2009, la norma vigente no contempló la prohibición arriba referenciada en relación con la iluminación de fachadas.

A criterio de esta oficina, la omisión expuesta no implica una permisón para que toda la iluminación de fachadas pueda hacerse con cargo a los rubros de alumbrado público del ente territorial, puesto que la exclusión de las actividades de iluminación ornamental y navideña del concepto de alumbrado público, establecida en la definición otorgada por el Decreto 943 de 2018, está vigente y es aplicable como regla general a las fachadas, como elemento constitutivo de espacio público. Esto quiere decir, que la iluminación meramente ornamental y navideña de fachadas de edificios y monumentos públicos, no puede financiarse con cargo al rubro de alumbrado público, en los casos en que no se haya creado el impuesto, o cuando ya establecido, éste no se haya complementado en su destinación a estas dos actividades.

V. FINANCIACIÓN DEL SERVICIO ALUMBRADO PÚBLICO.

La Ley 1819 de 2016¹⁴ estableció en su artículo 350, la destinación del impuesto al alumbrado público, ordenando que este atendería exclusivamente la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo el suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado, agregando en el párrafo del mismo artículo, que las entidades territoriales en virtud de su autonomía, podrían complementar la destinación del impuesto a la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos.

¹² Resolución No. 180540 DE Marzo 30 de 2010 del Ministerio de Minas y Energía

¹³ Resolución 18 1331 de 2009 Anexo Técnico numeral 550.2

¹⁴ Ley 1819 de 2016 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.”



De otro lado, como la imposición del tributo no es una obligación de los entes territoriales, sino una prerrogativa, estos pueden, en nuestro entendimiento, respaldar el alumbrado público con cargo a su presupuesto general.

Aunque el Decreto 943 de 2018 precisó, en el inciso 2 del párrafo de su artículo primero, que pese a que las entidades territoriales, en virtud de su autonomía, podrían pagar las actividades de iluminación ornamental y navideña, complementando la destinación del impuesto, reiteramos que dichas actividades no se consideran servicio de alumbrado público.

En nuestra consideración, esto limita la financiación de las actividades de iluminación ornamental y navideña de aquellas entidades que asumen el servicio de alumbrado público con recursos distintos del impuesto, o que habiéndolo creado, no lo han complementado. Bajo esa premisa, estas entidades no podrían usar el rubro de alumbrado público para la ejecución de estas actividades, haciendo necesario que la aprobación de tales gastos tuvieran que incluirse dentro del trámite presupuestal ordinario.

Estas regulaciones permiten interpretar a esta oficina, que a aquellos entes territoriales que no han establecido el impuesto de alumbrado público, les está prohibido el uso de los recursos destinados a alumbrado público para la iluminación meramente ornamental o navideña, teniendo que, con la debida anticipación, diligencia y con el trámite legal que corresponda, realizar las apropiaciones necesarias, que le permitan destinar de su propio presupuesto los dineros para cubrir estas actividades.

VI. CONCLUSIONES.

Conforme a la normatividad analizada, esta dependencia interpreta que dentro del servicio de alumbrado público podría incluirse aquel que brinde de manera funcional, visibilidad al espacio público, con el objetivo práctico de obtener iluminación para, entre otras, la seguridad y la tranquilidad ciudadana. Lo anterior sin perjuicio de que para la prestación del servicio, se incluyan criterios estéticos secundarios en su diseño, a efectos de, por ejemplo garantizar la protección, conservación, sostenibilidad y exposición de los bienes que conforman el espacio público a visibilizar, sin que en todo caso, dicha iluminación riña con la normatividad técnica aplicables.

Por consiguiente, en consideración de esta oficina, el suministro de energía eléctrica, la administración, operación, mantenimiento, modernización, reposición y expansión de los elementos que proporcionen la visibilidad de los espacios públicos objeto del proyecto a emprender en la Plaza de Bolívar podría financiarse directamente con los recursos destinados al alumbrado público del distrito, siempre y cuando su finalidad sea principalmente funcional, es decir, que ella tenga una utilidad eminentemente práctica encaminada a visibilizar elementos de espacio público, lo que en nuestra consideración no obsta para que se incluyan criterios estéticos o decorativos secundarios.

En cualquier caso, consideramos que adicionalmente el Distrito puede, previos los procedimientos exigidos en la ley, incluir un rubro en el presupuesto destinado



específicamente a la iluminación de fachadas y monumentos, teniendo en cuenta que se trata de un gasto para el desarrollo de las competencias del Distrito, y que en todo caso, puede ser financiado con el impuesto al alumbrado público si se creara y complementara a dichas actividades.

Finalmente, informamos que el presente concepto se emite conforme a lo dispuesto por el artículo 28 del CPACA, en el marco de la situación planteada, para los fines expresamente consultados y se formula exclusivamente a la luz de las normas que a nuestro mejor saber y entender se encuentran vigentes en la materia a la fecha del presente documento. No admite, por lo tanto, suposiciones o interpretaciones análogas sobre situaciones de hecho que se le parezcan

Cordialmente

Lucas Arboleda Henao
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Rad: 2019066009 20-09-2019

TRD: 13.24.70

Elaboró: Luis Alfonso Cárdenas Sepúlveda
Revisó y Aprobó Lucas Arboleda Henao