Bogotá, D.C.

Doctor (a)
Deisy Lorena Aponte Cárdenas
abogadalorenaaponte@gmail.com
Bogotá, D.C.

Asunto: Respuesta concepto 1-2025-033746

Respetada señora,

La Oficina Asesora Jurídica OAJ, recibió solicitud de concepto, relacionada con el servicio de alumbrado público, dónde usted solicitó:

> "(...) *orientación sobre la correcta interpretación del artículo 1º del Decreto 943 de 2018, particularmente en lo relativo al alcance del término "bienes de uso público y demás espacios de libre circulación". ¿Dicho artículo se refiere exclusivamente a bienes formalmente registrados como fiscales de uso público o también cobija aquellos entran abiertos al tránsito colectivo o cumplen una función pública reconocida*?"

A continuación, se procede a absolver la solicitud de consulta antes mencionada, en los siguientes términos.

1.- Competencia de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía.

De conformidad con el artículo 8 del Decreto 381 de 2012, modificado por el artículo 3 del Decreto 30 de 2022, la Oficina Asesora Jurídica es competente para absolver la presente solicitud de consulta, recordando que el concepto que se emita constituye un insumo u orientación general, para nutrir la toma de decisiones por parte de la dependencia competente.

2.- Análisis normativo.

2.1.- La naturaleza de los bienes de uso público y los bienes fiscales

En primer lugar, resulta esencial exponer las diferencias entre los bienes de uso público y bienes fiscales, ya que no existe una categoría tal como los "*bienes fiscales de uso público"*, referida por la solicitante en su petición.

Dicho eso, la jurisprudencia y la doctrina han clasificado los bienes públicos, esto es, aquellos propiedad de entidades de derecho público, en dos categorías, a partir del artículo 674 del Código Civil: los bienes de uso

público y los bienes fiscales, los cuales, a su vez, pueden ser bienes fiscales propiamente dichos o bienes fiscales adjudicables.

En efecto, el artículo 674 del Código Civil menciona aquellos bienes de la Unión cuyo uso pertenece a todos los habitantes de la República y aquellos cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, así:

> "*Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.*
>
> *Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.*
>
> *Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales*".

Como puede verse, el criterio para determinar si se trata de un bien de uso público o un bien fiscal corresponde a su forma de uso. En relación con este punto, la Corte Constitucional en sentencia T-625-14 manifestó que "*Los bienes de uso público están destinados al uso general de los habitantes de un territorio, pertenecen al Estado, pero él no los utiliza en beneficio propio, sino que se encuentran a disposición de la comunidad. Por su lado, los bienes fiscales comparten la misma titularidad estatal, pero no están al servicio libre de los asociados, sino destinados al uso privado del Estado, para la realización de sus fines, por lo que la doctrina los ha denominado "bienes de dominio privado del Estado", en tanto los administra como si fuera un particular (...)".*

En cuanto a su régimen jurídico, al tenor del artículo 63 de nuestra Carta Política, los bienes de uso público son inembargables, inalienables e imprescriptibles. A su turno, según el inciso primero del artículo 375 del Código General del Proceso, los bienes fiscales son imprescriptibles. Sin embargo, a diferencia de los bienes de uso público, son alienables, de conformidad con las normas fiscales y de contratación pública aplicables, y embargables, con excepción de los casos previstos en la ley.

Sobre este tema, el Consejo de Estado indicó que "*respecto de estos bienes el Estado detenta el derecho de dominio como si se tratase de un bien de propiedad particular, y como rasgos que les distinguen se tienen el carácter de enajenables y de embargables, pues su régimen jurídico resulta similar al que el ordenamiento jurídico dispensa a la propiedad privada. Los mismos, no obstante, son imprescriptibles*"[1].

1 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección primera. Sentencia del 15 de marzo de 2018, radicado 05001-23-31-000-2006-03673-01.

Habiendo aclarado lo anterior, conviene profundizar en los bienes de uso público, teniendo en cuenta al objeto de la consulta.

En sentencia C-183 del 2003, la Corte Constitucional refirió que los bienes de uso público pueden serlo por su naturaleza o por su destino jurídico, retomando la idea de la sentencia T-150 de 1995, en la que se afirma que los bienes de uso público son naturales o artificiales. Los bienes de uso público naturales son aquellos que se encuentran en el estado en que la naturaleza los ofrece (por ejemplo, un parque público) y los artificiales, los que el legislador declaró públicos y cuya creación depende de hechos humanos (por ejemplo, los contenidos en el artículo 674 de la legislación civil)[2.]

La afectación de los bienes al uso público consiste en una "*manifestación de voluntad expresa del poder público, por medio del cual se incorpora un bien al uso o goce de la comunidad, ya sea directo o indirecto*"[3]. Para que esto pueda ocurrir, se requiere de dos momentos identificables: un aspecto material, es decir, que exista un bien apto para el uso público; el aspecto intencional o subjetivo, referida a la declaración de voluntad o en el actuar de un órgano estatal que demuestra, directa o indirectamente, el deseo de consagrar un bien al uso público[4].

En el ordenamiento jurídico colombiano, la afectación puede consistir en una manifestación de voluntad o en hechos de la Administración. Este último solo es aplicable en el caso de los bienes naturales[5]. en los que, dado que la afectación al uso público proviene de la ley, el acto de afectación no es necesario, sino que es suficiente con que el bien cumpla las características para ser de uso público.

En cambio, ante los bienes artificiales se requiere una manifestación de voluntad de la Administración. Ciertamente, ya el artículo 676 Código Civil clarifica que la naturaleza jurídica particular no se afecta por el uso público[6]:

> "*Los puentes y caminos construidos a expensas de personas particulares, en tierras que les pertenecen, no son bienes de la Unión, aunque los dueños permitan su uso y goce a todos los habitantes de un territorio. Lo mismo se extiende a cualesquiera otras construcciones hechas a expensas de particulares y en sus tierras, aun cuando su uso sea público, por permiso del dueño*".

2 Corte Constitucional. Sentencia T-150-1995.
3 *Ibidem.*
4 *Ibidem.*
5 *Ibidem.*
6 *Ibidem.*

En consonancia con esta idea, el Consejo de Estado ha afirmado que[7]:

> "*La forma de institucionalizar un bien como de uso público depende de dos eventos: a) si es natural, como los ríos o las playas, o b) si es artificial (...). En este evento, esto es, en el caso de bienes artificiales, que (...) se tiene que para que adquiera la categoría de bien de uso público, se requiere su afectación al uso público, la cual consiste en la manifestación de voluntad del Estado, a través de la autoridad competente, por medio de la cual incorpora al uso o goce de la comunidad*".

Continúa indicando que la declaración de voluntad del Estado "*presentaras* [sic] *de manera formal, es decir, a través de un acto jurídico, o de hechos o comportamientos que indiquen de manera inequívoca la decisión de consagrar el bien de uso público, verbigracia la inauguración de una obra y darla como abierta al público (...) Así, la adscripción de un bien a la prestación de un servicio público no determina por sí misma su calidad de bien de uso público, toda vez que esta última se encuentra ligada fundamentalmente al uso del bien por parte de todos los habitantes de un territorio*".

De ahí que la calidad de bien de uso público dependa de dos factores: que el bien sea construido en terrenos pertenecientes a una entidad de derecho público y que sea destinado al uso común de los habitantes, por su naturaleza o por su afectación al uso público[8], ya sea formal o de hecho[9].

2.2.- la naturaleza del espacio público

La noción de espacio público ha sido abordada por nuestra legislación y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Iniciando con la legislación, el artículo 82 de la Constitución Política:

> "*Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y* ***por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular***" [Negrillas y subrayado fuera del texto original].

7 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 6 de julio del 2000, expediente 5303.

8 *Ibidem.*

9 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 14 de octubre de 2010, radicación 50001-23-31-000-2005-00055-01(AP); Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 12 de noviembre de 2014, radicado 41001233100019990063701(27578); Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 4 de octubre de 2012, radicado 17001-23-31-000-2004-01292-01. Cabe destacar que las consideraciones de sentencia del 6 de julio del 2000 se reiteran en todas estas sentencias.

El artículo 5 de la Ley 9 de 1989, adicionado por el artículo 138 de la Ley 388 de 1997, lo define como:

> "*el 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 transcienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes*** [Negrillas y resaltado fuera del texto original].
>
> *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*" [Negrillas y subrayado fuera del texto original].

Por su parte, de vieja data la Corte Constitucional ha hecho énfasis en que la noción de espacio público trasciende los bienes de uso público. En ese sentido, en sentencia de tutela 508 de 1992 sostuvo que:

> "*El Espacio Público comprende, pues, aquellas partes del territorio que pueden ser objeto del disfrute, uso y goce de todas las personas con finalidades de distinta índole y naturaleza, que se enderezan a permitir la satisfacción de las libertades públicas y de los intereses legítimos que pueden radicarse en cabeza de todas las personas de conformidad con el orden jurídico; en principio, en dichas partes del territorio las personas en general no pueden ejercer plenamente el derecho de propiedad o de dominio, sea privado o fiscal*".

Asimismo, en sentencia de constitucionalidad 342 de 1997 consideró que:

> "*El concepto de espacio público, conceptualmente ya no es el mismo de antaño, limitado a los bienes de uso público (calles,*

plazas, puentes y caminos), según la legislación civil, sino que es mucho más comprensivo, en el sentido de que comprende en general la destinación de todo inmueble bien sea público o privado al uso o a la utilización colectiva, convirtiéndose de este modo en un bien social".

Con fundamento en lo exhibido, frente a lo que ha de tenerse como espacio público, debe estarse igualmente sujeto y de manera armónica con las anteriores normas, y a lo que disponga al respecto el acuerdo municipal por medio del cual se haya adoptado el ordenamiento territorial.

2.3.- Los espacios de libre circulación

En la actualidad, no se cuenta con una norma que defina los espacios de libre circulación. No obstante, apoyado en lo dicho en cuanto a los bienes de uso público y el espacio público, los espacios de libre circulación pueden reconducirse.

Como bien lo ejemplificó el Consejo de Estado, los bienes de uso público pueden ser calles, plazas, parques, puentes, caminos, carreteras[10], etc. El mismo artículo 674 del Código Civil cita las calles y plazas dentro de los bienes de uso público. A su vez, en la definición de espacio público del artículo 5 de la Ley 9 de 1989, adicionado por el artículo 138 de la Ley 388 de 1997, se contienen "*las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular*". Así, el Consejo de Estado comentó que "*las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular son elementos constitutivos del espacio público*"[11].

De hecho, en el Proyecto de Decreto presentado por el Ministerio de Minas y Energía, en respuesta a los comentarios frente a la definición de alumbrado público, se comunicó que: "*la definición de espacio público incluye las servidumbres legalmente establecidas y los demás espacios de libre circulación, entendidos como: "ley 9 de 1989: Artículo 5. entiéndase por espacio público (...)"*.

2.4.- El servicio de alumbrado público

En el artículo 2.2.3.1.2 del Decreto 1073 de 2015, mediante el que se establece el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Ministerio de Minas y Energía, modificado por el artículo 1 del Decreto 943 de 2018, el alumbrado público se define de la siguiente manera:

10 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 30 de abril de 2012, radicado 25002326000199500704O1 (21.699).
11 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 15 de abril de 2010, radicado 6001-23-31-000-2005-02808-01(AP).

"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.

(...)

***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".

De lo expuesto, puede decirse que el servicio de alumbrado público tiene por objetivo otorgar visibilidad al espacio público, bienes de uso público y demás espacios de libre circulación, para el desarrollo normal de actividades dentro de un municipio o distrito. Ahora bien, sobre su contenido, es relevante aludir una serie de elementos.

Como primer punto, con esta norma se amplió la definición de alumbrado público respecto de su antecesora, la contenida en el Decreto 2024 de 2006[12] al incluir el término de espacio público. Como segundo punto, en la

12 Decreto 2024 de 2006. "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".

norma se incluyó un criterio funcional, cuando se contempló que el servicio se "*se presta con el fin de dar visibilidad*". Este criterio funge como diferenciador para establecer las actividades que busca satisfacer la prestación del servicio público de alumbrado. De esta manera, se trata de un servicio público dirigido a generar seguridad en los transeúntes de un sector y visibilidad para los conductores que deban hacer uso de la carretera o de los espacios de libre circulación en la jurisdicción de un determinado municipio.

Para finalizar, se excluyen una serie de actividades de la prestación del alumbrado público: i) 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; ii) público la iluminación de carreteras que no se encuentren a cargo del municipio o distrito, con una excepción dirigida a garantizar la seguridad y mejorar el nivel de servicio a la población en el uso de la infraestructura de transporte; iii) la iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos.

A partir de lo descrito, puede constatarse que el alumbrado público pretende satisfacer un interés general, como lo es otorgar visibilidad y seguridad para quienes deban hacer uso de espacios de libre circulación. Esto guarda pleno sentido con las actividades que se excluyen del alumbrado público, que se dirigen a satisfacer necesidades individuales y con el hecho de que recaiga sobre bienes de uso público, y el espacio público (que incluyen los espacios de libre circulación) pues justamente estos se encuentran afectados a una finalidad de uso colectivo.

Ello, tanto así, que la Corte Constitucional en sentencia C-272 de 2016 afirmó que:

> "*el servicio de alumbrado público (...) no produce beneficios individuales ni se presta en interés particular (...) el alumbrado comporta un bien cuyo sentido no es beneficiar a una persona específica, sino a todos aquellos que, incluso si no habitan en viviendas aledañas a los sitios iluminados, deban eventualmente utilizarlo (...) el sistema de alumbrado público es un servicio que se brinda en interés general, no particular ni privado (...) Su esencia es beneficiar a una población y generar condiciones de seguridad, tranquilidad y bienestar para todo aquel que eventualmente haga uso de los espacios de tránsito público que reciben el alumbrado (...) Los bienes que proporciona esta prestación son dirigidos a todas las personas que lo usen y, por lo tanto, tienen una proyección colectiva y general, antes que individual (...) El alumbrado público se brinda en interés general y persigue objetivos y bienes que interesan a la colectividad (...)*".

3. Respuesta.

En virtud de las normas citadas y previa la aclaración presentada en el numeral 1 de este concepto sobre el alcance de nuestro pronunciamiento, es procedente dar respuesta al interrogante presentado.

Teniendo presente la naturaleza de los bienes de uso público y el espacio público y el objeto del artículo 2.2.3.1.2 del Decreto 1073 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 943 de 2018, puede concluirse que el bien sobre el que el alumbrado público otorga visibilidad debe estar afectado al uso público o al espacio público, categorías en las que se integran los espacios de libre circulación. Por ello, no basta que el espacio se encuentre abierto al tránsito colectivo o cumpla con una función pública reconocida.

En los anteriores términos se da respuesta al requerimiento presentado, no sin antes señalar que quedamos atentos a cualquier requerimiento adicional sobre el particular.

Cordialmente,

Documento firmado electrónicamente amparado en las disposiciones referidas por la Ley 527 de 1999.

Radicado Padre: 1-2025-033746

Elaboró: William Andres Toca Niño

Revisó: Daniel Augusto Jorge El Saieh Sánchez

Aprobó: Daniel Augusto Jorge El Saieh Sánchez