

# Conflicto en las interpretaciones sobre la *naturaleza jurídica* del servicio de alumbrado público en Colombia

Conflict in the interpretations on the legal nature of Colombia's public energy service

Judith Sofía Echeverría Molina\*  
Universidad del Norte (Colombia)

---

\*Abogada de la Universidad del Norte (Colombia), profesora del Departamento de Derecho y Ciencia Política. Miembro del Grupo de Investigaciones en Derecho y Ciencia Política (GIDECP) de la Universidad del Norte. Dirección postal: Universidad del Norte, km 5, vía a Puerto Colombia. A. A. 1569. Barranquilla (Colombia). [jechever@uninorte.edu.co](mailto:jechever@uninorte.edu.co).

---

REVISTA DE DERECHO

Edición especial, julio de 2012

ISSN: 0121-8697 (impreso)

ISSN: 2145-9355 (on line)

## Resumen

*Este artículo presenta la evolución histórica del servicio de alumbrado público en Colombia, y plantea una reflexión alrededor del impuesto de alumbrado público como actividad relacionada y no regulada por el régimen de servicios públicos domiciliarios en el país, Ley 142/1994.*

*El interés por este tema surgió de los constantes conflictos que generan la determinación de la naturaleza jurídica del servicio de alumbrado público, su afinidad con los servicios públicos domiciliarios y la falta de claridad doctrinal y legal al respecto.*

*Así, el objetivo principal de este trabajo es presentar el desarrollo legal y doctrinario del servicio de alumbrado público de acuerdo con su evolución histórica. La presentación incluye las características y componentes del servicio, la precisión de su naturaleza, y plantea la necesidad de superar las interpretaciones que se suscitan en torno a este. En desarrollo de este objetivo se revisaron las normas, sentencias y la poca doctrina, nacional y extranjera, que abordan el tema en cuestión.*

**Palabras clave:** Alumbrado público, impuesto, servicios públicos domiciliarios.

## Abstract

*This article presents the historical evolution of the service of public lighting in Colombia, posing a reflection about the tax of public lighting as related activity and not regulated by the regime of Public Services Home in the country, law 142 of 1994.*

*The interest in this issue arises from the continuing conflicts from the determination of the legal nature of the service of public lighting, its affinity with the public services home and the doctrinal and legal lack of clarity in this regard.*

*In this way, the main objective of this work is to make a presentation of the development and legal doctrine of the service of public lighting, based on the historical evolution of this service. Similarly, a presentation of the service from their characteristics and components, and then to specify the nature of the service and to overcome the interpretations around it. To achieve this objective, it was revised the rules, judgments and the little doctrine, national and foreign, which have addressed this subject.*

**Keywords:** System of illumination, public domiciliary services.

*Fecha de recepción:* 16 de noviembre de 2011

*Fecha de aceptación:* 9 de marzo 2012

## I. INTRODUCCIÓN

El tema del alumbrado público ha sido de capital interés en Colombia como centro de amplios debates a nivel de los concejos municipales<sup>1</sup> y de las administraciones locales, debido al impacto que causa el cobro de este servicio en los habitantes de una comunidad.

Por ello, en torno de este tema ha surgido una importante doctrina a partir de los conceptos de la Superintendencia de Servicios Públicos, de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)<sup>2</sup> y de la Corte Constitucional, que en Sentencia C-035 de 2003 habla sobre la exequibilidad del artículo 18 de la Ley 689/2001<sup>3</sup> y modifica parcialmente la Ley 142/1994, de servicios públicos domiciliarios.

---

<sup>1</sup> El artículo 312 de la Constitución, reiterado en el artículo 21 de la Ley 136/1994, señala que el concejo municipal es una corporación administrativa. Esta característica es una consecuencia de la organización del Estado colombiano como república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, donde los departamentos, distritos y municipios pertenecen a la rama ejecutiva del poder público y participan, por principio, en el cumplimiento de la función administrativa del Estado (Hernández, s. a.).

<sup>2</sup> Según Jaime Vidal Perdomo, “En Colombia se han denominado Comisiones de Regulación de los Servicios Públicos los entes administrativos que se han creado para regular y manejar los servicios públicos que corresponden a la nueva orientación; esos servicios, entendidos como de gestión económica, y el funcionamiento de las Comisiones, están desarrollados en la Ley 142/1994”; para el caso del sector eléctrico, que es el que nos ocupa, la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

<sup>3</sup> El artículo 18 de la Ley 689/2001 dice: “Modifícase el artículo 130 de la Ley 142/1994; el cual quedará así”:

“**Artículo 130.** PARTES DEL CONTRATO. Son partes del contrato la empresa de servicios públicos, el suscriptor y/o usuario.

El propietario o poseedor del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio son solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos.

Las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos podrán ser cobradas ejecutivamente ante la jurisdicción ordinaria o bien ejerciendo la jurisdicción coactiva por las empresas industriales y comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos. La factura expedida por la empresa y debidamente firmada por el representante legal de la entidad prestará mérito ejecutivo de acuerdo con las normas del Derecho Civil y Comercial. Lo prescrito en este inciso se aplica a las facturas del servicio de energía eléctrica con destino al alumbrado público. El no pago del servicio mencionado acarrea para los responsables la aplicación del artículo que trata sobre los «deberes especiales de los usuarios del sector oficial».

PARÁGRAFO. Si el usuario o suscriptor incumple su obligación de pagar oportunamente los servicios facturados dentro del término previsto en el contrato, el cual no excederá dos períodos consecutivos de facturación, la empresa de servicios públicos estará en la obligación de suspender el servicio. Si la empresa incumple la obligación de la suspensión del servicio, se romperá la solidaridad prevista en esta norma”.

Antes de entrar a analizar la normativa y doctrina del caso, haciendo un pronunciamiento sobre la naturaleza jurídica del servicio de alumbrado público, es necesario un breve recuento de la evolución histórica del servicio para comprender las distintas interpretaciones y discusiones que suscita, dada la poca doctrina existente sobre este

Este trabajo se presenta de la siguiente manera: La primera parte contempla los antecedentes históricos del servicio de alumbrado público en Colombia y en otros países de Iberoamérica; la segunda explica la evolución normativa del tributo, que en este país se remonta a 1913, con la expedición de la Ley 97; la tercera estudia el concepto de alumbrado público, que construye la legislación y la doctrina existentes, basándose en los parámetros que fijan algunos servicios públicos domiciliarios, y termina con algunas reflexiones sobre el tema central.

## II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Consultados diferentes tratadistas sobre la evolución histórica de los servicios públicos en Colombia, en especial el de alumbrado público, todos coinciden en afirmar, tal como lo expresa Jaramillo (1995), que este último es el de aparición más reciente en el país y que se inició ofreciendo seguridad nocturna con la iluminación, además de funciones de vigilancia en las calles.

Rodríguez (1999) explica que en 1775 este servicio era suministrado en Bogotá por el municipio para la conmemoración de fiestas religiosas, o para que la comunidad asistiera a las pompas fúnebres de algún heredero de la Corona española.

En 1795, la prestación del servicio se limitaba a un sector del comercio de Bogotá, para lo cual empleaban “velas de sebo y cuatro vigilantes”. Comenta el mencionado autor que más adelante, en 1876, el servicio de alumbrado público utilizaba gas como combustible, pero seguía restringido a ciertos sectores comerciales y plazas de la ciudad.

Afirma Rodríguez (1999) que ya en 1815 se inició un proceso que puso “a caminar un cuerpo de serenos [con] un farol en la mano; [(...) así pues,]

deambulaban por las calles cubiertos [...] con] una ruana [y] calzando alpargatas. Posteriormente la ciudad colgó faroles –que no eran más que una vela protegida contra las inclemencias del tiempo, con algunos recortes de vidrio– [...] suspendiéndolos con unas] cuerdas de una casa a su vecina de enfrente para que [...] quedaran] en la mitad de la calle, y se aprovechara más la luz”.

Esto es palpable porque al revisar la historia del servicio de energía eléctrica en el país se observa que en el siglo XIX los visitantes europeos de la época describían como incipiente el tema de alumbrado público y demás servicios en Colombia. Las crónicas de la época cuentan que las calles de Bogotá se alumbraban con un solo farol que se colgaba en el centro de cada calle para dar visibilidad de manera equitativa a toda la acera.

En 1882, “casi simultáneamente con la instalación del servicio de alumbrado público en la ciudad de [...] Nueva] York, se realizó el primer intento de convertir a electricidad el alumbrado público bogotano, por parte de la Weston Company, pero el proyecto fracasó” (Jaramillo, Monroy & Villamizar, (2005).

Solo hasta 1896 se logró fundar en Bogotá el sistema de alumbrado público, y para esa década también se inició el servicio en otras ciudades colombianas, como Medellín y Bucaramanga. Se destaca, por ejemplo, tal cual lo afirma Jaramillo (2005), que el servicio en Barranquilla se inició en 1889, es decir, 7 años antes que en la capital de Colombia.

Se dice que hasta los años treinta del siglo XX, la forma dominante de prestación de los servicios públicos urbanos en las ciudades colombianas fue el “modo privado de provisión local”. Lo anterior, por falta de capacidad financiera de los municipios y la existencia de un mercado incipiente que impedía que grandes empresas pudieran interesarse en proveer cualquiera de los servicios que hoy día se prestan masivamente a través de redes domiciliarias o en el lugar que se suscriba con el abonado.

Con la llegada al poder del Partido Liberal en 1934, el presidente Alfonso López Pumarejo introdujo “nociones keynesianas sobre [la] conveniencia de que el Estado cumpla un papel importante en la vida económica, interviniendo, regulando y, sobre todo, fomentando aquellas actividades juzgadas claves para el desarrollo y que los agentes privados no están en capacidad de acometer”. Desde ese momento y ante el cambio de modelo de prestación de los servicios públicos, el municipio<sup>4</sup> se hizo cargo de la gestión, operación y financiación de estos servicios, si bien eran prestados en su gran mayoría por particulares. Esta apreciación aplica también para el servicio de alumbrado público, que según se mencionó, cumplía funciones de seguridad en las zonas comerciales y plazas concurridas de un determinado municipio.

Así mismo, y mirando otros Estados, en la ciudad de México, por ejemplo, en 1790 “el conde de Revilladiego, Juan Vicente de Güemez, organizó el alumbrado público como un servicio a cargo del Estado para las principales calles de la ciudad con faroles de aceite” (Campos, 2005). Comenta el autor que en principio ese servicio era financiado por los beneficiarios directos del mismo, pero más adelante se aprobó el primer reglamento del alumbrado público en México, de donde surgió un impuesto “de tres reales por cada carga de harina que [se] introdujera a la ciudad” (Campos, 2005). Este impuesto era para financiar los costos de las personas que hacían de vigilantes y cargadores de los faroles. Algo parecido a lo ya mencionado en Colombia para 1815.

Situación similar se vivía en este mismo siglo XIX, por ejemplo, en ciudades mexicanas como Puebla, donde, al igual que en la capital de Colombia, para evitar la inseguridad de la urbe contrataron el servicio de serenos con faroles, lo que luego dio paso al establecimiento del servicio de alumbrado público. Esto generó serios problemas de financiación, por lo que el “ayuntamiento recurrió a la imposición de

---

<sup>4</sup> La Ley 136/1994 define el “municipio” como “la entidad territorial fundamental de la división político - administrativa entre los límites que le señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio”.

contribuciones para solventar los costos, ya fueran directas a los vecinos acomodados o indirectas a partir de arbitrios o impuestos que gravan el consumo” (Juárez, 2005, pp. 13-38).

Así mismo, comenta Salor (2000) que en la ciudad de Alicante el servicio de alumbrado público sufrió la misma evolución histórica que hemos presentado y que también estaba a cargo del municipio, ya que “[se estaban] consignando debidamente las cargas en los presupuestos municipales, así a las necesidades que demandaba la sociedad. Este fue el caso de la partida del alumbrado público, que quedó comprendida en el capítulo de Policía Urbana y Rural” (p. 556).

Como se observa, todos los autores referenciados coinciden en afirmar que el alumbrado público desde sus albores se ofreció como un servicio de seguridad y vigilancia colectiva, es decir, siempre en beneficio del bien común y no para beneficio de la residencia o local de un ciudadano en particular.

Sin embargo, y tal como afirma Andesco<sup>5</sup>, “estos avances, generalmente debido a la iniciativa privada, se vieron truncados por las guerras civiles de las últimas décadas del siglo XIX, especialmente la Guerra de los Mil Días, que significó [en Colombia] la ruina económica del país y la consecuente pérdida de Panamá”.

### III. EVOLUCIÓN NORMATIVA

Se puede concluir que el surgimiento del alumbrado público ha estado asociado a la seguridad colectiva y por lo general ha sido financiado, en principio, por los comerciantes directamente beneficiados con la iluminación. Posteriormente pasó a ser financiado por el Estado, lo que permitió que a principios del siglo XX surgieran las primeras

---

<sup>5</sup> Andesco es una entidad que representa los intereses de las empresas afiliadas de servicios públicos domiciliarios. Extraído el 14 de mayo de 2011 de [http://andesco.com/site/pages/que\\_es\\_andesco.html](http://andesco.com/site/pages/que_es_andesco.html).

normas que regulan el tema de alumbrado público como se conoce actualmente.

En el desarrollo legislativo encontramos la Ley 97/1913, que se centra básicamente en establecer qué tributos podía crear el Concejo de Bogotá con el fin de “atender a los servicios municipales”, y en el literal del artículo 1 de la mencionada ley se fija el cobro del alumbrado público.

La Ley 84/1915, que reformó apartes de la Ley 97/1913, habla de la facultad que tiene el municipio de cobrar dicho impuesto, pero no define de qué tipo de servicio se trata ni determina cuál es su naturaleza.

La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) expidió la Resolución 43/1995, por medio de “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”.

Esta resolución define el servicio de alumbrado público, determina el alcance de las etapas funcionales del servicio, la forma de su facturación y establece de manera precisa la responsabilidad del municipio en cada etapa funcional del mismo.

El Decreto 2424/2006, el cual regula la prestación del servicio de alumbrado público, tiene un alcance importante en el tema que nos ocupa, ya que define el servicio de alumbrado público, determina la responsabilidad del municipio en su prestación, precisa el alcance de dicho servicio y establece el régimen de contratación al que quedan sometidos los municipios y las empresas a las que se les concede su prestación.

Así mismo, este decreto estipula que a la Comisión de Regulación de Energía y Gas le corresponderá regular los aspectos económicos de la prestación del servicio de alumbrado público y le asigna a esta entidad la facultad de establecer “una metodología para la determinación de los costos máximos que deberán aplicar los municipios o distritos para

remunerar a los prestadores del servicio, así como el uso de los activos vinculados al sistema de alumbrado público” (Decreto 2424/2006).

El mencionado decreto también se pronuncia sobre los organismos que ejercerán vigilancia y control sobre dicho servicio, y establece que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Contraloría General de la República y los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios<sup>6</sup> pueden ejercer controles sobre las empresas que lo prestan, conforme a lo establecido en el artículo 12.

En este caso, y viendo la evolución histórica legislativa del servicio de alumbrado público o de iluminación pública, este ha sido parte de las funciones de los municipios para el logro de sus fines.

#### IV. EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO

Antes de entrar a estudiar las distintas definiciones que la norma y la doctrina han elaborado respecto del servicio de alumbrado público, se puede decir que este servicio es catalogado como un servicio público impropio, ya que, tal como afirma Jorge Dussán (2005): “Son actividades industriales y comerciales que, aun cuando involucran el interés colectivo, en principio se prestan por iniciativa de los particulares o en competencia con ellos mediante la creación de establecimientos públicos” (p. 62). En este caso, el servicio de alumbrado público, dada su evolución histórica y sus características técnicas, se ajusta a esta definición; además, “su principal característica es la capacidad de reeditar un beneficio económico, aun cuando pueda ser objeto de subsidios para algunos grupos de la población”. El mismo autor considera también el alumbrado público como un servicio de los

---

<sup>6</sup> En todos los municipios deberán existir “Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios compuestos por usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno (1) o más de los servicios públicos a los que se refiere esta ley, sin que por el ejercicio de sus funciones se causen honorarios. La iniciativa para la conformación de los comités corresponde a los usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales. El número mínimo de miembros de los comités será el que resulte de dividir la población del respectivo municipio o distrito por diez mil (10.000), pero no podrá ser inferior a cincuenta (50). Para el Distrito Capital el número mínimo será de doscientos (200)”.

denominados de interés económico general porque connota seguridad a los habitantes de un municipio y beneficio económico para los comerciantes, conforme se puede ver desde sus orígenes en el siglo XVIII.

Para dar claridad a lo anterior Ortega (1961) ha explicado: “Por ello existen dos clases de servicios públicos: los que podemos denominar industriales y los que tradicionalmente suministran los gobiernos a los habitantes de un país; además, algunas empresas del [(...) sector] suministran servicios a las industrias, y otras a los consumidores finales [(...) que los demandan]; por ejemplo, la de (...) energía eléctrica [(...) vende su producto tanto (...) a la industria como a los habitantes de un país para su alumbrado, calefacción y otros usos domésticos” (p. 386).

Así mismo, Afanador (2009) lo define como “(...) la iluminación de lugares abiertos a la libre circulación peatonal y vehicular de la población, por lo cual incluye la iluminación de vías públicas y la iluminación de caminos o vías peatonales” (p. 25).

Adicionalmente, este último autor agrega que el alumbrado público es un “bien público aquel [(...) en cuanto] que una vez producido no es posible excluir a alguien de su uso (imposibilidad de exclusión) y [porque] además el beneficio del servicio por parte de un consumidor adicional no impide o afecta el uso por parte de otro consumidor (no rivalidad)”.

El Decreto 2424/2006 en su artículo 2 define el servicio de alumbrado público como aquel

(...) servicio público no domiciliario que se presta con 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.

La anterior definición presenta, además del propósito de delimitar y conceptualizar, una aclaración referente a que el servicio de alumbrado público **no** es un servicio público domiciliario, a pesar de que la Ley 142/1994, régimen de los servicios públicos domiciliarios, establece de manera clara cuáles son los servicios públicos que ostentan la categoría de domiciliarios y no incluye en su lista al servicio de alumbrado público<sup>7</sup>, aunque no establece “notas distintivas o atributos de los servicios públicos considerados como domiciliarios” ( Sentencia C-035/2003).

De otra parte, la Corte Constitucional en la Sentencia C-035/2003 y la Resolución 43/1995 de la Comisión Regulatoria de Energía y Gas<sup>8</sup> en su artículo 1 define el servicio de alumbrado público como aquel

(...) 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 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.

Las definiciones presentadas se centran en afianzar o precisar que este servicio público está destinado a la iluminación de los bienes de uso público<sup>9</sup> de una municipalidad. Tal cual se sustenta en los orígenes del

---

<sup>7</sup> El artículo 1 de la Ley 142/1992 establece que “ Esta ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente ley, y a las actividades complementarias definidas en el capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta ley”.

<sup>8</sup> La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) fue creada mediante las leyes 142 y 143 de 1994, Ley de Servicios Públicos Domiciliarios y la Ley Eléctrica, respectivamente.

<sup>9</sup> Los bienes de uso público son aquellos que están “afectados al uso de todos los habitantes, pero adicionados con los bienes afectados a los servicios públicos” (Valencia Zea & Ortiz Monsalve, 2007).

servicio, este siempre ha sido suministrado por el municipio para la búsqueda de la seguridad, tranquilidad y visibilidad de los espacios comunes de su localidad.

De la misma manera, la resolución en mención establece en su artículo segundo que “es competencia del municipio prestar el servicio de alumbrado público dentro del perímetro urbano y el área rural comprendidos en su jurisdicción”.

También le corresponde al municipio desarrollar la expansión de su sistema de alumbrado público, sin perjuicio de las obligaciones que señalen las normas urbanísticas o de planeación municipal a quienes acometan proyectos de desarrollo urbano.

“El suministro de la energía eléctrica para el alumbrado público es responsabilidad de la empresa distribuidora o comercializadora con la que el municipio establezca el respectivo acuerdo mediante convenios o contratos celebrados con tal finalidad. Las características técnicas de la prestación del servicio se sujetarán a lo establecido en los códigos de distribución y de redes”.

Las condiciones de vida de una comunidad aumentan “mediante el mejoramiento de las condiciones de iluminación de las aceras, parques, [(...) así como refuerzan] el carácter distintivo de las diferentes localidades de la ciudad” (Páramo, 2007). Esto se logra con la implementación de infraestructura y servicios a cargo del municipio en desarrollo de sus funciones legales y constitucionales. Comenta además este autor que la iluminación pública hace que la gente se “apropie de la localidad en la noche” y permite, a su vez, la reducción del crimen en algunos sectores vulnerables de la ciudad.

A pesar de la claridad que se observa en las anteriores definiciones, existen distintas posturas respecto a la naturaleza jurídica de dicho servicio y sobre la forma de recaudar el tributo o pago a través de la facturación que emiten las empresas de servicios públicos que le son afines, como es el servicio de energía eléctrica.

El inconveniente radica en que las empresas que prestan los servicios públicos domiciliarios están sometidas a un régimen especial que, si bien facilita que los particulares puedan prestarlos, también permite que estos se suministren a través de empresas de servicios públicos domiciliarios<sup>10</sup> o por comunidades organizadas para prestar dichos servicios. Estas empresas están sometidas a un régimen especial y la ley les establece el objeto social que deben desarrollar<sup>11</sup>

## V. EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO, LOS USUARIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS, SUS USUARIOS Y OTROS SERVICIOS

Una de las características que se desprenden de la definición de un servicio público domiciliario consiste en que estos servicios son llevados por redes hasta el domicilio del suscriptor o usuario, tal como lo afirma Palacio (1999), quien explica que una de las características de estos servicios es que de suyo el “goce se agota normalmente en el domicilio del usuario” (p. 38). Sin embargo, dentro del listado de servicios públicos domiciliarios que la Ley 142/1994 ha determinado como tales, y que son objeto directo de su normatividad, está el servicio de aseo, que no se presta a través de redes y que comprende, además de la recolección de los residuos domiciliarios, actividades como el barrido de calles y la operación de los rellenos sanitarios. A simple vista, estas actividades no están relacionadas directamente con redes que lleguen a un domicilio, pero que son necesarias para los cometidos de aquel, como es el saneamiento del ambiente en una localidad. Lo anterior permite confirmar que la determinación de domiciliario de un servicio no depende de sus connotaciones técnicas sino también de la voluntad del legislador.

---

<sup>10</sup> El artículo 17 de la Ley 142/1994 establece que: “las empresas de servicios públicos son sociedades por acciones cuyo objeto es la prestación de los servicios públicos de que trata esta ley”.

<sup>11</sup> El artículo 18 de la Ley 142/1994 establece que “la empresa de servicios públicos tiene como objeto la prestación de uno o más de los servicios públicos a los que se aplica esta ley, o realizar una o varias de las actividades complementarias, o una y otra cosa”.

Uribe y Domínguez (2005) han explicado respecto a actividades relacionadas con el servicio de aseo que

De acuerdo con el Decreto 1713/2002, las actividades de poda de árboles y corte de césped en vías y áreas públicas y la transferencia, tratamiento y aprovechamiento de los residuos sólidos deben ser incluidas por el municipio en la tarifa solamente cuando no implique incrementos en la tarifa máxima del servicio y siempre que esos costos no hayan sido cubiertos por otras fuentes. Por lo tanto, la tarifa incluye servicios que no son propiamente domiciliarios, tales como el barrido y limpieza de vías y áreas públicas, y puede llegar a incluir la poda de árboles y el corte de césped, de conformidad con lo antes expuesto (p. 19).

De otra parte, si analizamos el servicio de aseo y todas las áreas que cubre, se observa que estas no atienden específicamente a los hogares o domicilio, ya que el servicio tiene distintas actividades, que no guardan relación directa con el domicilio del usuario.<sup>12</sup>

Sin embargo, a pesar de que hay distintos componentes, y para el caso del aseo, la mayoría no están relacionados con el domicilio del usuario o suscriptor, este servicio es domiciliario porque la Ley 142/1994 así lo establece<sup>13</sup>.

En este escrito se hace referencia también a la controversia que se ha presentado entre distintos sectores –uno de ellos la comunidad usuaria de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y otro de

---

<sup>12</sup> “Con base en estos principios la CRA presenta una regulación tarifaria que se sustenta en el desarrollo de costos-techo eficientes para cinco componentes de la prestación del servicio: i) Comercialización y manejo del recaudo; ii) Barrido y limpieza; iii) Recolección y transporte de residuos; iv) Transporte por tramo excedente; y v) Disposición final” (Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico, CRA. Soportes Técnicos del Nuevo Marco Regulatorio para el Servicio de Público Domiciliario de Aseo, resoluciones 351 y 352 de 2005. Bogotá, D.C., agosto de 2006 Tomado de <http://cra.gov.co/apc-aa-files/32383933383036613231636236623336/Revista11.pdf>).

<sup>13</sup> El artículo 1 de la Ley 142/1994 dice: “Esta ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía [fija] pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente ley, y a las actividades complementarias definidas en el capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta ley”.

las empresas de servicios públicos– debido a que el recaudo de este impuesto se hace a través de la facturación del servicio de energía, aun cuando la Ley 142/1994<sup>14</sup> (Ley de Servicios Públicos Domiciliarios) establece expresamente que las facturas de servicios públicos domiciliarios no pueden incluir cobros distintos de los relacionados con el servicio prestado o sus actividades complementarias<sup>15</sup>.

Sobre este aspecto vale la pena mencionar que la Corte Constitucional en Sentencia C–035/2003 se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley 189/2001, “por el cual se modifica parcialmente la Ley 142/1994”, ya que dicha norma establece, entre otros aspectos, que

(...) las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos podrán ser cobradas ejecutivamente ante la jurisdicción ordinaria o bien ejerciendo la jurisdicción coactiva por las empresas industriales y comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos. La factura expedida por la empresa y debidamente firmada por el representante legal de la entidad prestará mérito ejecutivo de acuerdo con las normas del Derecho Civil y Comercial. Lo prescrito en este inciso se aplica a las facturas del servicio de energía eléctrica con destino al alumbrado público. El no pago del servicio mencionado acarrea para los responsables la aplicación del artículo que trata sobre los “deberes especiales de los usuarios del sector oficial”. (La subraya es nuestra).

Los actores de esta demanda consideran que el contrato de alumbrado público no es un contrato de condiciones uniformes<sup>16</sup>, como el que

<sup>14</sup> El artículo 14.9 de la Ley 142/1994 dice: “FACTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS. Es la cuenta que una persona prestadora de servicios públicos entrega o remite al usuario, por causa del consumo y demás servicios inherentes en desarrollo de un contrato de prestación de servicios públicos”.

<sup>15</sup> El artículo 148 de la Ley 142/1994 establece los requisitos de las facturas de los servicios públicos y especifica que “los requisitos formales de las facturas serán los que determinen las condiciones uniformes del contrato, pero contendrán, como mínimo, información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer con facilidad si la empresa se ciñó a la ley y al contrato al elaborarlas, cómo se determinaron y valoraron sus consumos, cómo se comparan estos y su precio con los de períodos anteriores, y el plazo y modo en el que debe hacerse el pago”.

<sup>16</sup> El artículo 128 de la Ley 142/1994, régimen legal de los servicios públicos domiciliarios, dice: “CONTRATO DE SERVICIOS PÚBLICOS. Es un contrato uniforme, consensual, en virtud del cual una empresa de servicios públicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados.

se celebra entre una empresa de servicios públicos domiciliarios y el usuario del mismo, sino un contrato de condiciones especiales, conforme a lo que establece el Decreto 2424 de 2006.<sup>17</sup>

Por lo tanto, para los actores, la naturaleza de las obligaciones y la fuente de estas no ameritan el cobro ejecutivo de las deudas derivadas del servicio de alumbrado público.

Sin embargo, la Corte Constitucional declaró exequible la expresión “Lo prescrito en este inciso se aplica a las facturas del servicio de energía eléctrica con destino al alumbrado público”, contenida en el artículo 18 de la Ley 689/2001 pero se declaró inhibida con relación a la vulneración del artículo 29 de la Carta Política de Colombia<sup>18</sup>.

---

Hacen parte del contrato no solo sus estipulaciones escritas, sino todas las que la empresa aplica de manera uniforme en la prestación del servicio.

Existe contrato de servicios públicos aun cuando algunas de las estipulaciones sean objeto de acuerdo especial con uno o algunos usuarios”.

<sup>17</sup> El artículo 6 del Decreto 2424/2006 dice: “RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN. Todos los contratos relacionados con la prestación del servicio de alumbrado público, que celebren los municipios o distritos con los prestadores del mismo, se registrarán por las disposiciones contenidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y demás normas que lo modifiquen, adicionen o complementen.

PARÁGRAFO. Los contratos que suscriban los municipios o distritos, con los prestadores del servicio de alumbrado público, para que estos últimos asuman la prestación del servicio de alumbrado público, o para que sustituyan en la prestación a otra que entre en causal de disolución o liquidación, deben garantizar la continuidad en la ejecución de la expansión con parámetros específicos de calidad y cobertura del servicio de alumbrado público, conforme a lo dispuesto en el artículo anterior”.

El artículo 9º de la Resolución 43/1995 dice: “MECANISMO DE RECAUDO. El municipio es responsable del pago del suministro, mantenimiento y expansión del servicio. Este podrá celebrar convenios con las empresas de servicios públicos, con el fin de que los cobros se efectúen directamente a los usuarios, mediante la utilización de la infraestructura de las empresas distribuidoras.

PARÁGRAFO 1º. Los convenios estipularán la forma de manejo y administración de dichos recursos por parte de las empresas de servicios públicos. Estas no asumirán obligaciones por manejo de cartera, y en todo caso, el municipio les cancelará la totalidad de la deuda por el servicio de alumbrado público, dentro de los períodos señalados para tal fin.

PARÁGRAFO 2º. El municipio no podría recuperar más de los usuarios que lo que paga por el servicio incluyendo expansión y mantenimiento”.

<sup>18</sup> El artículo 29 de la Constitución Política de Colombia dice: “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

De esta manera, las facturas de servicios públicos domiciliarios (de energía) prestan mérito ejecutivo y su cobro puede hacerse ante la vía ejecutiva, conforme a las normas de derecho civil, a pesar de que en la facturación hay un componente ajeno al contrato de condiciones uniformes como es el impuesto de alumbrado público.

El tema del alumbrado público también guarda conexión con el tema de los tributos<sup>19</sup> y la facultad de los entes territoriales para imponerlo, ya que, como dice Rojas, existe una relación directa entre electricidad y desarrollo, basada en la evolución histórica que ya explicamos.

Además, el alumbrado público tiene también relación con el sector de los servicios públicos domiciliarios, ya que sobre este último aspecto se han presentado los más importantes debates conceptuales, debido a que para algunos este servicio es conexo a los servicios públicos domiciliarios y debe estar sometido al régimen de la Ley 142/1994.

En cuanto al tema tributario, es importante agregar que las “leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, ambas de naturaleza tributaria, declararon el servicio de alumbrado público como constitutivo de servicio público” (Rojas, 2004, p. 220), aunque dichas leyes, como ya se dijo, hablaron siempre de un tributo.

De acuerdo con Escobar, Gutierrez y Gutiérrez (2007),

---

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”.

<sup>19</sup> Respecto a lo cual los ciudadanos tienen el deber de “contribuir con las cargas estatales teniendo en cuenta los criterios de justicia y equidad, dispuestos en el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política, de manera que el impuesto constituye prestación obligatoria para quien realice el hecho generador establecido en la ley, sin consideraciones a si ha tenido lugar una actuación administrativa concreta” (Insignares, 2007, p. 397).

(...) la facultad impositiva municipal tiene su fundamento constitucional en los artículos 95-8, 287 y 313-4, normas que establecen el deber de todo ciudadano de contribuir con todas las cargas públicas del Estado, garantizan la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses autorizándolas a administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y a votar tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y a votar los tributos y los gastos locales, sujetando tales competencias a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

Ahora bien, a partir de esa facultad impositiva “entre el municipio como directo responsable del servicio y la comunidad destinataria del mismo no existe una relación contractual, sino legal y reglamentaria” (Rojas, 2004, p. 223).

## CONCLUSIONES

Con base en lo expuesto en este artículo se puede afirmar que el alumbrado público, como servicio necesario en el desarrollo urbano de un municipio, ha sido desde sus inicios para beneficio general y que en principio fue financiado por aquellos comerciantes que requerían iluminación para la seguridad de sus negocios, o por el Estado para el cumplimiento de actividades religiosas, políticas o culturales.

También se ha visto que dicho servicio ha sido suministrado por particulares, y que solamente después de la expansión de las ciudades se hizo necesario que el Estado entrara a financiarlo, ya que en principio la tecnología utilizada en los siglos XVIII y XIX permitía que los particulares a través de sus compañías prestaran el servicio sin requerir del apoyo del ente territorial, en este caso, del municipio. Así, luego del cambio tecnológico y la entrada del sistema de energía eléctrica se hizo necesario el apoyo del Estado y, por ende, la fijación de un impuesto municipal.

Hoy, el servicio de alumbrado público no solo atiende las necesidades de comerciantes sino que constituye también parte del amoblamiento urbano, así como es determinante en la categorización de los inmuebles

en distintos estratos, ya que la provisión de este y otros servicios públicos sirve para clasificar a las viviendas. De igual manera, tener este servicio, como desde sus inicios en el siglo XVII, genera importante factores de seguridad, ornamentación y garantiza el asentamiento en ciertos lugares de comercio organizado.

Es bien claro que este servicio no es un servicio público domiciliario, no solo porque históricamente haya sido asumido por las municipalidades vía impuesto, sino porque el mismo régimen legal y constitucional lo establece, ya que una de las características de aquel es garantizar cantidades mínimas<sup>20</sup> para cada individuo y que su prestación no debe hacerse por vía impositiva sino tarifaria, tal como lo establece la Carta Política de Colombia<sup>21</sup>

Tampoco es obligación de los empresarios que ofrecen el servicio de alumbrado público conformar empresas de servicios públicos domiciliarios, de acuerdo con los parámetros establecidos por el régimen legal previsto para estos últimos tipos de servicios mencionados<sup>22</sup>. Por

---

<sup>20</sup> Hugo Palacio (1999) dice: “Los bienes o servicios provistos por los servicios públicos domiciliarios pueden utilizarse en distintas cantidades, mesurables, pero el uso o consumo de ciertas cantidades mínimas es para atender las necesidades básicas de las personas”. Esto, por supuesto, no puede predicarse de un servicio con las particularidades técnicas y los fines del alumbrado público.

<sup>21</sup> El artículo 367 de la Constitución Política de Colombia establece que “la ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.

Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.

La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas”.

De la misma manera, el artículo 368 de la carta magna dice: “La nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas”.

<sup>22</sup> Los artículos 17 y 18 de la Ley 142/1994, régimen legal de los servicios públicos domiciliarios de Colombia, establecen lo siguiente: **Artículo 17.** NATURALEZA. “Las empresas de servicios públicos son sociedades por acciones cuyo objeto es la prestación de los servicios públicos de que trata esta Ley”. **Artículo 18.** OBJETO. “La empresa de servicios públicos tiene como objeto la prestación de uno o más de los servicios públicos a los que se aplica esta ley, o realizar una o varias de las actividades complementarias, o una y otra cosa”.

tal razón, el artículo 4 del Decreto 2424/2006 prevé que los municipios o distritos son los responsables de la prestación del servicio de alumbrado público. El municipio o distrito lo podrá prestar directa o indirectamente a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del servicio de alumbrado público.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en diversos conceptos ha sido clara en establecer que no es competente para ejercer vigilancia y control o pronunciarse sobre los aspectos relacionados con el cobro del alumbrado público, ya que es responsabilidad de los municipios prestarlo y determinar la forma de financiarlo<sup>23</sup>.

La Corte Constitucional en Sentencia C - 035/2003 se pronunció de la siguiente manera respecto al tema:

Si bien el alumbrado público no es de carácter domiciliario, la Corte encuentra que la conexidad que lo liga al servicio público domiciliario de energía eléctrica es evidente, toda vez que las actividades complementarias de éste son inescindibles de aquél, de suerte tal que varía simplemente la destinación de la energía. En efecto, mientras que en el servicio público de energía eléctrica esta llega al domicilio, en el alumbrado público tiene como destino final las vías y espacios públicos del municipio. Sin embargo, para que ambos efectos se produzcan no solo son igualmente necesarias sino que se ejecutan y comparten las mismas actividades de generación, transmisión, interconexión y distribución de energía. En este sentido es de observar cómo, en la venta de energía que hace la empresa distribuidora o comercializadora al municipio, a fin de prestar el servicio de alumbrado público, está implícita la actividad complementaria de distribución y comercialización de energía eléctrica.

---

<sup>23</sup> “La Superintendencia de Servicios Públicos no tiene competencia para pronunciarse sobre el tema solicitado, ya que tal y como lo hemos expuesto y como lo señala la Ley 142/1994 y el Decreto 990/2002, sus funciones se limitan a la vigilancia, inspección y control de las actuaciones de las empresas que prestan servicios públicos domiciliarios, en tanto dichas actuaciones se encuentren relacionadas con la prestación del servicio público a su cargo”.

## REFERENCIAS

- Afanador, E. (2009). *Estudio sobre alumbrado público Asocodis y Andesco*. Tomado de [http://www.andesco.org.co/site/assets/media/camara/energia/Documentos/ANDESCO-ASOCODIS\\_Estudio\\_Tecnico\\_AP\\_29\\_06\\_2009.pdf](http://www.andesco.org.co/site/assets/media/camara/energia/Documentos/ANDESCO-ASOCODIS_Estudio_Tecnico_AP_29_06_2009.pdf)
- ANDESCO (s. a.). *Prestación de los servicios públicos en Colombia: dos siglos de avance*. Recopilación y adaptación de Andesco (p. 7).
- Campos, A. L. (2005). *La electricidad en la Ciudad de México y área conurbada. Historia, problemas y perspectivas*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. CRA. Soportes Técnicos del Nuevo Marco Regulatorio para el Servicio de Público Domiciliario de Aseo, resoluciones 351 y 352 de 2005. Bogotá D.C. agosto de 2006. P 13 Tomado de <http://cra.gov.co/apc-aa-files/32383933383036613231636236623336/Revista11.pdf>
- Dussán, J. (2005). *El régimen de los servicios públicos domiciliarios*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá (EEMB) y Universidad Externado de Colombia. Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Universidad Externado de Colombia, EEMB y Universidad Externado (1999) *Historia de la Empresa de Energía de Bogotá (1896-1927)* (pp. 41- 46).
- Escobar, H., Gutiérrez E. & Gutiérrez, A. (2007). *Hacienda Pública: un enfoque económico*. Medellín: Universidad de Medellín.
- Hernández, P. (s. a.). *El concejo municipal*. Extraído de <http://www.cerete-cordoba.gov.co/apc-aa-files/36336232656632666131646638663431/LibroConcejoMunicipal.pdf>.
- Juárez, J. (2005). Alumbrado público en Puebla y Tlaxcala y deterioro ambiental en los bosques de la Malintzi, 1820-1870. *Historia Crítica*, 30, 13-38.
- Jaramillo, S. (1995). *Ciento veinte años de servicios públicos en Colombia*. Bogotá: Cinep.
- Jaramillo, R., Monroy, G. & Villamizar, R. (2005). *La encrucijada de los servicios públicos*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Insignares, R. (2007). *Cuantificación de la obligación tributaria. Curso de Derecho Fiscal*, t. I. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Palacio, H. (1999). *El derecho de los servicios públicos*. Bogotá: Editorial Derecho Vigente.
- Páramo, P. (2007). *El significado de los lugares públicos en Bogotá*. Bogotá: Editorial. Universidad Pedagógica de Bogotá, Educadora de Educadores. Colección Tesis doctorales.
- Rojas, A. (2004). *Derechos de los usuarios del servicio de alumbrado público*.

- En Moreno, L. F. (Ed.), *Derecho de los usuarios del servicio público de energía eléctrica y gas* (pp. 220-225). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Salor, S. V. (2000). Hacienda local, servicios públicos urbanos e industrialización. El alumbrado público de la ciudad de Alicante: del antiguo régimen al liberalismo (1815-1874). *Revista de Historia Económica*, XV. Extraído de <http://docubib.uc3m.es/RHE/2000/N03-Otono-Invierno-2000.pdf>.
- Uribe, E. & Domínguez, C. (2005). *Evolución del servicio de aseo domiciliario durante la última década*. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes.
- Valencia, A. & Ortiz, A. (2007). *Derecho civil, derecho reales*, t. II. Bogotá: Temis.
- Vidal, J. (2000). Las comisiones de regulación de servicios públicos en la jurisprudencia constitucional colombiana. *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, 4, 427-440.
- Ortega, R. (1961). Los Servicios Públicos en relación con la Tecnología, la Economía y el Derecho en los países poco desarrollados. *Revista Mexicana de Sociología*, 23, (2), 385-402. Extraído de <http://www.jstor.org/stable/3538270>

## Leyes y normas

Ley 97/1913.

Ley 84/1915.

Ley 136/1994.

Ley 142/1994. Régimen de los servicios públicos domiciliarios de Colombia.

Resolución 43/1995 de la Comisión Regulatoria de Energía y Gas (CREG).

Decreto 1713/2002.

Sentencia C-035/2003 de la Corte Constitucional de Colombia.

Decreto 2424/2006.