



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

CÓDIGO 223

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS - UAESP.

Período Auditado - 2016

DIRECCIÓN SECTOR SERVICIOS PÚBLICOS

BOGOTÁ D.C., ENERO DE 2018



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA
Contralor de Bogotá, D.C

ANDRÉS CASTRO FRANCO
Contralor Auxiliar

CARMEN PAOLA VÉLEZ MARROQUIN
Directora Sectorial Servicios Públicos

JUAN CAMILO LOAIZA ORTIZ
Subdirector de Fiscalización de Acueducto Saneamiento Básico

WILSON QUIMBAYO OSPINA
Gerente

Equipo de Auditoría:

Flor Marina Luengas Becerra
Álvaro George Páez Muñoz
Yolanda Bautista Alarcón
Clara Stella Vega Venegas

Prof. Esp. 222-07
Prof. Esp. 222-07
Prof. Esp. 222-07
Prof. Univ.219-03



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA	8
2.1 MUESTRA DE AUDITORÍA	9
2.1.1 Gestión Contractual	9
3. RESULTADOS DE AUDITORIA	11
3.1 EVALUACIÓN DE RESULTADOS A LA CONTRATACIÓN.....	11
3.1.1 Hallazgo administrativo, por falta de coherencia entre los estudios previos con el objeto del contrato de prestación de servicios profesionales 136/2016.....	11
3.1.2 Observación administrativa por falta de documentos soportes en los contratos.....	11
3.1.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal por suscribir y ejecutar el contrato 30/2016 con presupuesto de otro proyecto de inversión.	12
3.1.4 Observación administrativa resultado de análisis al contrato 168/ 2016.	15
3.1.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal por ejecutar recursos del presupuesto de otro proyecto de inversión en el contrato 31/2016.	18
3.2.1 Marco Legal y Regulatorio	20
3.2.2. Proyectos de Inversión de Alumbrado Público.....	26
3.2.2.1 Observación administrativa por incumplimiento en las actividades de las metas del proyecto de inversión 582.	27
3.2.3 Tarifas	28
3.2.4 Acción Popular	29
3.3 ANTECEDENTES	30
4. OTROS RESULTADOS	42
4.1. SEGUIMIENTO A PRONUNCIAMIENTOS.....	42
4.2. ATENCIÓN DE QUEJAS.....	42
4.3. BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL	42
ANEXO 1.	43



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

1.CARTA DE CONCLUSIONES

Ciudad

Doctora
BEATRIZ ELENA CÁRDENAS CASAS
Directora General
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS
Av. Caracas No. 53-80
Código Postal 110231
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP vigencia 2016, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el área actividad o proceso examinado.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un Informe de auditoría desempeño que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en las políticas, asuntos, programas, proyectos, procesos, áreas o actividades de carácter específico o transversal, de interés o relevancia auditados, cumple con los principios evaluados.

La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP en la vigencia 2016 suscribió veintitrés (23) contratos de prestación de servicios para el seguimiento funcional al Convenio No. 766 de 1997 por \$ 982.749.571. Se tomó una muestra de siete (7) contratos por \$475.006.643,00, equivalente al 48% en cuantía y en número el 30%.

Se evaluaron los controles en el marco del control fiscal interno en la fase de ejecución de la auditoría, mediante pruebas selectivas para determinar su aplicación en la prevención y mitigación de los riesgos; como resultado se evidenció que algunas acciones establecidas para el manejo de riesgos carecen de controles que permitan garantizar el manejo de la información, en la medida que se observó error en los estudios previos del contrato de prestación de servicios profesionales 136/2016.

De otra parte, la evaluación realizada a los resultados presentados en el contrato de prestación de servicios No. 168 de 2016 con objeto: *“conceptuar a la subdirección de Servicios Funerarios y Alumbrado público UAESP, respecto de la presunta causación del impuesto al valor agregado IVA derivado de la prestación del servicio de Alumbrado público en el Distrito Capital”*. este equipo auditor realizó los respectivos análisis donde concluyó que los argumentos planteados por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP son validos, toda vez que la sentencia objeto de observación fue apelada por Codensa S.A E.S.P., el día 22 de febrero de 2017 y a la fecha se encuentra pendiente de fallo en segunda instancia por parte de la Sección Tercera del Consejo de Estado; sin embargo, este ente de control realizará seguimiento a través de las diferentes auditorias y/o visitas propias del ejercicio del control fiscal en cumplimiento de la Constitución Política y la ley 42 de 1993.

Con relación a los contratos de prestación de servicios Nos. 030 y 031 de 2016, los cuales tenían como propósito realizar actividades enfocadas al cumplimiento del proyecto de inversión No. 582 *“Gestión para el servicio de alumbrado público en Bogotá, D.C”*, se observó que se realizaron otras obligaciones que correspondían al proyecto de inversión No. 583 *“Gestión para los Servicios Funerarios Distritales”*; es de anotar que la Subdirección de Servicios Funerarios y Alumbrado Público de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP, contaba con estos proyectos

de inversión los cuales debían ser ejecutados de acuerdo con su naturaleza y especialización en la suscripción de los citados contratos.

Por otra parte, se realizaron actividades encaminadas a mirar los antecedentes y anteriores pronunciamientos realizados por la Contraloría de Bogotá D.C., a través de las auditorías practicadas en años anteriores, respecto al servicio de alumbrado público, en las cuales, las conclusiones de este informe sintetizan los resultados que arrojaron cada una de ellas.

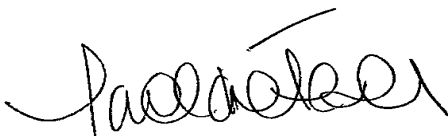
PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF-, en los términos y forma establecidos en la Resolución Reglamentaria 069 de 2015 de la Contraloría de Bogotá, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C., y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este Organismo de Control.

El anexo a la presente Carta de Conclusiones contiene los resultados y hallazgos detectados por este órgano de Control.

Atentamente,



PAOLA VÉLEZ MARROQUÍN
Director Técnico Sectorial de Fiscalización

Revisó: Juan Camilo Loaiza Ortiz, Subdirector de Fiscalización / Wilson Quimbayo Ospina, Gerente
Elaboró: Equipo Auditor.

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

Alcance de Auditoría

La evaluación de la gestión fiscal de la UAESP, en lo relacionado con el Convenio N°. 766 de 1997¹, a través del seguimiento a los contratos suscritos por la entidad en la vigencia 2016 y su articulación con el proyecto de inversión 582 de alumbrado público.

El Acuerdo complementario suscrito el 25 de Enero de 2002, entre el Distrito Capital y la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos – UESP² y CODENSA S.A. E.S.P, con el fin de cumplir con las disposiciones del Convenio 766 de 1997, cuyo objeto es la prestación del servicio de alumbrado público en Bogotá, D. C.

Por otra parte, tener en cuenta el fallo de la Acción Popular N°. 11001333101020090006900 del Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá.

De igual forma se tendrá como insumo la Resolución 000412 del 2 de agosto de 2017, emanada por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP, que dio cumplimiento al fallo referenciado anteriormente y los oficios con radicado números 20177000221302 del 31 de agosto de 2017 y el oficio 20177000226642 de septiembre de 2017 en los cuales CODENSA S.A ESP., interpuso el recurso de reposición contra la resolución 000412 de 2017, así como la respuesta que el sujeto de control realice al recurso de reposición señalado.

Finalmente, la contratación suscrita por la UAESP, que guarde relación con el Convenio en mención, estableciendo de manera posterior y selectiva, el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal y de la función administrativa, mediante la aplicación de los procedimientos adoptados y el seguimiento que la auditoría realice, teniendo en cuenta la normatividad que regula a dicha entidad.

¹ Suscrito entre el Distrito Capital y la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P -E.E.B, el 30 de abril de 1997, del servicio de alumbrado público.

² Hoy Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP. Mediante Decreto Distrital 399 de 1998, se le asignó a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos – UESP la planeación, coordinación, supervisión y control de la prestación del servicio de alumbrado público dentro del perímetro del Distrito Capital.

2.1 MUESTRA DE AUDITORÍA

La identificación de la muestra se realizó teniendo en cuenta los lineamientos de la Alta Dirección y el tema de impacto como es el alumbrado público en el Distrito Capital.

El criterio para la selección de la muestra, se realiza con los proyectos y metas relacionados con el servicio de alumbrado público.

2.1.1 Gestión Contractual

La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP en la vigencia 2016, suscribió veintitrés (23) contratos de prestación de servicios para el seguimiento funcional al convenio No. 766 de 1997 por \$ 982.749.571, los cuales fueron reportados al través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal - SIVICOF en la rendición de la cuenta.

La muestra contempló los contratos suscritos, ejecutados y los de mayor cuantía y de alto nivel de riesgo, para lo cual se tuvo en cuenta las variables: objeto del contrato, valor y la modalidad de contratación. Del total de la contratación realizada en la vigencia 2016, se tomó una muestra de siete (7) contratos por \$475.006.643,00, equivalente al 48% en cuantía y en número el 30%, así:

**CUADRO 1
MUESTRA DE CONTRATACIÓN 2016**

En pesos

NO. CONTRATO	NO. PROYECTO	TIPO DE CONTRATO	OBJETO DEL CONTRATO	VALOR EN PESOS
29	582	SERVICIOS PROFESIONALES	PRESTAR SERVICIOS PROFESIONALES ASESORANDO A LA SUBDIRECCIÓN DE SERVICIOS FUNERARIOS Y ALUMBRADO PÚBLICO, DESDE EL PUNTO DE VISTA LEGAL Y ESPECÍFICAMENTE EN LA REVISIÓN Y ANÁLISIS DEL CONVENIO 766 DE 1997	\$ 170.906.659,00
30	582	SERVICIOS PROFESIONALES	PRESTAR SERVICIOS PROFESIONALES A LA SUBDIRECCIÓN DE SERVICIOS FUNERARIOS Y ALUMBRADO PÚBLICO, DESDE EL PUNTO DE VISTA JURÍDICO CON EL PROPÓSITO DE CONTRIBUIR EN LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ALUMBRADO PÚBLICO Y EN LOS DEMÁS ASUNTOS SOMETIDOS A SU CONOCIMIENTO	\$ 73.666.659,00

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

NO. CONTRATO	NO. PROYECTO	TIPO DE CONTRATO	OBJETO DEL CONTRATO	VALOR EN PESOS
31	582	SERVICIOS PROFESIONALES	PRESTAR SERVICIOS PROFESIONALES A LA SUBDIRECCIÓN DE SERVICIOS FUNERARIOS Y ALUMBRADO PÚBLICO CON EL PROPÓSITO DE CONTRIBUIR EN LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ALUMBRADO PÚBLICO Y EN LOS DEMÁS ASUNTOS SOMETIDOS A SU CONOCIMIENTO	\$ 73.666.659,00
101	Honorarios Entidad	SERVICIOS PROFESIONALES	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES A LA UAESP CON EL FIN DE APOYAR LAS GESTIONES MISIONALES RELACIONADAS CON EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO.	\$ 36.000.000,00
68	Honorarios Entidad	SERVICIOS PROFESIONALES	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES EN EL ÁREA DE ALUMBRADO PÚBLICO DE LA SUBDIRECCIÓN DE SERVICIOS FUNERARIOS Y ALUMBRADO PÚBLICO, PARA APOYAR EL PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ALUMBRADO PÚBLICO DE LA CIUDAD A TRAVÉS DE LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS Y LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS APLICADOS AL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO.	\$ 76.266.666,00
136	582	SERVICIOS PROFESIONALES	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES ESPECIALIZADOS EN LA SUBDIRECCIÓN DE SERVICIOS FUNERARIOS Y ALUMBRADO PÚBLICO PARA APOYAR LA SUPERVISIÓN, REGISTRO Y CONTROL DE LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN LAS BASES DE DATOS GEO-REFERENCIADAS RELACIONADAS CON EL SISTEMA DE ALUMBRADO PÚBLICO.	\$ 38.500.000,00
168	Honorarios Entidad	SERVICIOS PROFESIONALES	PRESTAR SERVICIOS PROFESIONALES A LA SUBDIRECCIÓN DE SERVICIOS FUNERARIOS Y ALUMBRADO PÚBLICO, TENDIENTES A CONCEPTUAR RESPECTO DE LA PRESUNTA CAUSACIÓN DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO IVA DERIVADO DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO EN EL DISTRITO CAPITAL.	\$ 6.000.000,00

Fuente: Sistema Vigilancia y Control- SIVICOF

3. RESULTADOS DE AUDITORIA

3.1 EVALUACIÓN DE RESULTADOS A LA CONTRATACIÓN

3.1.1 Hallazgo administrativo, por falta de coherencia entre los estudios previos con el objeto del contrato de prestación de servicios profesionales 136/2016.

Analizado y evaluado el contrato de prestación de servicios profesionales No. 136 de 2016, se evidenció en los documentos **“ESTUDIOS PREVIOS CONTRATACIÓN DIRECTA - CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN”** y en el punto 3. **“FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA MODALIDAD DE LA CONTRATACIÓN”**, en su segundo párrafo se cita *“Se contratará directamente la persona natural o jurídica que posea la capacidad de ejecutar el contrato y cuente con la idoneidad y existencia relacionada con el área que se trate; teniendo en cuenta los servicios profesionales que garanticen el adecuado proceso en lo relacionado con los aspectos técnicos, operativos y logísticos del esquema de aseo para el Distrito Capital”*; aspectos que no guardan coherencia con el punto 2 **“CONDICIONES DEL CONTRATO SOLICITADO”** del mismo documento; igualmente con el objeto contractual que es *“Prestar los servicios profesionales especializados en la Subdirección de servicios Funerarios y Alumbrado Público para apoyar la supervisión registro y control de la información contenida en las bases de datos geo- referenciadas relacionadas con el sistema de alumbrado público”*.

De acuerdo con lo citado, la Unidad debe proteger los recursos de la organización buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten, soportando las diferentes actuaciones realizadas; situación que incumple con lo establecido en el artículo 2° literal a) y e) de la Ley 87 del 29 de noviembre de 1993.

Valoración de la Respuesta

Analizada la respuesta del sujeto de control no desvirtúa la observación en la medida en que la administración lo reconoce en la respuesta al informe preliminar así: *“Ahora bien, la entidad cometió un error involuntario en uno de los formatos de los estudios previos al relacionar, en el apartado de la modalidad de contratación, el proceso de contratación con aspectos técnicos, operativos y logísticos del esquema de aseo para el Distrito Capital, sin embargo, se trata de un **error simple de transcripción y/o digitación** cometido en un solo apartado de la totalidad de los estudios previos, como se puede evidenciar en los mismos”*.

3.1.2 Observación administrativa por falta de documentos soportes en los contratos.

En las carpetas que contienen los documentos que soportan la parte precontractual, contractual, ejecución y terminación de los contratos 29, 30, 31, 101, 68, 136 y 168 suscritos en la vigencia 2016, se observó que a pesar que se presentan los formatos GD-PCODAG-FM-04 **“TESTIGO DOCUMENTAL”** VERSIÓN 01, no aparece el medio magnético – CDs en cumplimiento de las normas y procedimientos

documentales, siendo un riesgo de pérdida de la información contenida en los mismos, los cuales soportan las diferentes actuaciones realizadas por los contratistas en cumplimiento de lo pactado en los contratos, contraviniendo con lo establecido en la Ley 87 del 29 de noviembre de 1993 *“Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”*, en su artículo 2, literal e que a letra dice: *“Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros”*.

Valoración de la Respuesta

“Según el análisis efectuado a la respuesta remitida, se aceptan los argumentos planteados por la administración y se retira la observación”.

3.1.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal por suscribir y ejecutar el contrato 30/2016 con presupuesto de otro proyecto de inversión.

La Unidad suscribió el contrato N° 30-2016 con fecha 1 de febrero de 2016, por valor de \$73,666,659, con los certificados de disponibilidad presupuestal CDP N° 36 y registro presupuestal N° 52 con código 3.-31-14-01-14-0582-171 *“Gestión para el servicio de alumbrado público en Bogotá, D.C.”*.

El contrato citado tiene el siguiente objeto: *“Prestar servicios profesionales a la Subdirección de Servicios Funerarios y Alumbrado Público, desde el punto de vista jurídico con el propósito de contribuir en la modernización del sistema de alumbrado público y en los demás asuntos sometidos a su conocimiento”*; el cual contó con el acta de inicio del 2 de febrero de 2016, plazo de 11 meses y el 30 de julio de 2017, se da por terminado el contrato por común acuerdo.

Es de observar que la entidad realizó seis (6) pagos mensuales por valor de \$6.696.969 cada uno, con recursos del proyecto 582 *“Gestión para el servicio de alumbrado público para Bogotá D.C.”*.

Al analizar y evaluar el contrato de la referencia, se evidenció que en las *“OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA”*, se encontraron actividades relacionadas con servicios funerarios y de alumbrado público, tales como:

Obligación contractual 1. *“Realizar la asesoría jurídica de las políticas, planes, programas y proyectos que adopte la Subdirector de Servicios Funerarios y Alumbrado Público de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP en materia de servicios funerarios y alumbrado público”*. En esta obligación, el contratista realizó actividades profesionales relacionadas con los servicios funerarios, tales como el apoyo a la revisión de la Concesión 311 de 2015 (Contratista Monte Sacro Ltda), al Contrato 262 del 2015

(Hornos Crematorios) y reuniones con la Oficina jurídica de la Unidad para tratar los asuntos relacionados con la acción de tutela del predio ubicado en el cementerio central, entre otros.

Obligación contractual 2. *“Asesorar jurídicamente a la Subdirección de Servicios Funerarios y Alumbrado Público de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP en la supervisión del servicio de alumbrado público”*. Actividades relacionadas con alumbrado público como la planeación estratégica entre otras.

Obligación contractual 3. *“Asesorar jurídicamente a la Subdirección de Servicios Funerarios y Alumbrado Público de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP en la gestión social de servicios funerarios”*.

Obligación contractual 4 *“Las demás relacionadas con el objeto contractual y las que sean asignadas por el supervisor del contrato”*. Las actividades de esta obligación, están relacionadas con temas jurídicos de cementerios, osarios, mausoleos, revisión acta liquidación del contrato de 148 de 2005, derechos de petición relacionados con servicios funerarios y seguridad del cementerio central.

Por lo anterior, se evidenciaron las siguientes situaciones:

En primer lugar, no existe coherencia, dado que desde las mismas necesidades y estudios previos establecidos para suscribir el contrato; la gestión se realiza sin estructurar la naturaleza y especialidad de las obligaciones citadas en cada uno de los proyectos que permitan su seguimiento, evaluación, control y monitoreo.

Además de lo anterior, el objeto contractual especifica realizar actividades relacionadas con *“Alumbrado Público”* pero en el ítem de obligaciones específicas del contrato y en la identificación de la necesidad, estipulan realizar acciones de servicios funerarios y de alumbrado público muy generalizadas; sin embargo se realizaron en su gran mayoría para la gestión de los servicios funerarios distritales, sin tener en cuenta lo aprobado en las Fichas Básicas de Inversión EBI-D³ de los proyectos de inversión, tanto del 582 como del 583.

Hechos que evidencian falencias relacionadas con la supervisión, formulación, disposición, seguimiento y control de los recursos en razón a que la información es dispersa, no existe integralidad, coherencia y la naturaleza específica de los proyectos con relación al desempeño y desarrollo de las acciones, actividades y productos, generando incumplimiento en el manejo de los recursos presupuestales.

³ Banco Distrital de Programas y Proyectos de la Secretaría Distrital de Planeación - Subdirección de Planeación de la Inversión – Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo – SEGPLAN-

Lo anterior, estaría incumpliendo con el Artículo 399 de la Ley 599 de 2000, relacionado con la aplicación oficial diferente de aquella a que están destinados; igualmente lo concerniente a los principios del sistema presupuestal señalados en el Artículo 13 enuncia: “De los Principios del Sistema Presupuestal Programación integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarias para su ejecución y operación ... (...). Especialización. Las apropiaciones deben referirse a cada órgano de la administración, a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas”.

Valoración de la Respuesta.

Analizada la respuesta de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP, este ente de control se permite precisar lo siguiente:

En primera medida aclarar que en el ejercicio del control fiscal no se realiza la calificación de posibles conductas punibles sino que en cumplimiento del deber general de denuncia contemplado en el artículo 67 del Código de Procedimiento Penal, se da traslado de las presuntas conductas que a juicio del equipo auditor tienen relevancia para el ordenamiento jurídico, con el fin de que las autoridades competentes realicen las actividades propias de sus funciones.

Ello se evidencia en las observaciones del Informe Preliminar radicado por la Contraloría de Bogotá el día 18 de enero de 2018 a la UAESP mediante radicado 2018-700-001312-2, en el cual se dijo:

“3.1.3 Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y penal por suscribir y ejecutar el contrato 30/2016 con presupuesto de otro proyecto de inversión” (Subrayado fuera del texto original).

De lo anterior se infiere, que la actuación de este ente de control se circunscribió en la presunción de la comisión de posibles conductas penales y disciplinarias que deben ser procesalmente conocidas por esos órganos de control competentes.

Ahora bien, de conformidad con la sentencia del proceso No. 20815 de 2008 proferida por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Penal citada por la UAESP en la respuesta al Informe Preliminar, se enuncian los requisitos típicos que dan cuenta de la configuración del hecho punible de Peculado por destinación oficial diferente así: (...)“.

- a) Que sea cometido por un servidor público por razón o con ocasión de sus funciones.
- b) Que el funcionario público tenga disponibilidad jurídica o material sobre los bienes del Estado.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

c) *Que se les dé a los bienes del Estado, o en los que tenga parte, o los que se le hayan entregado al servidor público en tenencia o custodia con ocasión o por razón de sus funciones, una aplicación diferente a la que estaban destinados, o se comprometan sumas superiores a las fijadas en el presupuesto, o se inviertan o utilicen en forma no prevista en éste.*

d) *Que se produzca perjuicio a la inversión social o a los salarios o prestaciones sociales de los servidores públicos.”*

Por lo anterior, en cuanto al cumplimiento o no de los supuestos que configuran el posible delito de Peculado por Destinación Oficial Diferente, competará a la Fiscalía General de la Nación, en la órbita de sus funciones determinar la posible ocurrencia o no de los elementos típicos de la conducta o de la comisión de cualquier otra conducta punible, si a ello hubiere lugar.

Por otro lado, debe señalarse que de acuerdo con las obligaciones contractuales del contrato No. 030 de 2016, estas no se ejecutaron en su totalidad por terminación anticipada y de común acuerdo de las partes; es de anotar que la Entidad contaba con dos (2) proyectos de inversión y no le dio aplicabilidad al presupuesto según su naturaleza y especialización de sus obligaciones en cada uno de éstos, como en el caso del proyecto No. 582 *“Gestión para el servicio de alumbrado público en Bogotá, D.C”* para ejecutar en su gran mayoría acciones del proyecto de inversión 583 *“Gestión para los Servicios Funerarios” Distritales*, siendo así que están inscritas en el banco de proyectos en las respectivas Fichas Básicas de Inversión EBI-D⁴ incumpliendo con los lineamientos del presupuesto estipulados en el artículo 18 del Decreto 111 de 1996.

3.1.4 Observación administrativa resultado de análisis al contrato 168/ 2016.

Evaluado el contrato No.168 celebrado el 30 de junio de 2016, para la prestación de servicios profesionales, cuyo objeto es *“conceptuar a la subdirección de Servicios Funerarios y Alumbrado público UAESP, respecto de la presunta causación del impuesto al valor agregado IVA derivado de la prestación del servicio de Alumbrado público en el Distrito Capital”*.

Lo establecido en las cláusulas del contrato y basados en las tres consultas planteadas; el contratista concluye:

Primera consulta: *“¿La exclusión contenida en el artículo 476 del Estatuto Tributario, cuando hace referencia en su numeral 4º a “servicios públicos de energía”, cobija al servicio de alumbrado público y por tanto se encuentra excluido del pago de IVA?. Lo anterior por cuanto la norma no diferencia entre servicio público domiciliario o no domiciliario y en dicho sentido, la diferenciación sería una interpretación de lo allí expuesto”*.

⁴ Banco Distrital de Programas y Proyectos de la Secretaría Distrital de Planeación - Subdirección de Planeación de la Inversión – Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo – SEGPLAN-

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El contratista concluye *“...El servicio público de energía está excluido de IVA por expresa disposición del numeral 4º del artículo 476 del Estatuto Tributario; el servicio de alumbrado público es consubstancial al servicio público de energía y es una parte de éste, así ha sido considerado por la Corte Constitucional; en consecuencia, el servicio público de energía está excluido de IVA.”*

También conceptúa: *“El “arrendamiento de infraestructura destinada para la prestación del servicio de alumbrado público” no causa IVA, por tanto, la Unidad Administrativa Especial de Servicio Públicos no está obligada a pagar IVA alguno por ese concepto.”*

Segunda Consulta: *“A la luz de lo establecido en la normatividad tributaria y lo dispuesto en el convenio 766 de 1997, conceptúe si la Unidad Administrativa Especial de Servicio Públicos como delegada del Distrito Capital para dicho Convenio, debe o no cancelar IVA por concepto de arrendamiento de infraestructura destinada para la prestación de servicios de alumbrado público.”*

El contratista concluye: *“... que el cobro del IVA derivado del arriendo por el uso de la infraestructura para la prestación del servicio de energía o del mantenimiento y operación del sistema es improcedente, carece de soporte legal pues dichas actividades son conexas y necesarias para la prestación del servicio de alumbrado público, el cual está excluido de IVA”.*

Tercera consulta: *“¿Resulta aplicable la disposición prevista en el artículo 78 de la Ley 633 de 2000 al caso concreto, teniendo en cuenta que el convenio fue suscrito en el año 1997 y su modificación se dio en el año 2002? ¿En caso de ser afirmativa la anterior respuesta, cuál sería el régimen tributario aplicable al convenio 1997?”.*

El contratista concluye: *“La disposición prevista en el artículo 78 de la Ley 633 de 2000, resulta aplicable al caso concreto, es decir, tanto al convenio 766 de 1997, como a su modificación ocurrida en el año 2002. Por lo anterior, el régimen tributario del impuesto sobre las ventas (IVA) aplicable al convenio 766 de 1997 corresponde al vigente en el año 2002, año en el cual el convenio fue modificado. En consecuencia, la norma aplicable a este convenio, y su modificación, es que el servicio público de energía está excluido de IVA”.*

Con lo anterior y de acuerdo a lo conceptuado por el contratista, la UAESP no estaba obligada a cancelar el impuesto al valor agregado - IVA; sin embargo, desde el año 2013 Codensa S.A está solicitando a la UAESP el respectivo pago, generado por concepto de arrendamiento de la infraestructura necesaria para la prestación del servicio de alumbrado público.

Este órgano de control analizó documentos sobre la materia por la indecisión presentada con respecto a la responsabilidad del pago del IVA, entre otros, el oficio 009194 de fecha 06/03/2015 en el que la UAESP y CODENSA elevaron una consulta a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – Dian, para resolver el asunto.

Esta Entidad a su vez emitió concepto a través del oficio No. 100202208 del 1 de septiembre de 2015, donde manifiesta:

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

“...En materia de impuestos sobre las ventas por regla general, toda prestación de servicios en el territorio nacional se encuentra gravada con el impuesto sobre las ventas, y únicamente se hallan excluidos los expresamente señalados por la ley.

Se exceptúan del impuesto al valor agregado - IVA los siguientes servicios:

ARTICULO 476. SERVICIOS EXCLUIDOS DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS. <Artículo modificado por el artículo 48 de la Ley 488 de 1998. El nuevo contexto es el siguiente: >Se exceptúan del impuesto los siguientes servicios:

...4. <Numeral modificado por el artículo 50 de la ley 1607 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los servicios públicos de energía, acueducto y alcantarillado, aseo público, recolección de basuras y gas domiciliario, ya sea conducido por tubería o distribuido en cilindros... (...) (subrayado fuera de texto).

La Dian considera que:

- 1. El servicio de Alumbrado Público tal como lo expresa la Corte Constitucional NO es un servicio público domiciliario.*
- 2. La exclusión de que trata el numeral 4 del artículo 476 del Estatuto Tributario, recae de manera exclusiva a los servicios públicos domiciliarios.*
- 3. En consecuencia, el servicio de alumbrado público no está dentro del marco de exclusión señalado en el artículo 476 del Estatuto Tributario.”*

Es de señalar que Codensa S.A ESP., instauró demanda contra la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, debido al presunto incumplimiento del convenio 766 de 1996 y del acuerdo de 25 de enero de 2002, y ante la negativa de la UAESP de realizar el pago del IVA; el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia del 28 de septiembre de 2016 manifestó que: “(...) CODENSA es la llamada a asumir el pago del impuesto. Concluyendo que la UAESP no ha incumplido el convenio 766 de 1997 y fallando en primera instancia a favor de la UAESP, negando las pretensiones principales y subsidiarias de la demandada y condenando en costas a Codensa a favor de la UAESP... procediendo al recurso de apelación en los términos dispuestos en el artículo 243 y 247 del C.P.A.C.A...(...)”

La UAESP con oficio 20174000177521 del 22 de diciembre de 2017, informó a este órgano de control que la mencionada sentencia fue apelada por Codensa S.A. E.S.P., el 22 de febrero de 2017 y a la fecha se encuentra pendiente de fallo en segunda instancia por parte de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

Teniendo en cuenta los análisis anteriores y debido a que no han sido recuperados los recursos públicos por parte de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP y si bien es cierto que ha realizado gestiones para recuperar los mismos hasta tanto no se dé solución, esta situación se configura como una observación administrativa.

Valoración de la respuesta

“Según el análisis efectuado a la respuesta remitida, se aceptan los argumentos planteados por la administración y se retira la observación”.

3.1.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal por ejecutar recursos del presupuesto de otro proyecto de inversión en el contrato 31/2016.

Al revisar el Contrato de Prestación de Servicios No. 31 suscrito por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos el 1 de febrero de 2016, cuyo objeto es: *“Prestar servicios profesionales a la Subdirección de Servicios Funerarios y Alumbrado Público, con el propósito de contribuir en la modernización del sistema de alumbrado público y en los demás asuntos sometidos a su conocimiento”*; se evidenció en su etapa precontractual y en las obligaciones específicas del contratista 1, 3 y 4, que este fue ejecutado con recursos propios del Proyecto No. 582 *“Gestión para el servicio de alumbrado público para Bogotá D.C.”*, siendo actividades compartidas con el proyecto No. 583 *“Gestión para los servicios funerarios”*; tal como se describen a continuación

1. *“Realizar la asesoría jurídica respecto a las políticas, planes, programas y proyectos que adopte la Subdirector de Servicios Funerarios y Alumbrado Público de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP en materia de servicios funerarios y alumbrado público”.*
2. *Asesorar jurídicamente a la Subdirección de Servicios Funerarios y Alumbrado Público de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP en la supervisión de la prestación del servicio de alumbrado público”.*
3. *Asesorar jurídicamente a la Subdirección de Servicios Funerarios y Alumbrado Público de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP en la gestión social de los servicios funerarios.*
4. *Las demás relacionadas con el objeto contractual y las que le sean asignadas por el supervisor del contrato.*

Lo anterior, estaría incumpliendo con el Artículo 399 de la Ley 599 de 2000, relacionado con la aplicación oficial diferente de aquella a que están destinados; igualmente lo concerniente a los principios del sistema presupuestal señalados en el Artículo 13 que enuncia: *“De los Principios del Sistema Presupuestal Programación integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarias para su ejecución y operación ... (...). Especialización. Las apropiaciones deben referirse a cada órgano de la administración, a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas”.*

Valoración de la Respuesta

Analizada la respuesta de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP, este ente de control se permite precisar lo siguiente:

En primera medida aclarar que en el ejercicio del control fiscal no se realiza la calificación de posibles conductas punibles sino que en cumplimiento del deber general de denuncia contemplado en el artículo 67 del Código de Procedimiento Penal, se da traslado de las presuntas conductas que a juicio del equipo auditor tienen relevancia para el ordenamiento jurídico, con el fin de que las autoridades competentes realicen las actividades propias de sus funciones.

Ello se evidencia en las observaciones del Informe Preliminar radicado por la Contraloría de Bogotá el día 18 de enero de 2018 a la UAESP mediante radicado 2018-700-001312-2, en el cual se dijo:

“3.1.5 Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y penal por ejecutar recursos del presupuesto de otro proyecto de inversión en el contrato 31/2016”. (Subrayado fuera del texto original)

De lo anterior se infiere, que la actuación de este ente de control se circunscribió en la presunción de la comisión de posibles conductas penales y disciplinarias que deben ser procesalmente conocidas por esos órganos de control competentes.

Ahora bien, de conformidad con la sentencia del proceso No. 20815 de 2008 proferida por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Penal citada por la UAESP en la respuesta al Informe Preliminar, se enuncian los requisitos típicos que dan cuenta de la configuración del hecho punible de Peculado por destinación oficial diferente así: (...)“.

- a) *Que sea cometido por un servidor público por razón o con ocasión de sus funciones.*
- b) *Que el funcionario público tenga disponibilidad jurídica o material sobre los bienes del Estado.*
- c) *Que se les dé a los bienes del Estado, o en los que tenga parte, o los que se le hayan entregado al servidor público en tenencia o custodia con ocasión o por razón de sus funciones, una aplicación diferente a la que estaban destinados, o se comprometan sumas superiores a las fijadas en el presupuesto, o se inviertan o utilicen en forma no prevista en éste.*
- d) *Que se produzca perjuicio a la inversión social o a los salarios o prestaciones sociales de los servidores públicos.”*

Por lo anterior, en cuanto al cumplimiento o no de los supuestos que configuran el posible delito de Peculado por Destinación Oficial Diferente, competará a la Fiscalía General de la Nación, en la órbita de sus funciones determinar la posible ocurrencia o no de los elementos típicos de la conducta o de la comisión de cualquier otra conducta punible, si a ello hubiere lugar.

Por otro lado, debe señalarse que de acuerdo con las obligaciones contractuales del contrato 031 de 2016, estas fueron pactadas y canceladas y no se evidencia en lo señalado por la UAESP en el sentido de *“... sin embargo, por necesidades del servicio la contratista apoyó en ciertas actividades, de acuerdo con sus obligaciones contractuales a la misionalidad de la Subdirección, generándose no solo un valor agregado prestado por la contratista, sino la optimización del recurso público, por cuanto cuando fue requerida una contribución específica y oportuna”*.

De acuerdo con el párrafo antes citado, lo que observó este ente de control es que la Subdirección de Servicios Funerarios y Alumbrado Público contaba con dos (2) proyectos de inversión, el Proyecto No. 582 *“Gestión para el servicio de alumbrado público para Bogotá D.C.”* y el proyecto No. 583 *“Gestión para los servicios funerarios”*; debidamente matriculados en el Banco de Programas y Proyectos de la Secretaría Distrital de Planeación y que contaba con sus respectivas Fichas Básicas de Inversión EBI – D.

Debe precisarse además, que este ente de control no cuestionó lo indicado por la Unidad en su oficio de respuesta: *“... no se dio aplicación oficial diferente a los recursos destinados a la Subdirección de Servicios Funerarios y Alumbrado Público...”*, sino que ha señalado que la entidad contaba con dos (2) proyectos de inversión y debió darle aplicabilidad al presupuesto según su naturaleza y especialidad de sus obligaciones en cada uno de sus proyectos, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 del Decreto 111 de 1996 .

3.2.1 Marco Legal y Regulatorio

Mediante la Ley 142 y Ley 143 de 1994 se establecieron las actividades relacionadas con la generación, transmisión, comercialización y distribución de energía eléctrica, la nueva estructura de competencia, el régimen económico, tarifario y de subsidios para las ventas de electricidad y demás aspectos de operación y regulación del sector.

La Ley 143 de 1994, en el artículo 55 dispone que mediante el contrato de concesión, el distrito *“...podrá confiar en forma temporal la organización, prestación, mantenimiento y gestión de las actividades del servicio público de electricidad, a una persona jurídica privada o pública o a una empresa mixta, la cual lo asume por su cuenta y riesgo, bajo la vigilancia y el control de la entidad concedente”*.

Con el Decreto 2424 del 18 de julio de 2006, se regula la prestación del servicio de alumbrado público, en los artículos:

“Artículo 4º. Prestación del Servicio. 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.

Artículo 7º. Contratos de suministro de energía. Los contratos para el suministro de energía eléctrica con destino al servicio de alumbrado público, deberán cumplir con la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas para el efecto. En todo caso, en los contratos de suministro de energía, se deberá garantizar la libre concurrencia de los oferentes en igualdad de condiciones.

Artículo 8º. Regulación Económica del Servicio. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 143 de 1994, corresponderá a la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG, regular los aspectos económicos de la prestación del servicio de alumbrado público.

Artículo 10. Metodología para la determinación de Costos Máximos. Con base en lo dispuesto en los Literales c) y e) del artículo 23 de la Ley 143 de 1994, la Comisión de Regulación de Energía y Gas establecerá 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.

Parágrafo. Para el suministro de energía con destino al alumbrado público se podrá adoptar por la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG un régimen de libertad de precios o libertad regulada, de acuerdo con las reglas previstas en la Ley 142 de 1994, y demás normas que la modifiquen, adicionen o complementen”.

La Comisión de Regulación de Energía y Gas - (CREG) emitió la Resolución 043 de 1995⁵, en la cual regula el suministro y el cobro que efectúan las empresas de servicios públicos domiciliarios a los municipios por el servicio de energía eléctrica que se destina para el alumbrado público; adicionalmente, define y amplía el concepto de servicio de alumbrado⁶.

⁵ “Artículo 2º. **Responsabilidad en las etapas de prestación del servicio de alumbrado público.** Es competencia del municipio prestar el servicio de alumbrado público dentro del perímetro urbano y el área rural comprendidos en su jurisdicción.

El municipio es responsable del mantenimiento de los postes, redes, transformadores exclusivos para alumbrado público, luminarias y demás elementos destinados para la prestación del servicio de alumbrado público en los términos que se señalen en el convenio o contrato respectivo, **para lo cual se tendrá en cuenta la propiedad de las redes y demás elementos destinados al servicio ...**

... 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 servicio de alumbrado público es responsabilidad de la empresa distribuidora o comercializadora con quien el municipio acuerde el suministro, 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.

⁶ Artículo 10. definiciones. Para efectos de la presente resolución, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: **SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO:** 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 incluirán los sistemas de semaforización y relojes

Respecto al consumo de alumbrado público, los municipios adquieren la energía y están en libertad de escoger el comercializador para su compra, de acuerdo con la Resolución CREG-089 de 1996, la cual indicó:

“ARTÍCULO 1o. Establécese el régimen de libertad de tarifas para la energía eléctrica que las empresas distribuidoras-comercializadoras o comercializadoras suministren a los municipios y distritos, con destino al alumbrado público”., y

“ARTÍCULO 2o.: La actividad de comercialización de electricidad para alumbrado público está sujeta a las normas que rigen la comercialización de electricidad”.

En cuanto a las normas aplicables al régimen tarifario, mediante la Resolución CREG 076 de 1997 se estableció:

“ ARTICULO 1º . Tarifa de la energía con destino a alumbrado público. Mientras los municipios pactan con las empresas distribuidoras o comercializadoras la tarifa de suministro de energía eléctrica con destino al servicio de alumbrado público, en desarrollo de la Resolución 089 de 1996, la tarifa se determinará así:

a. Cuando exista medición, la tarifa aplicable al municipio será igual a la tarifa monomía oficial correspondiente al nivel de tensión en el cual se encuentre conectado el medidor.

b. Cuando no exista medición, la tarifa aplicable al municipio será igual a la tarifa monomía del servicio oficial correspondiente al nivel de distribución secundaria”.

Igualmente, la Resolución CREG-097 de 2008, establece en el Artículo 1 las definiciones de los Activos de Conexión, los del Nivel de Tensión Uso de STR⁷ y SDL⁸, en Operación, y el Artículo 2 que dice: **“Criterios generales.** La metodología que se aplicará para el cálculo de los cargos por uso de los tendrá en cuenta los siguientes criterios generales”, del literal a) al r).

La Resolución CREG 099 DE 1997, “por la cual se aprueban los principios generales y la metodología para el establecimiento de cargos por uso de los Sistemas de Transmisión Regional y/o Distribución Local” estableció lo referente a los costos anuales de Administración, Operación y Mantenimiento- AOM.

Posteriormente, la Comisión de Regulación de Energía y Gas, mediante Resolución 23 de 2011, aprobó la metodología para la determinación de los costos máximos que deben 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; por otro lado, mediante Decreto 2424 de 2006 en su artículo 13, le fue otorgada al Ministerio de Minas y Energía la facultad de expedir los reglamentos técnicos que fijen los

electrónicos, instalados por el Municipio. Por vías públicas se entienden, los senderos peatonales y públicos, calles y avenidas de tránsito vehicular.

⁷ Sistema de Transmisión Regional.

⁸ Sistema de Distribución Local.

requisitos mínimos que deben cumplir los diseños, los soportes, las luminarias y demás equipos que se utilicen en la prestación del servicio de alumbrado público, así como expedir la reglamentación correspondiente al ejercicio de la interventoría en los contratos de prestación del servicio de alumbrado público.

Por otra parte, mediante Resolución 181331 de 2009, el Ministerio de Minas y Energía expidió el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público RETILAP. A su vez, para el Distrito Capital a través del Decreto 500 de 2003 *“Por el cual se definen las reglas para la adopción del Manual Único de Alumbrado Público (MUAP) para Bogotá, D.C. y se conforma el Comité de Alumbrado Público del Distrito Capital”*, se estableció en su artículo primero que la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos – UESP hoy UAESP, adoptará por Resolución el Manual Único de Alumbrado Público (MUAP). Es así que la Unidad adoptó el manual con la Resolución 17 de 2004.

Ahora bien, para el caso de los convenios de alumbrado público, la Ley 1150 de 2007 en su artículo 29 señala los elementos formales y materiales que deben cumplir los contratos estatales de alumbrado público:

*“Artículo 29. Elementos que se deben cumplir en los contratos estatales de alumbrado público. Todos los contratos en que los municipios o distritos entreguen en concesión la prestación del servicio de alumbrado público a terceros, deberán sujetarse en todo a la Ley 80 de 1993, contener las garantías exigidas en la misma, incluir la cláusula de reversión de toda la infraestructura administrada, construida o modernizada, hacer obligatoria la modernización del Sistema, incorporar en el modelo financiero y contener el plazo correspondiente en armonía con ese modelo financiero. Así mismo, tendrán una interventoría idónea. Se diferenciará claramente el contrato de operación, administración, modernización, y mantenimiento de aquel a través del cual se adquiera la energía eléctrica con destino al alumbrado público, pues este se regirá por las Leyes 142 y 143 de 1994. La Creg regulará el contrato y el costo de facturación y recaudo conjunto con el servicio de energía de la contribución creada por la Ley 97 de 1913 y 84 de 1915 con destino a la financiación de este servicio especial inherente a la energía. Los contratos vigentes a la fecha de la presente ley, deberán ajustarse a lo aquí previsto. **Declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-736 de 2008**”.*, normatividad que se está considerando en la metodología de trabajo, para los ajustes al convenio⁹.

Referente a la cláusula de reversión, es una disposición legal de obligatoria inclusión en los contratos de concesión, de conformidad con la ley 80 de 1993, en el artículo 19 de la reversión, fija: *“En los contratos de explotación o concesión de bienes estatales se pactará que, al finalizar el término de la explotación o concesión, los elementos y bienes directamente afectados a la misma pasen a ser propiedad de la entidad contratante, sin que por ello ésta deba efectuar compensación alguna”*.

⁹ Presentación del convenio 766 de 1997 realizada por la UAESP el día 10 de noviembre de 2017 al equipo auditor de la Contraloría de Bogotá.

En cuanto a las garantías Contractuales, para el caso de los contratos de concesión la Ley 80 de 1993, previó en el *“ARTICULO 41. DEL PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito. Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto”*.

Además, el artículo 25 numeral 19 del Estatuto de Contratación prevé: *“ PRINCIPIO DE ECONOMIA” “El contratista prestará garantía única que avalará el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato, la cual se mantendrá vigente durante su vida y liquidación y se ajustará a los límites, existencia y extensión del riesgo amparado. Igualmente, los proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos.*

Las garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia o en garantías bancarias. La garantía se entenderá vigente hasta la liquidación del contrato garantizado y la prolongación de sus efectos y, tratándose de pólizas, no expirará por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral”.

Así mismo, el Decreto 1082 de 2015 en la Sección 3 - Garantías, establece los instrumentos de cobertura de riesgos que deben cubrir las garantías en el proceso de contratación, específicamente el artículo 2.2.1.2.3.1.1. *“Riesgos que deben cubrir las garantías en la contratación. El cumplimiento de las obligaciones surgidas en favor de las Entidades Estatales con ocasión de: (i) la presentación de las ofertas; (ii) los contratos y su liquidación; y (iii) los riesgos a los que se encuentran expuestas las Entidades Estatales, derivados de la responsabilidad extracontractual que pueda surgir por las actuaciones, hechos u omisiones de sus contratistas y subcontratistas, deben estar garantizadas en los términos de la ley y del presente título”*. (subrayado fuera del texto original)

Para el caso del servicio de alumbrado público para Bogotá D.C., el Alcalde Mayor y el Secretario de Hacienda, a nombre del Distrito Capital, suscribieron con la Empresa de Energía de Bogotá -EEB el Convenio N°. 766 de 1997, para el suministro y pago del alumbrado público, el cual fue cedido a Codensa S.A E.S.P., en octubre de 1997, empresa cuyo objeto social es la distribución y comercialización de la energía en la ciudad.

Por ser competencia del Distrito Capital, prestar el servicio de alumbrado público dentro del perímetro urbano y el área rural; mediante el Decreto Distrital N°. 399 de 1998, se le asignó a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos¹⁰, las funciones señaladas en el Decreto N° 782 de 1994: planear, coordinar, supervisar y controlar la prestación del servicio de alumbrado público dentro del perímetro urbano y el área rural comprendida dentro de su jurisdicción, pero no incluyó la

¹⁰ Hoy Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos- UAESP

representación legal, judicial y extrajudicial del Distrito, frente a la suscripción y ejecución del Convenio N° 766 del 20 de abril de 1997.

Luego, mediante Decreto Distrital 1192 de 1997, *“Por el cual se reglamentan los permisos para el uso del espacio público para efectos del establecimiento de redes de servicios públicos y de telecomunicaciones en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C.”*, el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU expidió las Resoluciones 1410 de noviembre 24 de 1999 y 0026 de enero 14 de 2000, en las cuales otorgó las licencias de uso del espacio público a la empresa de servicios públicos domiciliarios Codensa S.A. E.S.P.

Con Decreto 087 de 2010 *“Por medio del cual se complementa el Plan Maestro de Energía Eléctrica (Decreto Distrital 309 de 2006), mediante la adopción de las normas urbanísticas y arquitectónicas para la implantación y regularización de las infraestructuras y equipamientos del Sistema de Energía Eléctrica, en Bogotá, Distrito Capital”*, en su artículo 1 tiene por objeto adoptar la reglamentación urbanística y arquitectónica de las infraestructuras, equipamientos y mobiliario urbano y rural del Sistema de Energía Eléctrica en Bogotá, Distrito Capital, así como las condiciones para su implantación y regularización y, en el artículo 2, la clasificación del sistema general de energía eléctrica.

El Artículo primero del Decreto 371 de 2001, estableció *“DELEGAR en el Gerente de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos ¿UESP- la representación legal, judicial y extrajudicial del Distrito Capital de Bogotá, para todos los efectos relacionados con el Convenio N°. 766 de 1997”*.

En la actualidad, el servicio de alumbrado público es operado y prestado por la comercializadora y distribuidora del servicio de energía - CODENSA S.A. ESP¹¹. conforme al convenio 766 de 1997 y su acuerdo complementario de 2002, este último suscrito entre CODENSA S.A. ESP y el Distrito capital - UESP (hoy UAESP), tiene por objeto *“establecer la metodología para calcular la remuneración del prestador del servicio de alumbrado público de Bogotá; convenir la forma de pago y la ejecución de otras actividades tendientes al mejoramiento de la calidad del servicio”*; en el cual acordaron la inclusión del suministro de energía eléctrica hasta el punto de conexión del sistema de alumbrado público, la remuneración de los activos exclusivos de alumbrado público, los costos de administración, operación, mantenimiento de esos activos y la remuneración solamente del suministro de energía durante las 24 horas del día, para semáforos y relojes instalados en la ciudad.

¹¹EL Distrito Capital, a través de la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P. con el 51,52% de las acciones en CODENSA S.A. ESP.

El pago del servicio de alumbrado público lo efectúa la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos- UAESP, con recursos de transferencias de la Secretaría Distrital de Hacienda, a través de los gastos de funcionamiento, los cuales provienen de ingresos corrientes del Distrito Capital, así mismo contrata la interventoría al convenio y realiza la supervisión.

3.2.2. Proyectos de Inversión de Alumbrado Público.

Mediante Acuerdo Distrital 257 de 2006, artículo 113 se transformó la entidad en Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP, organizada como una Unidad Administrativa Especial del orden distrital del sector descentralizado por servicios, de carácter técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita a la Secretaría Distrital del Hábitat.

Dentro de sus objetos esta garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control del servicio de alumbrado público; sus funciones están la de diseñar las estrategias, planes y programas para el alumbrado público, dirigir y coordinar la prestación del servicio de alumbrado y realizar el seguimiento y la evaluación del mismo, actividades que se desarrollan a través de la Subdirección de Servicios Funerarios y Alumbrado Público.

La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP, en los dos últimos planes de desarrollo¹² contó con los proyectos de inversión: 582 “Gestión para el alumbrado público en Bogotá D.C” del plan de desarrollo “Bogotá Humana 2012-2016” y el 1045 “Gestión para la eficiencia energética del servicio de alumbrado público” del plan de desarrollo “Bogotá Mejor para todos 2016-2020”, los cuales presentaron una ejecución presupuestal a diciembre 31 de 2016 de más del 97%, como se refleja en el siguiente cuadro:

CUADRO 2
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL PROYECTOS 532 Y 1045 A 31 DE DICIEMBRE DE 2016

Cifras en miles de pesos.

PROYECTO DE INVERSIÓN	PRESUPUESTO DEFINITIVO	EJECUTADO	% EJECUCION
0582 Gestión para el servicio de alumbrado público en Bogotá.	2.796.138,5	2.724.153,6	97,4%
1045 Gestión para la eficiencia energética del servicio de alumbrado público.	1.152.340.0	1.119.910.2	97.19

Fuente: Formulario : 300 CB-0103: EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS E INVERSIONES. SIVICOF a 31 de diciembre de 2016.

¹² Informe de Auditoría de Regularidad Código 190 de la Contraloría de Bogotá. D.C. Periodo 2016 PAD 2017 de julio de 2017, en el numeral 2.2.1 Planes, Programas y Proyectos, Gestión Ambiental y Balance Social.

No obstante, al revisar los objetivos y metas establecidas en los planes de desarrollo Bogotá Humana y Bogotá Mejor para Todos, en las Fichas de Estadísticas Básica de Inversión Distrital EBI-D¹³, con relación al proyecto de alumbrado público no contemplaron estrategias para definir la propiedad de la infraestructura de Alumbrado Público - AP en el Distrito Capital. En el actual plan de desarrollo¹⁴, a pesar de estar contemplada en la meta 4¹⁵ no reflejan actividades que permitan coadyuvar en definir la propiedad de dicha infraestructura.

De otra parte la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP, mediante oficio 20174000170661 del 12 de diciembre de 2017, informó a este ente de control que la interventoría del servicio de alumbrado público es la que realiza la verificación trimestral del manejo y disposición de equipos y materiales retirados del sistema de alumbrado público por efectos de la repotenciación, remodelación, expansión y/o mantenimiento de la red que entrega Codensa S.A. ESP, ante el gestor externo de residuos peligrosos LITO S.A¹⁶, para ser después analizados y evaluados por la UAESP de acuerdo a sus funciones.

3.2.2.1 Observación administrativa por incumplimiento en las actividades de las metas del proyecto de inversión 582.

La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, para el servicio de alumbrado público y en cumplimiento de sus funciones antes señaladas, es responsable de la ejecución de los proyectos de inversión: 582 *“Gestión para el alumbrado público en Bogotá D.C”* del plan de desarrollo *“Bogotá Humana 2012-2016”* y el 1045 *“ Gestión para la eficiencia energética del servicio de alumbrado público”* del plan de desarrollo *“Bogotá Mejor para todos 2016-2020”*¹⁷

En el Plan de Acción de la Subdirección de Servicios Funerarios y Alumbrado Público – SSFAP, con corte a junio de 2016 se evidenció que el proyecto 582, tenía actividades en la Meta 4¹⁸, como era de *“Realizar 4 mesas de trabajo con las entidades que intervienen en la prestación del servicio de alumbrado público en Bogotá, D.C. para definir la propiedad de la infraestructura de AP dispuesta en zonas de cesión”*, de los años anteriores a

¹³ Banco Distrital de Programas y Proyectos de la Secretaría Distrital de Planeación - Subdirección de Planeación de la Inversión – Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo – SEGPLAN

¹⁴ Plan de Desarrollo *“Bogotá Mejor para todos 2016-2020”*, se cuenta con el proyecto de inversión 1045 *“ Gestión para la eficiencia energética del servicio de alumbrado público”*

¹⁵ *“Realizar 4 mesas de trabajo con las entidades que intervienen en la prestación del servicio de alumbrado público en Bogotá, D.C. para definir la propiedad de la infraestructura de AP dispuesta en zonas de cesión.”*

¹⁶ Lito S.A., es una organización dedicada a la gestión integral de excedentes industriales y residuos peligrosos. Contratada por CODENSA S.A ESP, con relación a los aspectos ambientales.

¹⁷ Informe de Auditoría de Regularidad Código 190. Periodo 2016 PAD 2017 de julio de 2017. Contraloría de Bogotá. D.C.

¹⁸ META 4 Controlar, supervisar y evaluar el servicio de Alumbrado Público en el Distrito Capital. Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D. Versión 62 del 03 de marzo de 2015.

2013; esta actividad no fue cumplida por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP.

Lo anterior, corrobora las deficiencias en el proceso de planeación, especialmente lo relacionado con la definición de la propiedad de la infraestructura de alumbrado público, contraviniendo con lo estipulado en el literal l) del artículo 3° de la Ley 152 del 15 de julio de 1994, que a letra dice: “l) **Viabilidad.** Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas (...)”.

Valoración de la Respuesta

“Según el análisis efectuado a la respuesta remitida, se aceptan los argumentos planteados por la administración y se retira la observación”.

3.2.3 Tarifas

Mediante oficio 2-2017-26798 del 22 de diciembre de 2017, este órgano de control solicitó información a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, relacionada con los componentes y valores de las tarifas que se cancelan por alumbrado público.

La Unidad dio respuesta con oficio radicado No. 201740000179731 de fecha 27 de diciembre de 2017, informando: “según los lineamientos establecidos en el acuerdo del 25 de enero de 2002 donde se establece la metodología para calcular la remuneración del prestador del servicio de alumbrado público de Bogotá, y en desarrollo al convenio 766 de 1997 se tuvo en cuentas los siguientes aspectos:

1. Suministro de energía en el punto de conexión del alumbrado público de conformidad con lo estipulado por la comisión de Regulación de Energía y Gas-CREG- teniendo en cuenta el horario en que se presta el servicio.
2. Remuneración de los activos exclusivos de alumbrado público
3. Los costos de administración, operación y mantenimiento de esos activos.
4. Remuneración solamente del suministro de energía durante las 24 horas del día, para semáforos y relojes electrónicos instalados en la ciudad.

Que el acuerdo define también dos categorías para la remuneración del servicio:

1. Red Compartida: corresponde a la infraestructura de alumbrado público (AP) que se instala en la red domiciliaria del servicio de energía eléctrica.
2. Red Exclusiva: Corresponde a la infraestructura de AP que solo es utilizada para este servicio (transformador, poste, red y luminaria). Por lo general se implementa en avenidas principales y se caracterizan por estar conectada a las redes de media tensión (Nivel de tensión II)

Por otra parte, la UAESP informó que el promedio de enero a septiembre de 2017, muestra que la tarifa que remunera el servicio de AP para el Distrito Capital (TAR) corresponde a un valor de 778,77 \$kWh según la siguiente distribución:

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Concepto	Valor
Suministro de Energía (CUAp)	367,49
Arrendamiento (Alap)	360,33
AOMap	50,94
Tarifa Promedio Mensual	778,77

De lo anterior concluye la UAESP, que, del total pagado el 47,20% corresponde al valor del suministro de energía, el 46,3% al pago de arrendamiento de la infraestructura de alumbrado público propiedad de Codensa, y el 6,5% a los gastos de operación y mantenimiento para la prestación del servicio”.

Para concluir el tema, la UAESP cita, “... que según estudio realizado por el Departamento de Planeación Nacional muestra que la tarifa promedio de suministro de energía para el alumbrado público cobrada en una muestra de 67 municipios del país es de \$434,3/kwh. Se encontró que la tarifa promedio en municipios en zonas no interconectadas es de \$604,2/kwh, mientras que los municipios dentro del sistema interconectado nacional (SIN) tienen una tarifa promedio de \$402,8/kwh. De acuerdo con lo anterior, el valor del suministro de energía (CUAp) pagado por la UAESP a CODENSA está por debajo del promedio SIN y el promedio nacional”.

Por lo anterior, el equipo auditor realizó el respectivo análisis vertical de participación de los ítems corroborando lo citado en el oficio No. 20174000179731 del 27 de diciembre de 2017, así:

**CUADRO 3
ANÁLISIS VERTICAL**

Concepto	Valor	%
Suministro de Energía (CUAp)	367,49	47,20
Arrendamiento (Alap)	360,33	46,30
AOMap	50,94	6,50
Tarifa Promedio Mensual	778,77	100.00

Fuente: Análisis del equipo auditor.

Con base en lo anterior, se indica que el porcentaje de la tarifa promedio de suministro de energía para el alumbrado público facturado por Codensa S.A ESP al Distrito Capital evidenciado en las facturas de la vigencia 2016-2017 incluyen un porcentaje de arrendamiento que supera el 45% con respecto a la tarifa promedio mensual por el servicio de alumbrado público, lo que implica un mayor costo para ese servicio en la ciudad de Bogotá.

3.2.4 Acción Popular

El fallo de la Acción Popular N°. 11001333101020090006900 del Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá ordenó la liquidación parcial del convenio 766 de 1997. En cumplimiento de la providencia, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos ha adelantado las actuaciones procesales administrativas correspondientes a esa liquidación, las cuales se encuentran en etapa probatoria al cierre de la presente auditoría, es decir no hay decisión en firme,

sin embargo este órgano de control, en atención a la orden judicial mencionada, ha realizado acompañamiento y seguimiento al proceso, hasta tanto se dé cabal cumplimiento a la misma.

3.3 ANTECEDENTES

Este Organismo de control, a través de la Dirección de Servicios Públicos ha venido evidenciando las falencias jurídicas y técnicas que presenta el convenio 766 de 1997 y los proyectos articulados al alumbrado público que afecta a la ciudad, resultados obtenidos mediante informes de evaluación de la gestión fiscal (auditorías gubernamentales con enfoque integral, modalidades de regularidad, especial, desempeño y abreviada, el análisis sectorial y pronunciamientos realizados desde los años 2004 al 2017, a la Unidad Administrativa de Servicios Públicos-UAESP), como se presentan a continuación:

1. Informe de Estudio Sectorial.

En este análisis realizado al Modelo de Cobro del Alumbrado Público en Bogotá de 2004, la Contraloría de Bogotá informó a la Unidad que la propiedad de la infraestructura con que se prestaba el servicio de alumbrado público, estaba en cabeza de la EEB, sin embargo no se incluyó separadamente en los balances previos ni en la escritura 610/96, por la cual la EEB se transformó en empresa de servicios públicos por acciones regida por el derecho privado, separación que igualmente no se realizó en los balances de arranque, así mismo que no se sometió a la aprobación del Concejo de Bogotá y que el Convenio no contempla la posibilidad para el Distrito Capital de adquirir la energía en un marco de libertad definido en la resolución 089 de 1996.

Así mismo señaló que no se determinó la duración del contrato, dándosele un carácter indefinido a una relación que debe tener un término y condiciones para su finalización, además allí no se estipularon sanciones por incumplimientos contractuales

Además, en ese informe se presentaron entre otras las siguientes conclusiones:

La ausencia de un ordenamiento legal, acorde con el desarrollo del sector, que enmarque los procesos para la gestión y operación del servicio de alumbrado público en el país, ha conducido a una divergencia acentuada en el manejo que los municipios y distritos le han dado al servicio, reflejada en la dispersión de las tarifas aplicadas, que llega incluso a los sujetos pasivos de las tasas impositivas.

Adicionalmente, se detectaron posibles inconsistencias en algunos conceptos de costos aplicados y discrepancias con relación a valores de algunos parámetros utilizados para la facturación del servicio en Bogotá, que a continuación se presentan:

- Los procesos de comercialización del servicio de distribución de energía y los del alumbrado público, son notablemente diferentes, de tal forma que no es acertado utilizar la fórmula del primero en el cálculo del segundo.
- El factor de pérdidas utilizado en las facturas no es el 9%, ni responde a mediciones, tal como se definió en el Convenio 766, en su lugar se han empleado los valores del cuadro 2 del anexo 3 del Acuerdo del 25 de enero de 2002, provenientes de la norma NTC ISO 3657, modificación que sin embargo no se menciona en el Acuerdo y por lo tanto se violó lo normado en el numeral 7 del Convenio 766.
- No se mostró el procedimiento y cálculo para la determinación de la vida útil de los equipos.
- Los valores de vida útil, y el concepto de reposición a nuevo, con los cuales se ha efectuado la facturación del servicio, significan que en aproximadamente ocho años se debió dar la renovación total de los equipos de alumbrado público de Bogotá, lo cual también equivale a decir, por otra parte, que CODENSA SA ESP en el tiempo que lleva de vida, más de siete años, de acuerdo con lo facturado, cambió casi la totalidad de los equipos de sodio y mercurio, lo que no se muestra en los informes y estadísticas mostrados por la UAESP y CODENSA SA ESP.
- En la operación de reestructuración de la EEB, en 1997, no se determinó en forma separada los activos de alumbrado público del resto del sistema de distribución, lo cual podría entenderse que no fueron expresamente incluidos. Si esos activos están en propiedad de CODENSA, deben figurar en sus libros con un valor resultado de la oferta presentada por los inversionistas favorecidos, asentados en libros desde 1997. Por lo tanto debería ser ese, el valor en libros, el punto de referencia para establecer el valor de la infraestructura que debe reconocerse dentro de la tarifa.
- El valor de Administración, Operación y Mantenimiento AOM aplicado, se ha calculado con un porcentaje autorizado en las normas CREG para sistemas de distribución del nivel II, sin tener en cuenta que las características de la instalación de alumbrado público corresponden al nivel I, si bien la conexión se hace en el nivel II, directamente a los transformadores.

Luego, para calcular el valor de arrendamiento de la infraestructura, hasta agosto de 2003 se empleó una tasa de descuento del 9%, subiendo en el mes siguiente al 16.06%; según la UAESP en razón de ser ésta la tasa aprobada por la CREG para la distribución eléctrica, pero sin un análisis de pertinencia de su aplicación, dadas las diferencias con el negocio del alumbrado público.

- En las compensaciones no se incluyeron los resultados de la actuación de la interventoría, pero tampoco se tiene un procedimiento definido, que integre la información por quejas del público, de información de la respectiva de la empresa y las que provengan de la interventoría.

2. Informe de Auditoría Regular de 2009

Se evaluó el contrato de prestación de servicios número 194 de 2009, cuyo objeto fue: *“Representar judicial y extrajudicialmente a la unidad dentro del proceso que se pretende adelantar en contra de la empresa CONDENSA S.A. E.S.P., por el incumplimiento del parágrafo 1 del artículo sexto del acuerdo del 25 de enero de 2002, relacionado con la reliquidación del servicio de alumbrado público para Bogotá”*, por valor de \$174 millones en un plazo de ejecución por el tiempo de duración del proceso contencioso administrativo, entre la firma González Garzón Asesores S.A. y la UAESP.

Este ente de control, evidenció en esa evaluación contractual, la necesidad de la Unidad de contratar los servicios profesionales de un abogado a efectos de realizar la recuperación de los mayores valores pagados a CODENSA por el servicio de alumbrado público, bien sea vía por una acción de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación o por vía de una demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Sin embargo, pudo establecerse en ese informe, que la solicitud del proceso de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría, quien aparecía como apoderado de la UAESP era un funcionario de planta de la entidad y no la firma contratista a pesar de que era una clara obligación del contratista.

Teniendo en cuenta lo analizado en el curso de la ejecución contractual anotado en los párrafos precedentes, se procedió a la revisión de la acción popular impetrada por un ciudadano la que fue admitida por el Juzgado Décimo Administrativo de Bogotá el 16 de febrero de 2009 y notificada por aviso a la UAESP el día 25 del mismo mes y año.

Lo que pretendía el accionante es que se protejieran los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público previstos en el artículo 4 literales b) y e) de la Ley 472 de 1998, los cuales estaban siendo vulnerados según el

accionante por: a) ineficiencia e ineficacia de la Unidad hubo pérdida millonaria de los recursos del Distrito por mayores valores correspondiente a la prestación del servicio de alumbrado público b) CODENSA se apropió ilegalmente de los recursos del Distrito por el pago de mayores valores correspondiente a la prestación del servicio de alumbrado sin que a la fecha se haya solicitado la restitución por vía judicial o administrativa.

3. Pronunciamiento de 2011.

En uso de sus facultades Constitucionales y legales, la Contraloría de Bogotá realizó un pronunciamiento donde informó a la Alcaldesa (e) de Bogotá, Clara Lopez Obregón y a la ciudadanía en general, sobre la inadecuada gestión de la UAESP para lograr la actualización del convenio 766 de 1997 suscrito entre el Distrito Capital y la Empresa de Energía de Bogotá para la prestación del servicio de alumbrado público, acorde con las normas que rigen la prestación.

En dicha ocasión se concluyó que la UAESP no había adelantado una gestión eficiente y eficaz orientada a garantizar la actualización del Convenio 766 de 1997, de conformidad con las prescripciones establecidas en el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007 y el establecimiento consagrado en el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público expedido por el Ministerio de Minas y Energía entre otras disposiciones, hecho que repercutía en la adecuada prestación del servicio de alumbrado público, al tiempo que no contribuía a mejorar la seguridad de los habitantes de la Capital que se estaban viendo afectados con una deficiente iluminación en sectores donde las actuaciones delictivas encuentran amparo en las insuficiencias lumínicas.

Mencionó además que con la expedición de la ley 1150 de 2007, en el artículo 29 se establecieron los elementos que se deben cumplir en los contratos estatales de alumbrado público, específicamente lo relacionado con la exigencia de garantías y las cláusulas de reversión.

4. Informe de Auditoría Abreviada de 2011.

La Contraloría de Bogotá se pronunció con respecto a:

LITIGIO POR DIFERENCIA DE INVENTARIOS: El 9 de abril de 2002 se suscribió Transacción entre el Distrito Capital y Codensa para solucionar las diferencias en la facturación y pago del servicio de alumbrado público con ocasión de la ejecución del convenio 766 de 1997, el cual en ninguna parte se abordó el tema del reajuste por las diferencias resultantes del inventario físico georeferenciado, tal como lo pretendía interpretar a su favor Codensa.

CONTROL DE ADVERTENCIA: El 27 de noviembre de 2008 este ente de control emitió Control de Advertencia en el cual se hizo observación a la Unidad en cuanto a la falta de Gestión que pone en riesgo recursos del Distrito Capital que superaban los \$100.000 millones por el pago del Servicio de Alumbrado Público, esto por diferencias en el inventario de luminarias con el que se pagó el servicio para el periodo comprendido entre 1998 y 2004.

A septiembre de 2011, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no se había pronunciado en segunda instancia sobre la Acción Popular, organismo que define cuáles sean los medios o la metodología para establecer el pago de las diferencias por mayores valores pagados y el inventario georeferenciado de la infraestructura y el cambio de luminarias de mercurio por sodio y se defiendan los derechos colectivos en defensa del patrimonio público.

ACCION POPULAR: En el mes de noviembre de 2009, el señor Henry Andrew Barbosa Salamanca impetró acción popular contra CODENSA S.A., ante el Juzgado Décimo Administrativo de Bogotá para que se protegieran los derechos o intereses colectivos previstos en los literales b) y e) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, respecto a la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público, por la ineficiencia e ineficacia de la UAESP, ya que hubo perdida millonaria de los recursos del Distrito Capital por el pago de mayores valores correspondientes a la prestación del servicio de alumbrado público para el periodo comprendido entre 1998 y 2004 inclusive.

5. Pronunciamiento del año 2012.

En este pronunciamiento la Contraloría manifestó que el convenio adolecía de mecanismos que permitieran sancionar el incumplimiento de las obligaciones pactadas. El cumplimiento de las obligaciones esta sujeta a la voluntad de las partes. Así mismo, que el convenio no diferenciaba claramente el contrato de operación, administración, modernización y mantenimiento del contrato por medio del cual se requiere la energía eléctrica con destino al alumbrado público.

Por otra parte se dijo, que tanto la UAESP como la interventoría, reconocieron que CODENSA había incumplido algunas de las obligaciones del convenio, entre ellas el cambio de: elementos obsoletos, luminarias tipo bombona, así como labores de mantenimiento. También que la UAESP, manifestó que desde el mes de junio de 2010, dio inicio a la negociación con Codensa S.A ESP, tendiente a ajustar el convenio 766 de 1997 acorde con lo señalado en el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

6. Informe de Auditoría Especial del año 2013.

En cuanto a la implementación de la Tecnología LED, en esa auditoría este ente de control observó retrasos que podrían afectar los recursos públicos del Distrito Capital, en la medida que el método actual de ese momento resultaba ser más oneroso.

En este mismo sentido, se evidenció que no existió una verificación efectiva de las luminarias en falla y un deficiente ejercicio de mantenimiento a las mismas, lo cual generaba un posible incumplimiento del convenio 766 de 1997.

Con relación al cumplimiento de la Acción Popular No. 2009-0069, se observó que se llevó a cabo un acuerdo entre la UAESP y CODENSA, el cual se consideró extemporáneo, cuestionable en cuanto a su confiabilidad como título ejecutivo y se vislumbró una posible extralimitación de la UAESP al renunciar al porcentaje de una deuda cierta a su favor, por lo que se configuró un hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta penal y disciplinaria, por valor de treinta y un mil seiscientos veintiún millones setecientos cincuenta y ocho mil ochocientos dieciséis pesos con quince centavos (\$31.621.758.816,15).

Finalmente, se reflejaron retrasos en la implementación de la tecnología LED, que estableció un porcentaje de cumplimiento únicamente del 0,13%, de las 33.183 luminarias programadas dentro del Plan de Desarrollo, lo cual implicó mayores costos en el alumbrado público, por cuanto las luminarias que tenía la ciudad generaron mayores consumos de energía y al modernizar las luminarias a LED se estimó obtener un ahorro del 50%.

7. Informe de Auditoría de Regularidad de 2014.

En este informe, la Contraloría se manifestó en el sentido de que el proyecto de inversión No. 582 *“gestión para el servicio de alumbrado público en Bogotá, D.C.”*, el cual contenía la meta cuyo propósito era cambiar el 20% del cableado aéreo a subterráneo incluyendo las áreas de revitalización en Bogotá. Se estableció que el avance físico de la meta fue del 0,2% y para lo corrido del plan de desarrollo fue del 0,05%. Además que CODENSA era la responsable de operar las redes de distribución de energía de uso general y las redes exclusivas de alumbrado público y de hacer las inversiones necesarias. Por otro lado, hizo énfasis en la necesidad de determinar técnicamente los tramos de cable para subterranizar, y que se habían

realizado actividades que correspondían a levantamiento del tramo a trabajar y la validación de sectores reportados por las alcaldías locales.

Además, la Contraloría solicitó información a Codensa relacionadas a los responsables del cambio del 20% del cableado aéreo de alumbrado público a subterráneo, en donde manifestó que *“...Si bien a la fecha CODENSA no tiene conocimiento de un plan específico por parte de la UAESP para cambiar el 20% del cableado aéreo de alumbrado público a subterráneo...”* complementando que Codensa para el año 2015 había subterranizado 2.238 metros y que esperaba en el año 2016 hacer lo propio en 3.7 kilómetros; entre 2012 y septiembre de 2015 Codensa invirtió en Subterranización de redes \$500.000.000. Se estima que entre el 2016 y 2019 se realizarán inversiones por \$60.000.000 de euros.

En esa ocasión, no se evidenció articulación entre la UAESP y Codensa, y esta última respondió en los siguientes términos: *“No se han tenido mesas de trabajo ni reuniones de articulación específicas con la UAESP para el cumplimiento de esta meta...”*

Cuando se evaluó la meta *“Cambiar el 10% de las luminarias a tecnologías LED”*, el avance que registraba el SEGPLAN para esa meta correspondía al 15.32% para la vigencia 2014 y el corrido del plan de desarrollo en un 5.9%, el indicador de la meta estaba referido al porcentaje de luminarias de alumbrado público que utilizaban nuevas tecnologías LED, respecto a los recursos invertidos en ese momento, al cierre de auditoría el avance había sido para todo el plan de gobierno del 32.14%.

Para esa época, los retrasos presentados se dieron porque Codensa no contaba con las luminarias para cambio a tecnología LED; hasta el 30 de septiembre 2014 adjudicó a la firma Schröder, el suministro de 11.159 luminarias, que fueron entregadas en el mes de diciembre de ese mismo año para iniciar su instalación. Al terminar la vigencia 2014 se cambiaron 1.781 luminarias.

Frente al cambio de luminarias, Codensa informó que al 7 diciembre de 2015 se habían cambiado 10.597 luminarias modernizadas a tecnología LED que correspondía al 31.83% de la meta. Codensa además señaló en ese momento que el tiempo para la ejecución de la meta dependía de: *“1. Que la UAESP apruebe las Unidades Constructiva y la Vida Útil de las luminarias LED ya instaladas de forma que se garantice la remuneración de la infraestructura instalada y por ende la viabilidad económica del proyecto.
2. Que la UAESP defina las últimas vías a intervenir donde se modernizaran aproximadamente 4.500 luminarias pendientes de ser incluidas en el Plan de Desarrollo”*.

Por otro lado, en ese mismo informe no se detectaron procesos de contratación que apuntaran al cumplimiento de las metas. La adjudicación para el suministro de las luminarias las realizó CODENSA y en el caso de la Subterranización no se dio cuenta de que la contratación suscrita por la UAESP apuntara al cumplimiento de las

metas del proyecto de alumbrado público en Bogotá Distrito Capital, entre otras cosas porque no fue factible determinar cuál fue el grado de la eficacia en términos generales. El grado de operación y utilización de los productos no estaba definido y los beneficios finales no están debidamente cuantificados.

Este ente de control reiteradamente en sus informes había venido evidenciando el retraso y avance mínimo del cambio del cableado aéreo a subterráneo con las áreas de revitalización. De hecho los bienes y servicios que fueron entregados en desarrollo de ese proyecto no suplieron efectivamente la necesidad que originó la formulación del mismo y llamó la atención que en la vigencia 2014 se recibieron en promedio 11.080 quejas mensuales de las cuales se atendieron 9.428 en menos de 72 horas.

En cuanto al cambio de luminarias a tecnología LED, la meta de la administración de cambiar el 10% del inventario total registrado, este ente de control dijo: La Unidad registra la existencia de 336.258 luminarias de diferentes tecnologías y precisa que el total es inferior al de la vigencia 2013 *“...debido a los ajustes y depuración permanente de la información de la base de datos”*

Es dable resaltar, que la UAESP adelantó en su momento las actividades tendientes a revisar el Convenio para acordar la negociación de nuevas condiciones técnicas y económicas que favorecieran a Bogotá; se buscó lograr la compra directa de energía por parte de la UAESP para mejores tarifas y reducir costos, así como la compra de infraestructura para reducción de costos, mayor inversión y mejores condiciones técnicas de operación, mantenimiento y control sin llegar a feliz término.

Por último, en ese momento se observó el incumplimiento de las metas del proyecto No. 582 propuestas en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, debido a las debilidades en la planeación, la ausencia de mecanismos de integración y la falta coordinación institucional entre Codensa y la UAESP,

8. Informe de Auditoría de Regularidad de 2016.

El servicio de alumbrado público se estableció en el Programa 14. Fortalecimiento y mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios públicos. Ese programa pretendía: *“Mejorar la calidad y ampliar la cobertura del servicio de alumbrado público en la ciudad y en los centros poblados rurales del Distrito Capital, mediante la extensión de redes, modernización de la infraestructura actual con la aplicación de tecnologías más económicas y sostenibles, y la transformación del cableado aéreo por cableado subterráneo, según prioridades de revitalización urbana”*.

En el año 2014 la UAESP realizó un estudio en el que identificó los sectores que requerían el cambio de las luminarias de sodio a tecnología LED, lo que le permitió a

la Unidad programar el cambio de 33.000 luminarias en el periodo 2012-2016, actividad que fue realizada por CODENSA S.A. ESP., de estas, se pudo establecer que CODENSA S.A. ESP en el año 2015 sólo instaló 10.508 luminarias que permitieron modernizar 32 vías.

Por otra parte, en ese informe se señaló que la UAESP para la modernización del sistema de alumbrado público con tecnología LED y la mejora en la prestación del servicio invirtió \$411 millones correspondientes a la primera fase incumpliendo la meta propuesta, alcanzando el 39% frente a lo programado. Al finalizar el plan de desarrollo no fue posible incorporarlas a la infraestructura del Distrito Capital, dicho incumplimiento se debió a la demora de CODENSA S.A. ESP para allegar el aval y la certificación del Reglamento tanto: Técnico de Instalaciones Eléctricas- RETIE como Técnico de Iluminación y Alumbrado público – RETILAP, expedido por un ente certificador autorizado por el organismo Nacional de Acreditación de Colombia ONAC, lo que garantizara la conformidad de la modernización LED con la norma constructiva aplicable, una vez finalizada continuará con las Subsiguientes fases.

Se evidenció la falta de acompañamiento operativo en el proceso, generando baja calidad de los trabajos realizados en dichas intervenciones como se observó en las diferentes recomendaciones y solicitudes de corrección realizadas a CODENSA S.A. ESP. Lo anterior transgredió el Decreto 500 de diciembre 30 de 2003 *"Por el cual se definen las reglas para la adopción del Manual Único de Alumbrado Público (MUAP) para Bogotá, D.C. y se conforma el Comité de Alumbrado Público del Distrito Capital"*, el cual requiere ser actualizado a la tecnología LED.

Respecto al Proyecto Prioritario 278 *“Cambiar el 20% del cableado aéreo a subterráneo incluyendo las áreas de revitalización”*, de acuerdo a la línea base, la red aérea era de 6.428 Km, lo cual representaba el 64% en la ciudad.

En la meta de gestión para la modernización del sistema de alumbrado público y en la mejora de la prestación del servicio, pudo establecerse que la UAESP en la vigencia 2015 erogó un presupuesto por \$244 millones, presentando una ejecución física del 4% por no haber considerado en la formulación el Plan de Ordenamiento Territorial, sin embargo, presupuestalmente ejecutó el 85% de los recursos programados.

Si bien es cierto, la UAESP tenía como actividad analizar, aprobar y hacer seguimiento a los proyectos de expansión de alumbrado público, no es menos cierto que la Unidad en lo relacionado con el Convenio 766 de 1997, tiene la competencia otorgada en el artículo 9 de la Resolución 312 de 2003 expedida por el Alcalde Mayor de Bogotá D.C para llevar la representación del Distrito Capital, en la toma de decisiones.

La UAESP para el cuatrienio de 2016-2020, formuló el proyecto de Inversión 1045 *“Gestión para la eficiencia energética del servicio de alumbrado público”* como un proyecto de inversión nuevo con una meta: *“Fortalecer el 100% de la planeación del servicio y la gestión de control, supervisión y evaluación de la prestación del servicio de Alumbrado Público en el Distrito Capital”*. La formulación de la meta, está enmarcada en la función misional de la UAESP, situación que no permitirá su seguimiento y evaluación, por cuanto ella no pretende resultados concretos, medibles, realizables y verificables que se esperan obtener en la presente administración.

El objetivo general del proyecto es *“Gestionar y garantizar la modernización progresiva del sistema de Alumbrado Público en D.C.”*. La UAESP estructuró el proyecto con el ánimo de incorporar la tecnología LED y Halogenuros metálicos con quemador cerámico (CMH) en las luminarias del Sistema, lo que permite inferir que se dio continuidad al proyecto No. 582 de la Bogotá Humana.

En la estructura del Plan de Desarrollo *“Bogotá Mejor para Todos”*, el proyecto de inversión No. 1045, se ubica en el Pilar 03 *“Construcción de comunidad y cultura ciudadana”*, Programa 19 Seguridad y convivencia para todos. En la meta de producto No. 272 *“80.000 luminarias modernizadas y/o remodeladas”* de las cuales para la vigencia 2016 se programó cambiar 15.000 luminarias, según información reportada por el SEGPLAN a 31 de Diciembre de 2016 se cambiaron 15.000 luminarias presentando un cumplimiento de la meta del 100% con una inversión de \$1.120 millones.

En el planteamiento del problema del proyecto se determinó que: *“El alumbrado público de la ciudad cuenta con 343.389 luminarias de las cuales 192.235 son luminarias de sodio; por tanto, la UAESP ha determinado la necesidad de modernizar y actualizar la tecnología de sodio a LED y Halogenuros metálicos con quemador cerámico (CMH) respectivamente”*.

En este informe la Contraloría concluyó que el cambio del cableado aéreo por subterráneo no se observó en ninguna meta de resultado y tampoco del proyecto de Inversión para realizarse en el presente cuatrienio.

También se observaron los contratos Nos. 099 y 098 de 2015, cuyo objeto fue *“realizar la Interventoría Técnica y operativa, administrativa, financiera, ambiental, regulatoria, legal y de seguridad industrial y Salud Ocupacional relacionados con el convenio No. 766 de 1997 y el Acuerdo complementario del mismo suscrito entre el Distrito Capital/ UAESP y Codensa S.A - ESP con fecha del 25 de enero de 2002 y los que lo sustituyan modifiquen o adicioneen,”* en la prestación del servicio de Alumbrado Público en Bogotá D.C., y que fueron adicionados en dos oportunidades; llamó la atención de este ente de control la celebración de las mentadas adiciones al Consorcio Interalumbrado, toda vez que a la luz de la normatividad vigente sobre la materia presuntamente podría estar vulnerando los principios y normas que rigen la contratación estatal,

específicamente el artículo 85 de la Ley 1474 de 2011 que prevé: (...) *“Los contratos de interventoría podrán prorrogarse por el mismo plazo que se haya prorrogado el contrato objeto de vigilancia. En tal caso el valor podrá ajustarse en atención a las obligaciones del objeto de interventoría, sin que resulte aplicable lo dispuesto en el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993”*.

Por lo tanto, debido a la prolongación indefinida de que trata el Convenio No. 766 de 1997 y el acuerdo suscrito entre Codensa y la Unidad Administrativa Especial de Servicio Público UAESP el 25 de enero de 2002, la norma autoriza en principio a la administración a prorrogar los contratos de interventoría por el mismo plazo que se haya prorrogado el contrato objeto de vigilancia, empero, para el caso que nos ocupa, el contrato que dio origen a la prenombrada interventoría es indefinido. Bajo esta circunstancia, la Unidad no debió proceder a realizar las prenombradas adiciones a los contratos de interventorías, sino adelantar un nuevo proceso contractual correspondiente a la escogencia objetiva de contratistas, toda vez que dada la naturaleza jurídica del contrato indefinido e ininterrumpido en el tiempo, este posibilita a la administración la planeación en debida forma del plazo contractual y no precisamente por medio de la utilización de adiciones de pequeños plazos de tiempos de ejecución.

Conclusion

De la verificación fáctica, técnica y jurídica efectuada a la gestión de coordinación y supervisión adelantada por la UAESP con relación a la prestación del servicio de alumbrado público en la ciudad de Bogotá Distrito Capital, contenida en los informes de auditoría Gubernamental con Enfoque Integral modalidad de regularidad, especial, desempeño y abreviada; igualmente en los análisis sectoriales y pronunciamientos realizados desde los años 2004 al 2017 relativos al convenio 766 de 1997, este ente de control ha establecido continuamente que la UAESP no ha adelantado una gestión eficiente y eficaz orientada a garantizar la actualización del Convenio, el cual adolece de mecanismos que permitan sancionar en caso de incumplimientos de las obligaciones pactadas.

Dicho Convenio no incluye elementos esenciales de los contratos estatales, toda vez que no se determinó, por ejemplo la duración del contrato, dándole un carácter indefinido a una relación contractual que debe contener minimamente un término y condiciones para su finalización, tampoco la exigencia de garantías, ni tampoco la cláusula de reversión.

Ahora bien, en el informe de la vigencia 2016 pudo establecerse que en la actualidad la Unidad adelanta actividades tendientes a revisar el Convenio para acordar la negociación de nuevas condiciones técnicas y económicas que favorezcan a Bogotá, tales como: lograr la compra directa de energía por parte de la

UAESP para mejores tarifas y reducir costos y; la compra de infraestructura para reducción de costos, mayor inversión y mejores condiciones técnicas de operación, mantenimiento y control.

Así mismo, los antecedentes de los informes dan cuenta de la modernización retrasada del sistema de alumbrado público como consecuencia del incumplimiento de las metas de cambio de las luminarias a tecnología LED y del cableado aéreo a subterráneo. Por otra parte, la Contraloría de Bogotá, manifestó que en el convenio no se diferenciaba la operación, administración, modernización y mantenimiento con destino al alumbrado público.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

4. OTROS RESULTADOS

4.1. SEGUIMIENTO A PRONUNCIAMIENTOS.

No presentaron pronunciamientos

4.2. ATENCIÓN DE QUEJAS

En el proceso de auditoria no se presentaron quejas.

4.3. BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL

No presentaron beneficios de control fiscal.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

**ANEXO 1.
CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS**

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	3	N.A	3.1.1, 3.1.3, 3.1.5.
2. DISCIPLINARIOS	2	N.A	3.1.3, 3.1.5
3. PENALES	2	N.A	3.1.3, 3.1.5
4. FISCALES	0		
Total	3		

N.A: No aplica.