CONTRALORÍA
GENERAL DE SANTIAGO DE CALI

DIRECCIÓN OPERATIVA DE RESPONSABILIDAD FISCAL, COBRO COACTIVO Y SANCIONES
SECRETARÍA COMÚN

Santiago de Cali, octubre 21 de 2020

En la fecha, informo al Despacho que trasladan el informe de Auditoría denominado "AGEI Especial evaluación de la gestión de la Unidad Administrativa Especial de Servicios públicos UAESPM, frente a la prestación del servicio de alumbrado público en el Municipio de Santiago de Cali. Vigencia 2019. Hallazgo No. 04. Cuantía $5.924.710.933
Por lo anterior, se requiere ordenar el reparto el cual le correspondió al abogado ANGEL ANTONIO LEUDO PEREA

Pasa a despacho para que se sirva proveer,

MAGNOLIA WAGNER GONGORA
Profesional Especializada
Secretaría Común

DESPACHO

Santiago de Cali, octubre 20 de 2020

Evidenciado lo anterior, se ordena entregar estos posibles hallazgos enunciados en el informe secretarial, toda vez que, por reparto le correspondió al abogado ANGEL ANTONIO LEUDO PEREA, el 30 de octubre de 2020, deberá verificar que el hallazgo trasladado cumpla con la lista de Requisitos de la lista de chequeo, sino cumple deberá solicitar los documentos faltantes o devolver el hallazgo si así lo amerita.
También le corresponderá el 20 de noviembre de 2020, realizar el estudio de antecedentes conforme al plan de trabajo, informando si ejecutara o no mesa de trabajo, examinando la procedencia para iniciar indagación preliminar o proceso de Responsabilidad fiscal ya sea ordinario o verbal, cumpliendo con el término reglado en el procedimiento, el 04 de diciembre deberá presentar el proyecto correspondiente para su revisión.
Los 45 días vencen el 21 de diciembre de 2020

CÚMPLASE

CAMPO ELÍAS QUINTERO NAVARRETE
Director Operativo de Responsabilidad Fiscal

	Nombre	Cargo	Firma
Proyectó	Magnolia Wagner Góngora	Profesional Especializada	
Revisó	Jorge Eliecer Ruiz Correa	Director Operativo de Responsabilidad Fiscal	
Aprobó	Jorge Eliecer Ruiz Correa	Director Operativo de Responsabilidad Fiscal	
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para firma.			

DATOS GENERALES DE LA DEPENDENCIA QUE EFECTÚA LA AUDITORÍA

a. DIRECCIÓN TÉCNICA ANTE RECURSOS NATURALES Y ASEO

b. Auditoría y Modalidad: Evaluación de la gestión de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESPM, frente a la prestación del servicio de alumbrado público en el municipio de Santiago de Cali – modalidad especial – vigencia 2019.

c. Fecha de Iniciación: 16 de junio de 2020.

d. Fecha de Terminación: 15 de septiembre de 2020.

e. Fecha de comunicación del informe final: Oficio 1500.12.40.20.310 del 15 de septiembre de 2020, remisión Informe Final

Equipo de Auditoría:

NOMBRE	CARGO
Neil Alex Mena Lloreda	Coordinador – Auditor Fiscal I
Diana Carolina Perlaza Ochoa	Auditor Fiscal I
María Fernanda Rojas Buitrago	Profesional Universitario
Marlen García De La Cadena	Profesional Universitario
Martha Lucila Trujillo López	Técnico Operativo
Claudia Ximena Bueno Penagos	Profesional de Apoyo
Daniela Buitrago Montenegro	Profesional de Apoyo

Director Técnico: Dra. María Victoria Montero González

DATOS GENERALES DE LA ENTIDAD AUDITADA

a. Nombre o Razón Social: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales – UAESPM.

b. Nit. Del Municipio de Santiago de Cali: 890399011-3.

c. Naturaleza Jurídica: organismo sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, adscrito a la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat.

d. Representante Legal: Jorge Iván Ospina Gómez – alcalde del Municipio de Santiago de Cali. / Marco Aurelio Vera Díaz – Actual Director Técnico de la UAESPM.

e. Cargo: Alcalde Municipal / Director Técnico UAESPM.

f. Cédula de Ciudadanía: No. 94.064.069 de Alejandro Arias Pérez.

g. Domicilio: Avenida 2B # 32 AN – 42 Apto 303 C Prados del Norte – Cali (V) Alejandro Arias Pérez.

h. Teléfono: 3956264 Alejandro Arias Pérez.

ANTECEDENTES DEL INFORME DE AUDITORÍA

a. Origen: PGAT: X DENUNCIA: OTROS (Requerimientos, visita fiscal, etc):

b. Período Evaluado: vigencia 2019.

c. Características del Hallazgo fiscal

- Faltante de bienes: _____
- Faltante de Fondos: _____
- Irregularidades en Contratación: _____
- Irregularidades en cuentas: _____
- Violación Principios Gestión Fiscal y Función Administrativa: X

¿Cuál?

Contexto del tema relacionado con el hallazgo (en caso necesario haga una síntesis del tema relacionado con la inconsistencia detectada, y la responsabilidad o función que le competen a la dependencia auditada).

En cuanto al cobro del Servicio de Alumbrado Público, se tiene que es un impuesto inherente al servicio de energía eléctrica y su recaudo se destinará de manera exclusiva a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación de éste.

El control del tributo municipal, Impuesto sobre el Servicio de Alumbrado Público es competencia directa del Municipio de Santiago de Cali ejercido por delegación la labor de administración del tributo al Departamento Administrativo de Hacienda Municipal y su Subdirección de Impuestos y Rentas Municipales; la supervisión y/o interventoría de la ejecución recae en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales– UAESPM , entidad creada mediante el Decreto Extraordinario No.411.0.20.0516 de septiembre 28 de 2016 el cual señala en el Artículo 219, que es un organismo sin personería jurídica, pero con autonomía administrativa y financiera.

Desde el aspecto legal se identificó un distanciamiento por parte de la UAESPM frente a las disposiciones normativas en materia tributaria, tanto del nivel nacional con el Decreto 1819 de 2016, como de nivel local con el Acuerdo No. 0434 de 2017 en sus modificaciones al Estatuto Tributario Municipal en aspectos relacionados con el tributo de alumbrado público.

Supervisión financiera

En los informes de supervisión cuatrimestrales presentados por la Unidad Administrativa de Servicios Públicos Municipales – UAESPM, se dan los avances y ejecuciones frente al alcance financiero y bancario.

Si bien, en los informes internos generados por el profesional de apoyo a la gestión administrativa y financiera del convenio "Verificación cálculo matemático Costos Servicio Facturación y Recaudo" en el cual se efectúa la validación del costo del 4% facturado por EMCALI frente a servicio de facturación y recaudo. Se advierte a partir del mes de abril de 2019, las situaciones normativas frente al cobro del servicio, plasmando: "mediante oficio radicado realizará convocatoria a mesa de trabajo a EMCALI EICE ESP, para que, en virtud del acuerdo de voluntades, se establezca la modificación al convenio interadministrativo S/N, en lo referente a suprimir la contraprestación del servicio de facturación y recaudo del impuesto de Alumbrado Público". En informes posteriores a este, no se evidencia registro alguno de la convocatoria a las mesas de trabajo, deduciendo así que durante la vigencia fiscal auditada no se llevaron a cabo, ni se evidencia por parte de quien ejerce la verificación del cobro, solicitud consignada en el informe de la no autorización del pago de estos costos.

De igual manera, la situación descrita en los informes internos frente a la supervisión financiera, no son evidenciadas en los informes consolidados por trimestre, denotando así falta de decisión de la UAESPM frente a lo consignado en estas.

Se determinó que la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales – UAESPM en la vigencia 2019, mediante Resoluciones dio aprobación al pago por servicio de facturación y recaudo, de la siguiente manera:

cuadro 1 total facturación y recaudo

# RESOLUCIÓN	COSTO	IVA	ESTAMPILLA	TOTAL
	4%	19%	3.50%	
Resolución 027 del 20 febrero 2019	388.653.909	73.844.243	13.602.887	476.101.038
Resolución 055 del 19 marzo 2019	395.223.426	75.092.451	13.832.820	484.148.697
Resolución 093 del 27 mayo 2019	366.548.520	69.644.219	12.829.198	449.021.937
Resolución 101 del 29 mayo 2019	389.334.810	73.973.614	13.626.718	476.935.142
Resolución 126 del 27 junio 2019	420.726.439	79.938.023	14.725.425	515.389.887
Resolución 133 del 28 junio 2019	433.621.497	82.388.084	15.176.752	531.186.334
Resolución 191 del 13 agosto 2019	391.889.811	74.459.064	13.716.143	480.065.019
Resolución 213 del 30 agosto 2019	435.276.705	82.702.574	15.234.685	533.213.964
Resolución 249 del 30 octubre 2019	392.232.690	74.524.211	13.728.144	480.485.046
Resolución 250 del 31 octubre 2019	400.918.351	76.174.487	14.032.142	491.124.980
Resolución 286 del 19 diciembre 2019	420.771.863	79.946.654	14.727.015	515.445.533
Resolución 287 del 19 diciembre 2019	401.300.700	76.247.133	14.045.524	491.593.357
TOTAL	**4.836.498.721**	**918.934.757**	**169.277.455**	**5.924.710.933**

Fuente: Resoluciones UAESPM vigencia 2019, por la cual se ordena gasto para el pago de los servicios prestados al sistema de alumbrado público en cumplimiento al convenio interadministrativo y sus otrosíes, suscritos entre el municipio de Santiago de Cali y EMCALI EICE ESP.

Lo anteriormente mencionado, es verificado con los informes internos por parte del apoyo a la supervisión gestión administrativa y financiera, cruzada con las Resoluciones de pago.

A la UAESPM., le corresponde por mandato expreso, pronunciarse como supervisor y/o interventor dentro de los 45 días que el agente retenedor del impuesto de alumbrado público tiene para transferir los recursos, independiente de la fiscalización a cargo del Departamento Administrativo de Hacienda. Una relación inescindible, como lo denomina el D.A. Gestión Jurídica Pública, por cuanto la prestación del servicio de alumbrado público, se financia con los recursos provenientes del impuesto de alumbrado público, conforme a destinación otorgada por la Ley 1819 de 2016.

De lo analizado, también se concluye que lo dispuesto en el artículo 352 de la Ley 1819 de 2016 y el artículo 22 del Acuerdo 434 de 2017, establecen que el servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público no tendrá ninguna contraprestación a quien lo preste.

Pese a que la disposición de nivel nacional Ley 1819 de diciembre 29 de 2016, acogida en el nivel local por el Acuerdo 0434 de diciembre 21 de 2017, definió de manera expresa que el servicio de recaudo y facturación no tendrá contraprestación, confirmada por la Sentencia de la Corte Constitucional C-130 de 2018, observa este ente de control fiscal una falta en la vigilancia y control de la autoridad municipal que adelanta tanto la supervisión, al aprobar cobros a la prestación del servicio de alumbrado público por el concepto de recaudo y facturación no autorizados por la ley, como a la autoridad tributaria, que administra el tributo.

Daño Patrimonial al Estado

El Artículo 6 de la Ley 610 de 2000 define el daño patrimonial al Estado, como la lesión del patrimonio Público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

Concepto de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República No. 2009 IE8857 de abril 5 de 2008, establece: "que en acatamiento a lo señalado por el Consejo de Estado el daño

fiscal entre entidades públicas deja de ser una transferencia de recursos entre las mismas, cuando se constituye un gasto injustificado que surge del incumplimiento de las funciones del gestor fiscal, pues precisamente la cancelación de una multa o de intereses de mora implica bien la negligencia administrativa o cualquier otra circunstancia distinta de aquellas propias eximentes de responsabilidad".

Es así como en virtud de tales poderes la entidad, ejerce la dirección, control y vigilancia del contrato. Por ello cuando el interventor o supervisor del contrato, según sea el caso, tiene el deber legal de asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación de los servicios, que pretende satisfacer con el objeto contratado.

La vigilancia administrativa, financiera, contable, técnica, jurídica del convenio interadministrativo, obliga a velar por la salvaguarda de los recursos involucrados en el negocio jurídico estatal, pudiendo con tal propósito ejercer un control sobre las condiciones económicas y financieras del convenio objeto de control, la presencia de recursos públicos, le da un sentido a la labor de vigilancia no solo a revisar que se ajuste a los términos del contrato, sino a la lización de los fines estatales específicos que con él se persiguen, protegiendo los recursos. artículo 82 de la Ley 1474 de 2011, señala responsabilidad fiscal y disciplinaria, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales ejerza las funciones de interventoría.

El artículo 2 de la Ley 1882 de 2018 por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones, señala, Artículo 2. modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 82 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

"Por su parte, los interventores, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que le sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría, incluyendo la etapa de liquidación de los mismos siempre y cuando tales perjuicios provengan del incumplimiento o responsabilidad directa, por parte del interventor, de las obligaciones que a este le correspondan conforme con el contrato de interventoría. (...).

El Artículo 48, numeral 34, Ley 734 de 2000, modificado por el artículo 84, parágrafo 1°, Ley 1474 de 2011, dice: PARÁGRAFO 1. No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.

El óptimo y adecuado desempeño de las funciones asignadas a la interventoría y supervisión es de suma importancia, pues de su actuación dependerá que la administración adopte oportuna y adecuadamente las medidas necesarias para mantener, durante la ejecución del convenio estatal, las condiciones financieras, contables, jurídicas, administrativas y técnicas que fueron previstas en él, previniéndose de esa manera, la afectación de los intereses del Estado y un posible detrimento en el patrimonio público, o la responsabilidad que le puede asistir a la entidad por las actuaciones, abstenciones, hechos y omisiones antijurídicos que les sean imputables y que causen perjuicios a sus contratistas, en armonía con los artículos 90 superior y 50 de la Ley 80 de 1993, sin perjuicio de la penal, civil, disciplinaria y fiscal que se endilgue al servidor público o contratista interventor que haya dado lugar a ello.

Este ente de control encuentra actuaciones que conllevan a una inadecuada supervisión del contrato y que afectan los principios de la función administrativa (artículo 209 de la Constitución), desarrollados por la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el interés general, el patrimonio público, los derechos de la comunidad por una mala gestión de los intervinientes de la administración municipal en la prestación del servicio de alumbrado público.

El Artículo 267 de la Constitución Política reformado por el Acto Legislativo 04 de 2019, establece que los gestores fiscales, es decir, los intervinientes en la actividad contractual, deben observar los principios de economía y efectividad, entre otros.

La contratación estatal debe garantizar la transparencia, eficiencia, moralidad, economía y en general la integridad.

El administrador del impuesto de alumbrado público y la supervisión del contrato de prestación del servicio de alumbrado público faltan a su deber de actuar de manera preventiva, al determinar en su verificación, estudio de conveniencia y oportunidad la necesidad de modificar el contrato, ajustándolo a las disposiciones de Ley, para adoptar medidas correctivas necesarias, evitando incurrir en posibles faltas disciplinarias, de responsabilidad fiscal o la comisión de un delito.

DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS PRESUNTAMENTE IRREGULARES

¿Qué ocurrió? (Hechos): En la evaluación del Convenio Interadministrativo se evidenció que la supervisión aprobó las Cuentas de Cobro facturadas por el contratista EMCALI EICE ESP por el concepto de Recaudo y Facturación del servicio de prestación del servicio de alumbrado público, de diciembre de 2018 a noviembre de 2019 por valor de cinco mil novecientos veinticuatro millones setecientos diez mil novecientos treinta y tres pesos ($5.924.710.933), situación que la Ley 1819 de 2016 Estatuto Tributario lo prohíbe.
ocasionando un presunto detrimento patrimonial para la vigencia fiscal del 2019, por cinco mil novecientos veinticuatro millones setecientos diez mil novecientos treinta y tres pesos ($5.924.710.933), constituyendo una presunta falta disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 48, numeral 34 de la Ley 734 de 2002, modificado por el artículo 84, parágrafo 1 de la Ley 1474 del 2011.

Presuntas normas vulneradas: La Constitución Política, en sus artículos 2 y 209, señalan que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

La Ley 1819 de diciembre 29 de 2016 "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones". Su Artículo 352: "Recaudo y Facturación. El recaudo del impuesto público lo hará el Municipio o Distrito ... (...) el servicio o actividad de facturación del impuesto no tendrá ninguna contraprestación a quien lo preste". Y su Artículo 353. Transición. Los acuerdos que se adecuen a lo previsto en la presente ley mantendrán su vigencia, salvo aquellos que deben ser modificados, lo que deberá surtirse en un término máximo de un año".

Acuerdo Municipal de Santiago de Cali No. 0434 de diciembre 21 de 2017 "Por el cual se modifica parcialmente el Estatuto Tributario Municipal y se dictan otras disposiciones", su Artículo 22, que modifica el artículo 171 del Acuerdo 321 de 2011, compilado en el Artículo 176 del Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0259 de 2015 "Por el cual se compilan los Acuerdos 0321 de 2011, 0338 de 2012, 0339 de 2013, 0346 de 2013, 0357 de 2013 y el 0380 de 2014, que conforman el Estatuto Tributario Municipal". El cual quedará así: "Artículo 176: Recaudo y Facturación. (...) ..., el servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrán ninguna contraprestación a quien lo preste".

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 3° principios, señala que todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios.

La actividad contractual del Estado debe desarrollarse en virtud de los principios de transparencia (artículo 24 ley 80/93), economía (artículo 25 Ley 80 de 1993) y responsabilidad (artículo 26 ley 80/93) previstos en la ley 80 de 1993.

La Ley 1474 del 2011 (Estatuto Anticorrupción) en sus artículos 82, 83 y 84, dispone aspectos regulatorios de la actividad de supervisión.

Presunto detrimento: cinco mil novecientos veinticuatro millones setecientos diez mil novecientos treinta y tres pesos ($5.924.710.933).

¿Cuándo? (Fechas): de diciembre de 2018 a noviembre de 2019.

¿Cómo? (Método): ocurrió? (Hechos): La supervisión del Convenio Interadministrativo S/N suscrito entre el Municipio de Cali y EMCALI EICE ESP para la prestación del servicio de alumbrado público, ejercida por la UAESPM aprobó las Cuentas de Cobro facturadas por el contratista EMCALI EICE ESP por el concepto de: "*Recaudo y Facturación del servicio de prestación del servicio de alumbrado público*", de diciembre de 2018 a noviembre de 2019 por valor de cinco mil novecientos veinticuatro millones setecientos diez mil novecientos treinta y tres pesos ($5.924.710.933).

¿Por qué? (Causas): Falta de control y no acatamiento de las disposiciones normativas tributarias.

Efecto: Como se afecta la entidad la comunidad, o la ciudad en general con la condición detectada por la contraloría.

Genera un presunto detrimento patrimonial por valor de cinco mil novecientos veinticuatro millones setecientos diez mil novecientos treinta y tres pesos ($5.924.710.933), que da pie a un presunto hallazgo fiscal y disciplinario.

Presuntos responsables: (Incluya información relacionada con los diferentes funcionarios que tienen responsabilidad, identificando los periodos en que ocuparon el cargo o la función)

Nombre: Alejandro Arias Pérez
Cedula N° 94.064.069
Cargo: Director Técnico de la UAESPM
Fecha de posesión o firma de contrato: mayo 09 de 2018.
Dirección Oficina:
Dirección Residencia: Av. 2 B # 32- AN – 42, Apto. 303, Torre C, barrio Prados del Norte, Cali.
Teléfono Oficina:
Teléfono Residencia: 395 62 64

MATERIAL PROBATORIO QUE SUSTENTA EL HALLAZGO

Pruebas documentales

Copia simple:

Copia del Decreto Extraordinario Municipal No. 411.0.20.0516 de 2016, del Capítulo 11 Sector Vivienda Social y Hábitat, Artículo 210. Creación del Sector; Artículo 221. Integración del Sector por la Secretaría de Vivienda y la UAESPM; Artículo 212. Misión del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible: "(...) ...el mejoramiento de la prestación y cobertura de los servicios públicos en la ciudad"; Artículo 210. Creación de la UAESPM; Artículo 220. Estructura de la UAESPM; Artículo 221. Propósito: el propósito del despacho del Director de la UAESPM, tiene por objeto la prestación, coordinación, supervisión y control del servicio de alumbrado público; y el Artículo 222 – Funciones, le señala a la UAESPM, entre otras, "1. Diseñar las estrategias, planes y programas para el manejo integral del alumbrado público. 2. Dirigir y coordinar la prestación del servicio de alumbrado público. 3. Realizar el seguimiento y la evaluación del servicio de alumbrado público. ... (...) 5. Realizar el seguimiento a los prestadores y operadores de los servicios públicos... (...)14. Administrar la prestación del servicio de alumbrado público y supervisar a los prestadores del mismo".

Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516 de 2016 por el cual se determina la estructura de la Administración Central y las funciones de sus dependencias. En el Artículo 219, crea la UAESPM. El Artículo 220, es la estructura de la UAESPM. El Artículo 221, es el Propósito del despacho del director. Y el Artículo 222, son las Funciones.

Ayuda de Memoria de julio 8 de 2020: Mesa de Trabajo con los representantes de la UAESPM, para evaluar aspectos de la Gestión, factor de legalidad y contratación.

Sentencia No. 001 Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Cali, fallo en primera instancia de junio 5 de 2019. Acción Popular. Radicación: 76001-33-33-006-2018-00082-00. Demandante: Roberto Rodríguez. Demandado: Municipio de Cali.

Boletín de Prensa 52, Bogotá, 29 de abril de 2020, de Prensa de la Corte Constitucional sobre el recaudo del impuesto de alumbrado público.

Sentencia C-130/18 Acción Pública de Inconstitucionalidad – Principio pro actione.

Solicitud de información al Director del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal oficios 1500.12.40.20.187 de julio 2/20 y No.1500.12.40.20.213 de julio 16/20. Reiteración de la solicitud de información mediante oficio No. 1500.12.40.255. No se obtuvo respuesta del Departamento de Hacienda Municipal.

Oficio de traslado del informe preliminar a la UAESPM. Oficio 1500.12.40.20.279 Radicado V.U. 200030622020 del 24-08-2020 dirigido al Dr. Marco A. Vera Díaz - Director de la UAESPM.

Acta de análisis derecho de contradicción. Ayuda de Memoria No. 06 – Fase de Informe, Actividad No. 07: Evaluación de la respuesta de la entidad, en la AGEI especial evaluar la gestión de la UAESPM, frente a la prestación del servicio de alumbrado público, vigencia 2019. Análisis de la respuesta dada por la UAESPM a la observación con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

Informe Final de la Auditoría AGEI Especial Alumbrado Público UAESPM

Papel de Trabajo: "Referencia: P/T: GC 002", de la Dirección Técnica ante Recursos Naturales y Aseo, de la evaluación del componente de gestión, su factor de legalidad en la Auditoría especial a la gestión de la UAESPM en la prestación del servicio de alumbrado público, vigencia 2019.

Documentos Auténticados:

Del Dr. Alejandro Arias Pérez - Director de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESPM., en la vigencia 2019, se anexa del servidor:

- Acta de Posesión.

- Hoja de Vida.
- Copia de la cédula de ciudadanía.
- Manual de Funciones del Director de la UAESPM.

Documentos soportes:

- Informes de Supervisión de Alumbrado Público del Director de la UAESPM: Período del Informe: Primer Trimestre de 2019. Convenio Interadministrativo de Alumbrado Público suscrito entre el Municipio de Santiago de Cali y EMCALI EICE ESP. De fecha: marzo 31 de 2019.
- Informe de Supervisión de Alumbrado Público del Director de la UAESPM. Período del Informe: Segundo Trimestre de 2019. Convenio Interadministrativo de Alumbrado Público suscrito entre el Municipio de Santiago de Cali y EMCALI EICE ESP. De fecha: junio 30 de 2019.
- Informe de Supervisión de Alumbrado Público firmado por el Profesional Especializado de la UAESPM. Período del Informe: Tercer Trimestre de 2019. Convenio Interadministrativo de Alumbrado Público suscrito entre el Municipio de Santiago de Cali y EMCALI EICE ESP. De fecha: septiembre 30 de 2019.
- Informe de Supervisión de Alumbrado Público firmado por el Profesional Especializado de la UAESPM. Correspondiente al Período: Cuarto Trimestre del 2019. Convenio Interadministrativo de Alumbrado Público suscrito entre el Municipio de Cali y EMCALI EICE ESP. De fecha: diciembre de 2019.
- Respuesta cuestionario control interno: El Director Técnico de la UAESPM mediante oficio Radicado No. 20204182010001351l del 2020-07-06, TRD 4182.010.13.1.953.001351 dio respuesta a la Directora Técnica ante Recursos Naturales y Aseo, al cuestionario de control interno de la Auditoría "Evaluar la gestión de la UAESPM, frente a la prestación del servicio público de alumbrado en el municipio de Cali". La pregunta # 2 "La UAESPM cuenta con un manual de procesos y procedimientos para la supervisión del servicio de alumbrado público en lo referente al tema Administrativo-Financiero, Técnico, Jurídico y Operativo, ¿para dar cumplimiento al Convenio Interadministrativo entre el Municipio de Cali y EMCALI EICE ESP? La pregunta # 3 "Realizó la UAESPM actividades de supervisión al giro oportuno al Municipio de Cali en el período enero 01 a diciembre 31 de 2019 del recaudo del impuesto

de alumbrado público?". La pregunta # 4. ¿Cuenta la UAESPM con un aplicativo para el control del recaudo de los ingresos facturados por impuesto de alumbrado público? La pregunta # 18. ¿Qué controles ha implementado la UAESPM para atender las disposiciones del Estatuto Tributario en cuanto al impuesto del alumbrado público? La pregunta # 20. ¿Qué controles adelantan la alta dirección para el seguimiento y atención de las disposiciones del convenio interadministrativo entre el Municipio de Cali y EMCALI EICE ESP para la prestación del servicio de alumbrado público?

- Estudio Técnico de Referencia: de Determinación de Costos Estimados de Prestación en Cada Actividad del Servicio de Alumbrado Público-de octubre de 2019-, enviado como anexo al oficio Radicado No. 201941820100016764 de fecha 15-10-2019, TRD: 4182.010.13.1.953.001676 dirigido a la Subdirectora de Impuestos y Rentas Municipales – D.A. Hacienda Municipal, enviado por: el Director Técnico de la UAESPM. De fecha: octubre de 2019. En la Introducción, hay un párrafo que dice: "Con el desarrollo del presente Estudio Técnico de Referencia se pretende determinar los costos de la prestación del servicio de alumbrado público, acorde con los criterios de la Resolución CREG 123 ...(...) Acatando la normatividad vigente y especialmente lo señalado en la Ley 1819 en su capítulo IV sobre el Impuesto de Alumbrado Público ...(...) En la determinación del valor del impuesto a recaudar, los municipios y distritos deberán considerar como criterio de referencia el valor total". El Punto 3. Marco Normativo: identifica la Ley 1819 de 2016 mediante el cual modificó el impuesto de alumbrado público manteniendo la facultad otorgada a los entes territoriales de establecerlo para financiar el servicio. El Punto 4. Impuesto de Alumbrado Público: ... (...). Actualmente la Administración Municipal tiene vigente el siguiente esquema tarifario fijado en el artículo 20 del Acuerdo Municipal 0434 de 2017 ... (...). El Punto 5. Estudio de Referencia: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 351 de la Ley 1819 de 2016 ... (...) .... El Punto 7.2.3. Costos de Facturación y Recaudo. La Reforma Tributaria adoptada a través de la Ley 1819 de 2016, introdujo aspectos de impacto frente a las relaciones contractuales, uno de los cuales tiene que ver con lo dispuesto en el Artículo 352 sobre el recaudo y facturación del impuesto de alumbrado público...(...) señalando que dicha actividad no tendrá contraprestación alguna que dicho artículo fue objeto de demanda de inconstitucionalidad en forma parcial y declarado exequible mediante Sentencia C-088/18, expediente D-11958 proferida por la Corte Constitucional el 19 de septiembre de 2018. ... (...) En virtud de lo anterior y a la

fecha de este estudio el Municipio se encuentra adelantando la modificación al Convenio Interadministrativo S/N, en lo referente a suprimir la contraprestación del servicio de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público. Por lo tanto, esta actividad no se considera un costo en este estudio.

- Respuesta cuestionario de Control de Gestión: Oficio Radicado No. 20204182010001365l de fecha: 2020-07-08. TRD. 4182.010.13.1.953.001365 dirigido a la Directora Técnica ante Recursos Naturales y Aseo, por el Director Técnico de la UAESPM, en respuesta a cuestionario de Control de Gestión. La primera pregunta sobre los procedimientos para la supervisión de la prestación del servicio de alumbrado público. La pregunta tercera que solicita exponga sobre las actividades de supervisión. La pregunta cuarta que solicita información sobre las actividades de supervisión para el control normativo en la prestación del servicio de alumbrado público. La pregunta octava que solicita información sobre las actividades de supervisión a los ingresos por la prestación del servicio de alumbrado público. La pregunta once que solicita información de los controles de la supervisión sobre la facturación, tarifas y recaudo por el servicio de alumbrado público. La pregunta trece sobre el límite del impuesto de alumbrado público. La pregunta catorce sobre el recaudo y facturación del impuesto de alumbrado público.
- Competencia para elaboración de contratos – comercializadores de energía. Radicado No. 201941350200012254 de fecha: 01-10-2019. TRD: 4135.020.13.1.953.001225 dirigido al Director del D.A. de Hacienda Municipal por la Directora del D.A. de Contratación Pública.
- Solicitud concepto jurídico. Radicado No. 2020412101000015724 de fecha: 12-06-2020. TRD: 4121.010.5.1.188.001572 del D.A. de Gestión Jurídica Pública dirigido a la Jefe Unidad de Apoyo a la Gestión – D.A. Hacienda.
- Documentos de la UAESPM, en los cuales se autoriza el cálculo matemático de los costos del servicio de facturación y recaudo (la carpeta contiene trece (13) documentos soportes).
- Soportes de Pago del concepto de costos servicio facturación y recaudo. (la carpeta contiene doce (12) documentos soportes).
- Respuesta de la UAESPM. Radicado No. 20204182010001884l de fecha: 2020-08-27, TRD: 4182.010.13.1.953.001884 dirigido a la Directora Técnica ante Recursos Naturales y Aseo por el Dr. Marco Aurelio Vera Díaz – Director Técnico de la UAESPM.
- Ayuda de Memoria No. 06 – Fase de Informe, Actividad No. 07: Evaluación de la respuesta de la entidad, en la AGEI especial evaluar la gestión de la UAESPM, frente a la prestación del servicio de alumbrado público, vigencia 2019.

- Oficio 1500.12.40.20.310 del 15 de septiembre de 2020, remisión Informe Final, dos (02) folios
- Informe Final AGEI Especial Alumbrado Público UAESPM, (98) folios
- Papel de Trabajo: "Referencia: P/T: GC 002", de la Dirección Técnica ante Recursos Naturales y Aseo, de la evaluación del componente de gestión, su factor de legalidad en la Auditoría especial a la gestión de la UAESPM en la prestación del servicio de alumbrado público, vigencia 2019.

MARÍA VICTORIA MONTERO GONZÁLEZ
Directora Técnica ante Recursos Naturales y Aseo

Fecha de traslado:

REVISADO POR : JEFE OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN, NORMALIZACIÓN Y CALIDAD (P2)	APROBADO POR: DIRECTOR TÉCNICO REPRESENTANTE DEL PROCESO AUDITOR (P4)	FECHA DE IMPLEMENTACION DICIEMBRE 27 DE 2017

CONTRALORÍA
GENERAL DE SANTIAGO DE CALI

Santiago de Cali, 05 de octubre de 2020
0100.08.01.20.470

No. Radicada V.U: 200040592020
Hora:15:58a.m.
Fecha: 15-10-2020

Doctor
CAMPO ELIAS QUINTERO NAVARRETE
Director Operativo de Responsabilidad Fiscal,
Cobro Coactivo y Sanciones

Asunto: Traslado de hallazgo con incidencia fiscal.

Cordial saludo,

Con el fin de que la Dirección a su cargo evalúe la procedencia de iniciar indagación preliminar o Proceso de Responsabilidad Fiscal, remito la información pertinente, correspondiente al hallazgo con incidencia fiscal determinado en el informe denominado *"AGEI ESPECIAL EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS - UAESPM, FRENTE A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI - VIGENCIA 2019"*, identificado como el Hallazgo No. 4 ($5.924.710.933,oo), con su documentación soporte que se anexa.

Atentamente,

MARÍA FERNANDA AYALA ZAPATA
Contralora General de Santiago de Cali

Copia: Dra. María Victoria Montero González, Directora Técnica ante Recursos Naturales y Aseo.

	Nombre	Cargo	Firma
Proyectó	Rodrigo De La Cadena Orozco	Profesional Universitario	
Revisó	María Fernanda Ayala Zapata	Contralora General de Santiago de Cali	
Aprobó	María Fernanda Ayala Zapata	Contralora General de Santiago de Cali	

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para firma.

LEY 1819 DE 2016

(Diciembre 29)

"Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones."

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

PARTE I

IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS NATURALES

ARTÍCULO 1. Modifíquese el Título V del Libro I del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

TÍTULO V

CAPÍTULO I

DETERMINACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS NATURALES

ARTÍCULO 329. ***Determinación del impuesto sobre la renta de las personas naturales.*** El impuesto sobre la renta y complementarios de las personas naturales residentes en el país, se calculará y ajustará de conformidad con las reglas dispuestas en el presente título.

Las normas previstas en el presente Título se aplicarán sin perjuicio de lo previsto en el Título I.

ARTÍCULO 330. ***Determinación cedular.*** La depuración de las rentas correspondientes a cada una de las cédulas a las que se refiere este artículo se efectuará de manera independiente, siguiendo las reglas establecidas en el artículo 26 de este Estatuto aplicables a cada caso. El resultado constituirá la renta líquida cedular.

Los conceptos de ingresos no constitutivos de renta, costos, gastos, deducciones, rentas exentas, beneficios tributarios y demás conceptos susceptibles de ser restados para efectos de obtener la renta líquida cedular, no podrán ser objeto de reconocimiento simultáneo en distintas cédulas ni generarán doble beneficio.

La depuración se efectuará de modo independiente en las siguientes cédulas:

a) Rentas de trabajo;

b) Pensiones;

c) Rentas de capital;

d) Rentas no laborales;

e) Dividendos y participaciones.

Las pérdidas incurridas dentro de una cédula solo podrán ser compensadas contra las rentas de la misma cédula, en los siguientes periodos gravables, teniendo en cuenta los límites y porcentajes de compensación establecidas en las normas vigentes.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Las pérdidas declaradas en periodos gravables anteriores a la vigencia de la presente ley únicamente podrán ser imputadas en contra de las cédulas de rentas no laborales y rentas de capital, en la misma proporción en que los ingresos correspondientes a esas cédulas participen dentro del total de los ingresos del periodo, teniendo en cuenta los límites y porcentajes de compensación establecidas en las normas vigentes.

ARTÍCULO 331. ***Rentas líquidas gravables.*** Para efectos de determinar las rentas líquidas gravables a las que le serán aplicables las tarifas establecidas en el artículo 241 de este Estatuto, se seguirán las siguientes reglas:

1. Se sumarán las rentas líquidas cedulares obtenidas en las rentas de trabajo y de pensiones. A esta renta líquida gravable le será aplicable la tarifa señalada en el numeral 1 del artículo 241.

2. Se sumarán las rentas líquidas cedulares obtenidas en las rentas no laborales y en las rentas de capital. A esta renta líquida gravable le será aplicable la tarifa señalada en el numeral 2 del artículo 241.

Las pérdidas de las rentas líquidas cedulares no se sumarán para efectos de determinar la renta líquida gravable. En cualquier caso, podrán compensarse en los términos del artículo 330 de este Estatuto.

A la renta líquida cedular obtenida en la cédula de dividendos y participaciones le será aplicable la tarifa establecida en el artículo 242 de este Estatuto.

ARTÍCULO 332. ***Rentas exentas y deducciones.*** Solo podrán restarse beneficios tributarios en las cédulas en las que se tengan ingresos. No se podrá imputar en más de una cédula una misma renta exenta o deducción.

6. Los artículos 21 y 22 de la Ley 98 de 1993.

7. El artículo 32 de la Ley 730 de 2001.

8. El literal b) del artículo 16 de la Ley 677 de 2001.

9. Los incisos 1 y 2 y el parágrafo 1 del ARTÍCULO 41 de la Ley 820 de 2003.

10. ARTÍCULO 1 del Decreto 2336 de 1995.

11. Se ratifica de manera expresa la derogatoria del impuesto contenido en las siguientes disposiciones: el numeral 1 del artículo 7 de la Ley 12 de 1932, el artículo 12 de la Ley 69 de 1946, el literal c) del artículo 3 de la Ley 33 de 1968, y los artículos 227 y 228 del Decreto-ley 1333 de 1986.

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA,

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO.

EL SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA,

GREGORIO ELJACH PACHECO.

EL PRESIDENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES,

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ.

EL SECRETARIO GENERAL DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES,

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO.

REPÚBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en Bogotá, D. C., a los 29 días del mes de diciembre de 2016.

MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

Nota: Publicado en el Diario Oficial No. 50.101. 29 de diciembre de 2016

ARTÍCULO 351. ***Límite del impuesto sobre el servicio de alumbrado público.*** En la determinación del valor del impuesto a recaudar, los municipios y distritos deberán considerar como criterio de referencia el valor total de los costos estimados de prestación en cada componente de servicio. Los Municipios y Distritos deberán realizar un estudio técnico de referencia de determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público, de conformidad con la metodología para la determinación de costos establecida por el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que delegue el Ministerio.

ARTÍCULO 352. ***Recaudo y facturación.*** El recaudo del impuesto de alumbrado público lo hará el Municipio o Distrito o Comercializador de energía y podrá realizarse mediante las facturas de servicios públicos domiciliarios. Las empresas comercializadoras de energía podrán actuar como agentes recaudadores del impuesto, dentro de la factura de energía y transferirán el recurso al prestador correspondiente, autorizado por el Municipio o Distrito, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes al de su recaudo. Durante este lapso de tiempo, se pronunciará la interventoría a cargo del Municipio o Distrito, o la entidad municipal o Distrital a fin del sector, sin perjuicio de la realización del giro correspondiente ni de la continuidad en la prestación del servicio. El Municipio o Distrito reglamentará el régimen sancionatorio aplicable para la evasión de los contribuyentes. El servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrá ninguna contraprestación a quien lo preste.

(Declarado EXEQUIBLE mediante Sentencia C-132 de 2020)

ARTÍCULO 353. ***Transición.*** Los acuerdos que se adecuen a lo previsto en la presente ley mantendrán su vigencia, salvo aquellos que deben ser modificados, lo que deberá surtirse en un término máximo de un año.

CAPÍTULO V

PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO TERRITORIAL

ARTÍCULO 354. Modifíquese el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, modificado por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010, el cual quedará así:

ARTÍCULO 69. ***Determinación oficial de los tributos territoriales por el sistema de facturación.*** Sin perjuicio de la utilización del sistema de declaración, para la determinación oficial del impuesto predial unificado, del impuesto sobre vehículos automotores y el de circulación y tránsito, las entidades territoriales podrán establecer sistemas de facturación que constituyan determinación oficial del tributo y presten mérito ejecutivo.

Este acto de liquidación deberá contener la correcta identificación del sujeto pasivo y del bien objeto del impuesto (predio o vehículo), así como los conceptos que permiten calcular el monto de la obligación. La administración tributaria deberá dejar constancia de la respectiva notificación.

CONCEJO
SANTIAGO DE CALI

CONCEJO
SANTIAGO DE CALI

CONCEJO DE SANTIAGO DE CALI

ACUERDO N° 0424 DE 2017

"POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL ESTATUTO TRIBUTARIO MUNICIPAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

"POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL ESTATUTO TRIBUTARIO MUNICIPAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

ARTÍCULO 21: Las tarifas fijadas en el artículo anterior son transitorias mientras el Gobierno Nacional establezca la metodología de que trata el parágrafo 2 del artículo 349 de la Ley 1819 de 2016. Una vez se expida la reglamentación nacional, la Administración Municipal realizará los estudios a que haya lugar y presentará al Concejo Municipal el proyecto de acuerdo para adoptar la tarifa definitiva.

ARTÍCULO 22: MODIFIQUESE el artículo 171 del Acuerdo 321 de 2011, compilado en el artículo 176 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, el cual quedará así:

"Artículo 176: Recaudo y facturación: El recaudo del impuesto de alumbrado público podrá efectuarse directamente por el organismo competente dentro de la Administración Municipal o a través de Empresas Comercializadoras de energía y podrá realizarse mediante las facturas de servicios públicos domiciliarios.

Las Empresas Comercializadoras de energía podrán actuar como agentes recaudadores del impuesto dentro de la factura de energía y transferirán los recursos recaudados al Municipio de Santiago de Cali o a quien este designe, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes al de su recaudo. Durante este lapso de tiempo, se pronunciará el supervisor y/o interventor de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales-UAESPM, sin perjuicio de la realización del giro correspondiente al de la continuidad en la prestación del servicio; independientemente de la fiscalización a cargo del Departamento Administrativo de Hacienda.

El incumplimiento por parte del agente recaudador de la transferencia de los recursos recaudados dentro los términos previstos en este artículo generará intereses moratorios, al igual que la acción penal correspondiente.

El servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrán ninguna contraprestación a quien lo preste."

ARTÍCULO 23: MODIFIQUESE el artículo 22 del Acuerdo 357 de 2013, compilado en el artículo 177 Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, el cual quedará así:

"Artículo 177: Destinación: El impuesto de alumbrado público como actividad inherente al servicio de energía eléctrica estará destinado exclusivamente a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado.

Parágrafo: Se destinará hasta el 10% de esta renta a financiar las actividades de iluminación ornamental y navideña localizados en espacios públicos, con el fin de proporcionar bienestar social, recreacional y cultural a los habitantes del

16

106

ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI

Santiago de Cali, 21 de Diciembre del 2017, recibido en la fecha va al Despacho del Señor Alcalde para su Sanción el Acuerdo 0434 de 2017 "POR EL CUAL SE MODIFICA EL ESTATUTO TRIBUTARIO MUNICIPAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."

MAURICE ARMITAGE CADAVID
Alcalde de Santiago de Cali

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Santiago de Cali, a los 21 días del mes de Diciembre del 2017

Publicado en el Boletín Oficial No. 186 constando de 37 folios.

Sentencia C-130/18

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Principio *pro actione*

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de violación

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA-Contenido

MARGEN DE CONFIGURACION DEL LEGISLADOR EN MATERIA TRIBUTARIA-Alcance

PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA-Alcance

El principio de legalidad del tributo se refiere a que de acuerdo con el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución, le corresponde al Congreso crear, modificar o eliminar los tributos y que las entidades territoriales no pueden ejercer esta atribución. No obstante lo anterior cuando se trata de distritos y municipios, se ha dispuesto que estos tienen la posibilidad de regular aspectos relacionados con sus tributos, pero que dicha potestad no puede limitar la competencia que tiene el legislador a quien le corresponde determinar los elementos esenciales del tributo.

AUTONOMIA TERRITORIAL-Administración de recursos propios/**AUTONOMIA TERRITORIAL**-Jurisprudencia constitucional/**AUTONOMIA TERRITORIAL**-Derechos de las entidades territoriales/**AUTONOMIA TERRITORIAL**-Concepto/**AUTONOMIA TERRITORIAL**-Núcleo esencial/ **CONCEPTOS DE AUTONOMIA Y UNIDAD NACIONAL**-Deben entenderse en forma armónica/**AUTONOMIA TERRITORIAL**-No es absoluta

TENSION ENTRE PRINCIPIO UNITARIO Y AUTONOMIA TERRITORIAL-Reglas de decisión

AUTONOMIA TERRITORIAL EN MATERIA TRIBUTARIA- Distinción entre recursos endógenos y exógenos

INTERVENCION DEL LEGISLADOR EN MATERIA DE TRIBUTOS PROVENIENTES DE RECURSOS ENDOGENOS- Reglas jurisprudenciales

COMPETENCIAS EN MATERIA TRIBUTARIA ENTRE LA NACION Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Jurisprudencia constitucional

IMPUESTOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no puede trasladarlos a la nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior

ENTIDADES TERRITORIALES-Administración de las fuentes endógenas

Cuando se trata de recursos o fuentes endógenas que son administrados por las propias entidades territoriales, la Corte ha establecido una serie de lineamientos para que se pueda llegar a permitir la injerencia del legislador dentro de la distribución de estos recursos, ya que se tiene en cuenta el principio de autonomía financiera de las entidades territoriales. Sin embargo se ha hecho hincapié a que en casos excepcionales pueden llegar a establecerse intervenciones en la destinación, manejo y administración de los recursos endógenos cuando se trata de la defensa del patrimonio nacional, la estabilidad económica interna y externa, y siempre y cuando esta intervención sea proporcional, razonable, útil y necesaria, en donde en todo caso se dispone como límite que el Estado no puede determinar elementos como la administración, recaudo y destinación del tributo salvo en los casos previstos en la Constitución.

TRIBUTO DE ALUMBRADO PUBLICO-Antecedentes normativos

TRIBUTO DE ALUMBRADO PUBLICO-Jurisprudencia constitucional

ALUMBRADO PUBLICO-Concepto/**ALUMBRADO PUBLICO-** Alcance

El alumbrado público es un servicio público no domiciliario que tiene como finalidad la de proporcionar de manera exclusiva la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de circulación con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural del municipio o distrito, así como permitir transitar con seguridad, evitar accidentes y proporcionar una mejor estética a los lugares públicos que lo reciben. La normatividad constitucional, legal, así como la jurisprudencia de esta Corporación, han

establecido que la prestación de este servicio público está en cabeza de los municipios y distritos, y que para su financiación se pueden llegar a cobrar a través de la factura del servicio de alumbrado público o una sobretasa al impuesto predial para así mantener y garantizar el funcionamiento del mismo. Sin embargo, se ha señalado que el cobro de este tributo tiene la forma de impuesto y no de una contribución especial ni de una tasa, pues, tiene como finalidad el interés general y no uno particular o privado; en efecto, beneficia a toda la comunidad al procurar la protección de su seguridad, vida y bienes.

DESTINACION ESPECIFICA DE CONTRIBUCIONES PARAFISCALES-Jurisprudencia Constitucional/**TRIBUTO DE ALUMBRADO PUBLICO**-Destinación de los recursos

La Corte ha dispuesto que la prohibición contenida en el artículo 359 de la C. Pol. de establecer rentas con destinación específica, se refiere a los impuestos de carácter nacional. Esta prohibición tiene como objetivo proteger las rentas que se van a distribuir a las entidades territoriales mediante la descentralización fiscal a través del sistema general de participaciones y los ingresos corrientes de la Nación. En cuanto al impuesto derivado del servicio público no domiciliario de alumbrado público, se estableció jurisprudencialmente que la destinación de los recursos de este impuesto para sufragar los gastos derivados de la prestación de este servicio no va en contra de la prohibición contenida en el artículo 359 de la C. Pol., siempre y cuando el legislador no establezca la tarifa, ni conceda exenciones directamente.

TRIBUTO DE ALUMBRADO PUBLICO-Antecedentes legislativos

TRIBUTO DE ALUMBRADO PUBLICO-Principios de autonomía territorial y de legalidad del tributo

Referencia: expediente D-12172

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 349 (parcial), 350 (parcial) y 351 (parcial) de la Ley 1819 de 2016, *"por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones"*.

Magistrado Ponente:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., veintiocho (28) de noviembre dos mil dieciocho (2018).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Nicolás Eduardo Rodríguez Rodríguez formuló demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 349 (parcial), 350 (parcial) y 351 (parcial) de la Ley 1819 de 2016, *"por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones"*. Esto al considerar que vulneran los artículos 287, 338 y 362 de la Constitución.

Mediante auto del 14 de junio de 2017 el despacho del Magistrado sustanciador inadmitió la demanda por encontrar que no se cumplía con los requisitos previstos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, así como los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia, criterios necesarios para la admisión de la demanda.

El día 20 de junio de 2017, el actor presentó escrito de corrección dentro del término de ejecutoria. En la corrección establece que al fijar el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que éste delegue, la facultad de reglamentar aspectos inherentes y consustanciales del alumbrado público, vulnera el artículo 338 de la C. Pol. que dispone que solamente el Congreso, las asambleas departamentales o los concejos distritales pueden imponer contribuciones fiscales y parafiscales.

Igualmente que la Constitución autoriza al reglamento para fijar las tarifas solo cuando se trata de tasas y de contribuciones parafiscales, mas no respecto a los impuestos, ya que por su carácter endógeno, y de acuerdo a la Sentencia C-155 de 2016, no deben tener una destinación específica o exclusiva, porque su objetivo es financiar las obligaciones y responsabilidades del sujeto activo del tributo.

Mediante Auto del siete (7) de julio de 2017 se admitió la demanda por parte del Despacho del Magistrado Sustanciador al concluir que el demandante corrigió adecuadamente su escrito al presentar cargos específicos, claros, ciertos, pertinentes y suficientes de carácter constitucional susceptibles de control en sede judicial.

A su vez se dispuso en dicho Auto (i) correr traslado del proceso al Procurador General de la Nación para que emitiera el concepto correspondiente, (ii)

comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Ministerio de Minas y Energía y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público e invitar a participar en este proceso, por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, al Departamento Nacional de Planeación (DNP), a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN), a la Federación Colombiana de Municipios, a la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Telecomunicaciones –Andesco-, a la Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica –Asocodis- al Director del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, al Director de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Cámara de Servicios Legales -ANDI, a la Junta Central de Contadores, al Instituto Nacional de Contadores Públicos, al Colegio de Contadores Públicos de Colombia, a la ANIF Centro de Estudios Económicos, y a los decanos de las facultades de derecho de la Universidad de los Andes, Externado de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Nacional de Colombia, Sergio Arboleda, Libre de Colombia y del Rosario, para que, si lo estimasen conveniente, mediante escrito que deberá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes al de recibo de la comunicación respectiva, emitieran su concepto técnico especializado sobre las disposiciones que son materia de la impugnación de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto-Ley 2067 de 1991.

El proceso en curso fue suspendido en sus términos ordinarios con base en el Decreto-Ley 121 de 2017[1] y el Auto 305 de 2017.

II. NORMAS DEMANDADAS

Las normas acusadas son del siguiente tenor, subrayándose los apartes demandados:

LEY 1819 DE 2016
(diciembre 29)
Diario Oficial No. 50.101 de 29 de diciembre de 2016

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

"Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones".

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
DECRETA:

(...)

CAPÍTULO IV.

[1] Este Decreto ley fue declarado constitucional mediante la Sentencia C-174 de 2017.

IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO.

ARTÍCULO 349. ELEMENTOS DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA. Los municipios y distritos podrán, a través de los concejos municipales y distritales, adoptar el impuesto de alumbrado público. En los casos de predios que no sean usuarios del servicio domiciliario de energía eléctrica, los concejos municipales y distritales podrán definir el cobro del impuesto de alumbrado público a través de una sobretasa del impuesto predial.

El hecho generador del impuesto de alumbrado público es el beneficio por la prestación del servicio de alumbrado público. Los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas serán establecidos por los concejos municipales y distritales.

Los demás componentes del impuesto de Alumbrado Público guardarán principio de consecutividad con el hecho generador definido en el presente artículo. Lo anterior bajo los principios de progresividad, equidad y eficiencia.

PARÁGRAFO 1°. Los municipios y distritos podrán optar, en lugar de lo establecido en el presente artículo, por establecer, con destino al servicio de alumbrado público, una sobretasa que no podrá ser superior al 1 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.

Esta sobretasa podrá recaudarse junto con el impuesto predial unificado para lo cual las administraciones tributarias territoriales tendrán todas las facultades de fiscalización, para su control, y cobro.

PARÁGRAFO 2°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Gobierno nacional reglamentará los criterios técnicos que deben ser tenidos en cuenta en la determinación del impuesto, con el fin de evitar abusos en su cobro, sin perjuicio de la autonomía y las competencias de los entes territoriales.

ARTÍCULO 350. DESTINACIÓN. El impuesto de alumbrado público como actividad inherente al servicio de energía eléctrica se destina exclusivamente a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado.

PARÁGRAFO. Las Entidades Territoriales en virtud de su autonomía, podrán complementar la destinación del impuesto a la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos.

ARTÍCULO 351. LÍMITE DEL IMPUESTO SOBRE EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. En la determinación del valor del impuesto a recaudar, los municipios y distritos deberán considerar como criterio de referencia el valor total de los costos estimados de prestación en cada componente de servicio. Los Municipios y Distritos deberán realizar un estudio técnico de referencia de determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público, de conformidad con la metodología para la determinación de costos establecida por el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que delegue el Ministerio".

III. LA DEMANDA

El actor considera que los apartados demandados vulneran el numeral 3° del artículo 287[2] y los artículos 338[3] y 362[4] de la Constitución sobre autonomía local en la determinación de sus tributos propios de carácter endógeno y la prohibición constitucional de establecer rentas de destinación específica.

Como **primer cargo** cuestiona la validez de la delegación otorgada por la ley al reglamento formulado por el Gobierno para regular los aspectos a tener en cuenta el impuesto de alumbrado público y por otro lado se cuestiona la posibilidad que se le da al Gobierno de establecer la metodología para la "*determinación de los costos*" en cabeza del Ministerio de Minas y Energía o la entidad que delegue (parágrafo 2° del art. 349 y art. 351).

Señala que esa delegación al reglamento contradice el artículo 338 de la C. Pol., en tanto que el constituyente encomendó únicamente a la ley, la tarea de fijar los elementos constitutivos de los impuestos dentro de los cuales está la determinación de la tarifa que hace parte de los elementos esenciales del tributo.

El **segundo cargo** se relaciona con la destinación exclusiva de los recursos del impuesto de alumbrado público para la mejora, modernización, ampliación y prestación del servicio, así como para la decoración navideña en los espacios

---

[2] El artículo 287 establece que, "*Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos (...) 3) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones*".

[3] "Art. 338 "*En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos// La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación de los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos (...)*".

[4] Artículo 362. "*Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad y renta de los particulares. Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior*".

públicos, que según el actor vulnera el artículo 359 de la Constitución[5], que prohíbe las rentas de destinación específica.

Estima que estas normas desconocen la autonomía de las entidades territoriales a administrar autónomamente sus recursos (artículo 287 superior) e interfiere en el manejo, administración y gestión de los recursos de propiedad exclusiva de las entidades territoriales, los cuales gozan de las mismas garantías de la propiedad privada (artículo 362 de la Constitución).

Explica que la jurisprudencia constitucional[6] ha determinado que los elementos esenciales del tributo nacional, tales como los sujetos activo y pasivo, el hecho generador, la base gravable y las tarifas están sometidos a la reserva legal, y que la facultad otorgada al Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que este delegue, para señalar la metodología que se requiere para "*la determinación de costos*" implica la definición de un aspecto que delimita la tarifa del impuesto de alumbrado público, y esto resulta inconstitucional por ser un elemento esencial de del tributo.

Añade que esta fórmula no solamente desconoce el principio de legalidad del tributo, según el cual las corporaciones de origen popular son las llamadas a definir los elementos esenciales de los impuestos, sino también la autonomía de las entidades territoriales para configurar los impuestos de su propiedad, es decir los de carácter endógenos.

De otra parte señala que la facultad de reglamentación por parte del Gobierno está contenida en dos expresiones normativas: (i) la del parágrafo 2° que se refiere a los criterios técnicos para determinar el impuesto y, (ii) la metodología para la determinación de los costos. Explica que la lectura de esas disposiciones muestra que tanto el hecho generador como la tarifa del impuesto de alumbrado público, se fijan de conformidad con lo señalado en el reglamento que el Gobierno a través del Ministerio de Minas y Energía.

Sobre este punto cuestiona que si el Gobierno no ha expedido la reglamentación las entidades territoriales no tendría la posibilidad de recaudar el impuesto de alumbrado público, y no podrían fijar la tarifa. Esta circunstancia, según el demandante, daría lugar a una intromisión inconstitucional en la delimitación de un impuesto de propiedad de las entidades territoriales, que vulneraría el artículo 338 de la Constitución.

Por otro lado, explica que la jurisprudencia constitucional diferencia entre los recursos endógenos y exógenos, estableciendo que respecto a los recursos

---

[5] El artículo 359 establece que no habrá rentas nacionales de destinación específica y que se exceptúan: 1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios; 2. Las destinadas para inversión social; 3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

[6] Cita las Sentencias C-253 de 1995, C-740 de 1999; C-597 y C-842 de 2000, C-690 de 2003, C-608 y C-891 de 2012.

endógenos la intromisión por parte del Gobierno es más estricta y solo se permite circunstancias especiales para su regulación.

En este orden de ideas resalta que en este caso no se está protegiendo el patrimonio de la Nación, ni tampoco el impuesto de alumbrado público genera inestabilidad constitucional ni macroeconómica externa ni interna, sino que es un impuesto de interés estrictamente local, en donde el legislador carecía de competencia para definir el destino e intervenir en el manejo y administración de los recursos que surgen del recaudo del impuesto de alumbrado público.

Resalta que la protección constitucional que el artículo 362 otorga a los recursos endógenos de las entidades territoriales, exige que la intervención legal en ellos se fundamente en hechos graves, comprobables, verificables y ciertos, pero nunca en percepciones subjetivas de los autores de la ley, y que la justificación del Congreso para definir su regulación fue la de "evitar abusos en su cobro", lo cual no sólo no fue sustentado empíricamente, sino que parte de una percepción equivocada de las autoridades nacionales y, por ende, el juicio de constitucionalidad debe ser más estricto[7].

Sobre este punto indica que la medida no es ni necesaria, ni idónea para proteger los intereses económicos o sociales del orden nacional, y es desproporcionada en sentido estricto, pues sacrifica gravemente la autonomía de las entidades territoriales para administrar y usar sus recursos propios.

Finaliza, exponiendo sobre el segundo cargo, que los impuestos no pueden tener una destinación específica porque su objetivo es financiar las obligaciones y responsabilidades del sujeto activo del tributo y en este caso se viola el artículo 359 de la Constitución sobre la prohibición de destinación rentas de manera específica.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Minas y Energía

El apoderado del Ministerio[8] indica que la demanda no cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia y que por tanto se debe proferir un **fallo inhibitorio**. Sin embargo señala que si la Corte entra al fondo de los cargos los apartados de las normas demandadas deberían declararse **exequibles**.

Sobre **la inhibición** explica que en la inconstitucionalidad del parágrafo 2° del artículo 349, el actor hace una lectura parcial de la norma, porque se limitó a

---

[7] Sostiene que no se tienen reportes de abuso en el cobro del impuesto de alumbrado público, y en consecuencia debe descartarse de plano ese argumento como finalidad legítima de intervención de la ley en el destino y manejo de los recursos propios.

[8] Juan Alejandro Suárez Salamanca.

mencionar la facultad del Gobierno Nacional de reglamentar la metodología para determinar los costos del servicio de alumbrado público, omitiendo que la misma disposición es clara en señalar que dicha facultad se ejerce, "*sin perjuicio de la autonomía y las competencias de los entes territoriales*"[9].

Teniendo en cuenta lo anterior, encuentra que no se desconoce el artículo 287 de la Constitución porque si bien es cierto que el Gobierno Nacional debe expedir el reglamento correspondiente, ello no quiere decir que se le niegue la facultad a los entes territoriales de establecer los elementos del tributo que no fijo la ley, como los sujetos pasivos, la base gravable y la tarifa.

En este orden de ideas encuentra que el actor no contrastó el contenido normativo con el de la Constitución, y no realizó un análisis de fondo de los apartados demandados ya que se limitó a realizar una serie de conclusiones y apreciaciones subjetivas sobre el tema, sin mayor análisis de la violación, dando lugar a que la demanda carezca de **pertinencia**.

En cuanto **al análisis de los cargos formulados** se hace referencia, en primer lugar, a las disposiciones constitucionales y legales aplicables en materia de alumbrado público, en donde indica que no se vulnera la facultad otorgada a las entidades territoriales para que a través del concejo municipal establezca o no el tributo, pues esto hace parte de su autonomía territorial.

Sostiene que la delegación al Ministerio de Minas y Energía para elaborar la metodología con arreglo a la cual se fijarán los costos y gastos del impuesto no vulnera el artículo 338 de la Constitución, porque el objetivo de esta delegación es que se establezca una metodología de costo máximo, es decir un "techo" límite para el cobro y pago del costo de la prestación del servicio protegiendo de manera eficiente los recursos de los usuarios obligados al pago.

En este sentido considera que la delegación no vulnera la autonomía tributaria de los municipios y, por el contrario, responde a una facultad constitucional de intervención del Estado en la economía, que tiene como fin último asegurar la correcta, oportuna y eficiente prestación de un servicio público esencial para la comunidad, conforme al artículo 334 de la Carta.

Argumenta que de la lectura de las disposiciones transcritas es fácil concluir que lo que indican los artículos 349 y 351 de la Ley 1819, no es otra cosa que lo que ya había señalado en las leyes 142 y 143 de 1994, así como el Decreto 2424 de 2006 y la regulación de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (en adelante CREG) con lo que se reiteran a través de la ley parcialmente acusada, disposiciones de aplicabilidad anteriores y que buscaron los fines mencionados, las cuales fueron de recibo por las autoridades municipales, al considerar que

---

[9] Folio 109.

efectivamente se protegían los recursos de la población que recibía el servicio de alumbrado público[10].

Así mismo expresa que la ley no restringe, ni limita a las entidades territoriales la posibilidad de adoptar o no el tributo, sino que los artículos demandados pretenden armonizar, modernizar, homogenizar y garantizar a nivel nacional y territorial que la prestación del servicio se brinde en condiciones de equidad, calidad y eficiencia, y, en todo caso, continua siendo potestativo de dichos entes cobrar, o no, el gravamen y, en caso de cobrarlo, establecer varios de sus elementos[11].

Encuentra que no armonizar costos y facturaciones del servicio ha dado lugar a que los concejos municipales abusen en la determinación de los costos y las tarifas, y ha dejado sin posibilidades de ejercer algún control de legalidad sobre los acuerdos que regulan estos temas. A manera de ejemplo señala que se pueden citar lo que han hecho algunos municipios al asignarles los concesionarios de obra pública una tarifa caprichosa por el sólo hecho de ser titulares de este tipo de contratos[12].

Finalmente reitera que el Ministerio de Minas y Energía siempre ha tenido competencia para fijar las políticas sobre energía eléctrica, establecer reglamentación y fijar los criterios para la prestación eficiente de ese servicio, ya sea por intermedio del Estado o particulares, de conformidad con la Constitución, la Ley 489 de 1998 y el Decreto 381 de 2012[13].

En relación **con el segundo cargo**, sobre la posible violación de la prohibición de la destinación específica, hace referencia a la Sentencia C-155 de 2016, en donde la Corte declaró exequible esta destinación y estableció que, "*...la contribución especial le impone a la entidad territorial la destinación de los recursos de manera exclusiva para sufragar los costos de la prestación del servicio, pero salvaguarda un grado de autonomía razonable al mantener la renta de carácter municipal o territorial sin conceder exenciones, ni asumiendo el legislador la facultad de establecer directamente la tarifa...*".

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público[14]

Sostiene que lo apartados de las normas demandas son **exequibles**, señala que contrario a lo que argumenta el actor, a través de las disposiciones establecidas en el parágrafo 2° del artículo 349 y en el artículo 351 de la Ley 1819 de 2016, no se está delegando en el ejecutivo el establecimiento de los elementos estructurales del impuesto de alumbrado público, sino que lo que se pretendió con dichas disposiciones fue indicar la posibilidad de regular los criterios

---

[10] Folio 35.
[11] Ibíd.
[12] Ibíd.
[13] Folio 37.
[14] A través de Juan Carlos Puerta Acosta.

técnicos que permitan efectuar el cobro del impuesto de manera uniforme por parte de las entidades territoriales.

Explica que como se desprende de la simple lectura de los artículos cuestionados, se habilitó al Gobierno Nacional y específicamente al Ministerio de Minas y Energía para determinar los criterios técnicos del impuesto para que sean tenidos en cuenta por los concejos municipales. Estos criterios se constituyen en herramientas que facilitan el cobro y el recaudo del impuesto por parte de las entidades territoriales y tienen como objetivo evitar abusos. Señala que la metodología para fijar los costos de la prestación del servicio de alumbrado público no establece los costos del tributo, sino que solamente estructura el procedimiento y método para determinar el cálculo del mismo.

Indica que estas son las únicas funciones otorgadas por el parágrafo 2º del artículo 349 y 351 de la Ley 1819 de 2016 al Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, y en consecuencia, contrario a lo alegado por el actor, no es competencia del ejecutivo la fijación de ningún elemento esencial del impuesto – sujeto pasivo y activo, base gravable, tarifa y hecho generador.

Frente a la constitucionalidad de conferir la facultad reglamentaria en los términos establecidos en la Ley 1819, indica que la misma ha sido avalada por la propia Corte Constitucional en la Sentencia C-608 de 2012 que estableció que,

"... el Legislador si puede delegar al reglamento o a la propia Administración la concreción de algunos aspectos de naturaleza técnica o de administración del tributo, tales como (i) variables o conceptos técnicos económicos, la certificación del valor de ciertos productos o bienes o los métodos para la valoración de algunos activos para efectos de la liquidación de la base gravable o la definición de la tarifa aplicable; así como (ii) el procedimiento de recaudo y (iii) algunos deberes formales tales como el suministro de información. En consecuencia, tales aspectos de administración y concreción técnica del tributo - que en todo caso no pueden alterar los elementos de la obligación – escapan entonces al principio de reserva de ley y pueden ser desarrollados por el Gobierno y, en algunos casos, por la propia administración tributaria"[15].

Encuentra que en el caso concreto es claro que las disposiciones demandadas no habilitan al Gobierno Nacional para establecer por vía de reglamento ninguno de los elementos estructurales del impuesto, pues el hecho generador fue definido directamente por el legislador y el establecimiento de los demás elementos (sujeto pasivo, base gravable y tarifas) se radicó de manera exclusiva en cabeza de los municipios y distritos, dejando a cargo del Gobierno Nacional

---

[15] En este mismo sentido hace referencia a la Sentencia C-1018 de 2012 en donde se indicó que los reglamentos contables que expide el Presidente de la República pueden complementar lo establecido en las normas tributarias, y no por esto se estaría ante la vulneración de la reserva de ley en este materia.

exclusivamente la facultad de establecer criterios técnicos para la determinación del impuesto.

Finaliza sobre este cargo explicando que el objeto de esta disposición es evitar abusos en el cobro del impuesto por parte de los entes territoriales, pero que dicha facultad no involucra la posibilidad de establecer ninguno de los elementos estructurales del impuesto.

En cuanto al **segundo cargo**, relacionado con la prohibición de destinación específica de los recursos, explica que contrario a lo que afirma el demandante, el contenido del artículo 350 de la Ley 1819 de 2016 y su parágrafo, no contraviene lo señalado en los artículos 287 y 362 de la C. Pol., toda vez que la potestad tributaria otorgada a las asambleas y departamentos a través del artículo 338 de la Constitución, no conlleva la exclusividad en la determinación del destino de los montos recaudados por concepto de los impuestos que estas entidades decidan adoptar.

Cita la Sentencia C-873 de 2012 en donde la Corte ha indicado que *"La Constitución no concede a las respectivas asambleas o concejos, de manera exclusiva, la facultad de determinar la destinación del recaudo, pudiendo hacerlo el Congreso en la ley habilitante, sin que por ello se restrinja el alcance del principio de autonomía territorial plasmado en la Constitución, ya que existe una conjunción entre este último y los principios de unidad económica nacional y soberanía impositiva en cabeza del* Congreso *(...) siempre y cuando se entiende que la intervención del legislador sobre los recursos propios o fuentes endógenas de financiación es justificada en cada caso"*.

Concluye señalando que la destinación establecida en el artículo 350 de la Ley 1819 para el impuesto de alumbrado público es un ejercicio de la soberanía impositiva en cabeza del legislador que pretende asegurar que los municipios cuenten con los recursos necesarios para garantizar la continuidad de la financiación y la efectiva prestación del servicio, que busca solucionar problemáticas que se han asociado a la implementación del impuesto, tales como abusos en el cobro por parte de los sujetos activos y litigios generados por la indeterminación de los elementos esenciales del tributo.

3. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)

Considera que los apartados de las normas demandadas deben ser declarados **exequibles**. Explica que en la "Exposición de Motivos" de la reforma estructural se hizo referencia a que la Corte había declarado inconstitucional las normas del Plan Nacional de Desarrollo – Ley 1753 de 2015 – que regulaban esta materia mediante la Sentencia C-272 de 2016, bajo el argumento de que dicha disposición vulneraba la autonomía fiscal de los municipios.

Señala que la Corte en diversos fallos ha sostenido que el Congreso es titular de una amplia potestad de configuración normativa en el diseño de la política tributaria, y que esta potestad regulatoria, "*es lo bastante amplia y discrecional como para permitirle fijar los elementos básicos de cada gravamen atendiendo a una política tributaria que el mismo legislador señala, siguiendo su propia evaluación, sus criterios y sus orientaciones en torno a las mejores conveniencias de la economía y de la actividad estatal*"[16].

Respecto a la vulneración de la legalidad del tributo y las facultades de las entidades territoriales que se establecen en el parágrafo 2° del artículo 349 y los artículos 350 y 351 de la Ley 1819 de 2016, indica que no tiene razón el demandante ya que los recursos propios de las entidades territoriales están constituidos por las rentas que provienen de la explotación de bienes propios y las que se obtienen como recaudo de los tributos, tasas, contribuciones, cuya fuente puede estar calificada como una fuente endógena o exógena de financiación.

Encuentra que los apartes de los artículos demandados contenidos en la Ley 1819 no vulnera la autonomía de las entidades territoriales, al establecer que los entes territoriales, podrán adoptar el impuesto de alumbrado público, porque el legislador reafirma la autonomía de los municipios y el distrito, al señalar que, corresponde a estos realizar un estudio técnico de referencia de determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público, y para ello estipuló que, estos "*consideren apoyarse en conocedores de la actividad como es el Ministerio de Minas y Energía o la entidad o el que este delegue*". Explica que esta delegación tiene como finalidad que se aporte el conocimiento competente que se requiera para determinar con mayor precisión, los costos en que se incurre en esta actividad, y así establecer el tributo.

Subraya que estos criterios se regulan sin perjuicio de la autonomía y las competencias de los entes territoriales, que solo inciden para evitar posibles abusos en su cobro, por lo que en nada afecta la autonomía de los departamentos, municipios y distritos, ni se debe entender que se intervenga en una renta endógena de las entidades territoriales.

Enfatiza en que la intervención del Gobierno se limita a reglamentar los criterios técnicos que deben ser tenidos en cuenta en la determinación del impuesto, tal como se observa en el parágrafo 2° del artículo 349 ibídem, es decir que el legislador, encomendó al ejecutivo, que no se desborde las facultades y la autonomía de los entes territoriales al establecer el tributo, de tal forma, que no significa que al analizar los criterios se esté fijando la base gravable del impuesto al alumbrado público, ya que este elemento de la obligación fiscal, corresponde a la ley, las ordenanzas y los acuerdos, tal como se consigna en el artículo 338 superior.

---

[16] Se cita las Sentencia C-222 de 1995. Reiterada, entre otras, en las Sentencias C-341 de 1998, C-250 de 2003, C-1003 de 2004, C-664 y C-748 de 2009, C-913 de 2011 y C-198 de 2012.

En este orden de ideas indica que no se vulnera el principio de legalidad, ni la autonomía de las entidades territoriales, ni se da una intromisión inconstitucional en la delimitación del impuesto que es potestad incuestionable de los cuerpos colegiados de los mismos entes.

4. Federación Colombiana de Municipios

Coadyuva el cargo formulado por el demandante y considera que los apartados de las normas demandadas deben ser declarados **inexequibles**. Encuentra que limitan la autonomía de los municipios en la regulación del impuesto de alumbrado público, vulnerando el artículo 338 de la C. Pol., en la medida en que despoja a los concejos municipales la atribución de fijar los elementos del tributo para obligarlo a la tarea simplemente mecánica de trasladar el cuerpo del acuerdo a los dictados del Ministerio de Minas y Energía.

Cita la Sentencia C-504 de 2002 que establece que no se le puede delegar al legislador a que determine los componentes esenciales del tributo (hecho gravable, base gravable, sujetos activos, sujetos pasivos y tarifas), *"...pues su función no es, ni puede ser, según las reglas de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, la de sustituir a los órganos de éstas en el ejercicio de la competencia que les ha sido asignada por la Constitución"*.

Señala que tiene razón el actor en que por tratarse de una renta endógena, existen unos requisitos rigurosos para que el Congreso se inmiscuya en la destinación de estas rentas e indica que ni se citan ni se evidencian razones que justifiquen la intromisión del Gobierno en este impuesto, y que la determinación de la destinación del tributo contraria a la Constitución ya que es una injerencia indebida del legislador en la autonomía de las entidades territoriales.

5. Asociación Nacional de Alumbrado Público (ANAP)

Estima que las normas demandadas deben ser declaradas **exequibles**. Con relación al **primer cargo**, sobre la delegación al Gobierno para reglamentar un tributo, sostiene que se puede permitir que a través de una norma reglamentaria se establezcan las estructuras económicas de la prestación del servicio por razones de eficiencia y que esta circunstancia en nada afecta las competencias de los municipios en el ámbito tributario.

Sobre el **segundo cargo** relacionado con la destinación exclusiva del tributo de alumbrado público, señala que no contraviene la Constitución, por cuanto la definición de destinación específica se encuentra ligada a la naturaleza del tributo y no a una intención del legislador de sustraer legítimamente competencias a nivel territorial.

Indica que la finalidad del legislador en el establecimiento de este específico mecanismo de financiación, no se revelan arbitrarios, ni desproporcionados, ya que esta atribución no tiene como intención sustraer competencias a las entidades territoriales, sino diseñar un régimen tributario más moderno y completo que facilite el recaudo.

Por otra parte, citando el artículo 359 de la Constitución, establece que la prohibición de rentas de destinación específica se aplica exclusivamente a las rentas de carácter nacional que entran al presupuesto nacional, y no a las rentas locales que engrosan los presupuestos departamentales, distritales o municipales[17].

Sostiene que es potestativo del legislador, en ejercicio de la libertad de configuración, fijar una destinación específica a la contribución creada para garantizar la prestación del servicio de alumbrado público, y que la autonomía de los entes locales se encuentra plenamente garantizada en la medida en que cada municipio o distrito puede adoptar o no la contribución, fijar la tarifa y términos precisos en que regirá en la respectiva localidad, respetando la destinación de origen legal, dado que su potestad tributaria es derivada y no originaria.

Concluye señalando que la injerencia del legislador se justifica por la amplitud de su alcance y la naturaleza social de su contenido, pues las actividades de generación y suministro de energía eléctrica, en el momento actual, exigen un espacio mucho más amplio que excede a lo simplemente regional o local.

6. Asociación Colombiana de Distribución de Energía Eléctrica (ASOCODIS)[18]

Encuentra que los apartados de las norma demandadas deben ser declaradas **exequibles.** En primer lugar indica que le corresponde al Presidente de la República, como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarias para la cumplida ejecución de las leyes, en los términos del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución. Esta potestad únicamente puede desarrollar el contenido de la ley, estando vedado ampliar o restringir el sentido de la ley, suprimir o modificar las disposiciones previstas en esta[19].

Por otra parte explica que el contexto de la expedición de la norma, fue motivada por los abusos en todo el territorio nacional en la forma de determinación del impuesto de alumbrado público, que en muchos casos es excesiva y desbordada, dando lugar a que se hayan dado varios asuntos de parte

---

[17] Cita la Sentencia C-040 de 1993.
[18] A través de José Camilo Manzur Jattin.
[19] Cita en este sentido la Sentencia C-1005 de 2008. Folio 4.

del legislador para regular este asunto. En este sentido hace énfasis en que el artículo 349 establece específicamente que la finalidad de la norma es la de "***evitar abusos en su cobro***"[20].

Teniendo en cuenta lo anterior indica que el parágrafo 2° del artículo 349 de la Ley 1819, no contradice el artículo 338 de la Constitución, por cuanto si bien el constituyente encomendó únicamente a la ley la tarea de fijar los elementos constitutivos de los impuestos, nada impide que el legislador, dentro del marco de las competencias constitucionales, expresamente señale los criterios técnicos que deben ser tenidos en cuenta en la determinación del impuesto, con el fin de evitar abusos en su cobro, sin perjuicio de la autonomía y las competencias de los entes territoriales, los cuales si bien deben ser tenidos en cuenta para la determinación del impuesto que trata la norma, no necesariamente, tienen que ver con la regulación de aspectos relacionados con el hecho generador, la base gravable y la tarifa, elementos propios de la determinación del impuesto[21].

En este sentido expresa que el artículo 349 de la Ley 1819 de 2016, se ajusta a la constitución nacional, por ser manifestación del principio de libertad configurativa del legislador, ratificación de la necesidad de reglamentación de la materia y del ejercicio de la potestad reglamentaria en cabeza del Gobierno Nacional que consagra la Constitución, para la definición de los criterios técnicos por parte del Estado, para evitar los abusos existentes a la hora de que los municipios dentro de su autonomía adopten el impuesto de alumbrado público.

Señala que los municipios no tienen dentro del marco de su autonomía soberanía tributaria para efectos de la creación de un impuesto, y que la jurisprudencia constitucional ha establecido que aun cuando de la lectura aislada del artículo 338 de la Carta se faculta al Congreso, a las asambleas y a los concejos para imponer contribuciones fiscales o parafiscales, ello no es así, pues dicha disposición ha de interpretarse en íntima relación con el artículo 287.3 de la Constitución que les confiere autonomía a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses "*dentro de los límites de la Constitución y la ley*".

Con relación a que el artículo 350 de la Ley 1819 vulnera la prohibición de la destinación exclusiva de los recursos públicos, encuentra que dado que uno de los fines esenciales del Estado, es promover la prosperidad general, asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, dentro de los cuales se encuentra el de garantizar el gasto público social, la inversión social, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, considera que es legítimo que el Congreso de la República, al autorizar la creación del impuesto de alumbrado público hubiere dispuesto que este se destine "exclusivamente" a la prestación, mejora, modernización y ampliación del

---

[20] Folio 4.
[21] Folio 5.

servicio de alumbrado público, incluyendo el suministro, la administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado[22].

Subraya que el servicio de alumbrado público es una inversión y gasto social prioritario que promueve la prosperidad y el bienestar general, y el mejoramiento de la calidad de vida de la población y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado[23]. Sobre este punto indica que armonizando el preámbulo y los artículos 1, 287, 359, 365 y 366 de la C. Pol. se puede concluir que el concepto de autonomía territorial debe entenderse dentro de los fines esenciales del Estado y sus autoridades, y, en consecuencia el legislador nacional no puede dar un uso diferente al señalado en la Constitución y la ley y así no vulnere el "*núcleo esencial*" de un tributación territorial.

Sobre este artículo finaliza indicando que no se puede vulnerar la autonomía territorial con la decisión del Congreso de establecer la destinación del impuesto que autoriza crear "exclusivamente" para la prestación del servicio de alumbrado público, por cuanto con la prestación del servicio de alumbrado público se promueve la prosperidad general, el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de la población y asegura el cumplimiento de los deberes sociales del Estado[24].

En relación con el cargo en contra del artículo 351 sostiene que establecer que el impuesto se cobrará de acuerdo a la metodología diseñada por el Ministerio de Minas y Energía -o la entidad que este delegue- no se vulnera la autonomía territorial teniendo en cuenta que el artículo 338 de la Constitución dispone que el Congreso de la República, en virtud del principio de República unitaria, puede señalar los aspectos generales de un tributo que como el alumbrado público tiene carácter territorial.

Por último, explica que la competencia asignada por el Congreso de la República al Ministerio de Minas y Energía para estos efectos, contrario a lo expresado por el demandante, reafirma las competencias que en materia de intervención reconoce la Constitución, en donde se garantiza la prestación eficiente del servicio de alumbrado público al exigir la elaboración por parte del Ministerio de Minas y Energía de una metodología para que se determinen los costos de la prestación del servicio público[25].

7. Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones (ANDESCO)

Considera que los apartados de las normas demandadas deben ser declarados **exequibles**. En primer lugar describe cómo ha sido regulado el servicio de

---

[22] Folio 13.
[23] Ibíd.
[24] Sobre este punto indica que se debe proveer por la mejora y la universalización de este servicio, porque en muchos territorios, se ha marginalizado la prestación de este servicio en condiciones de calidad (p. 14).
[25] Folio 22.

alumbrado público en Colombia, posteriormente explica que se han presentado varios problemas relacionados con el cobro del impuesto de alumbrado público como "*la insuficiencia financiera para garantizar la recuperación de los costos asociados a la prestación del servicio y el despilfarro o desvío de los recursos hacia otras actividades*"[26].

Así mismo resalta que se ha presentado inequidad en la asignación de las cargas tributarias derivadas de la falta de homogeneidad en la definición de los elementos estructurales del tributo que ha dado lugar a que el valor del impuesto para contribuyentes de un mismo estrato socioeconómico varié significativamente de un municipio a otro, y que el costo del servicio de alumbrado público no se distribuya equitativamente entre los usuarios[27].

De otro lado, resalta que se ha presentado ineficiencia e inequidad derivadas de la falta de conexidad entre el valor del impuesto y el valor de los costos de prestación del servicio, porque mientras en unos casos el valor del impuesto se ha vuelto excesivo, propiciando inequidades y controversias judiciales, en otros casos ha resultado insuficiente afectando la calidad y cobertura del servicio y causando un perjuicio para las empresas que lo prestan.

Sobre los cargos formulados sostiene que no es cierto que la disposición acusada obligue a las autoridades municipales a definir el hecho generador del tributo en los términos que señale el reglamento, puesto que el hecho generador de la obligación fue expresamente definido por la misma Ley 1819 de 2016 (inciso 2° del artículo 349), sin que el propósito de la facultad reglamentaria que se le otorga al Gobierno Nacional sea modificar dicha previsión legal, y porque la misma disposición acusada indica claramente que dicha reglamentación obra "*sin perjuicio de la autonomía y las competencias de los entes territoriales*".

Igualmente señala que tampoco es cierto que la norma acusada obligue a las autoridades locales a definir la tarifa del impuesto de alumbrado público de conformidad con lo establecido en la reglamentación del Gobierno puesto que el mismo inciso 2° del artículo 349 de la Ley 1841 dispuso que este elemento, junto con los sujetos pasivos y la base gravable, deberá ser definido por los concejos municipales y distritales, disposición que, de plano, excluye la posibilidad de que el Gobierno Nacional adopte alguna decisión sobre la materia.

Hace énfasis en que una lectura del parágrafo 2° del artículo 349 de la Ley 1819 indica que el propósito de la reglamentación por parte del Gobierno no es otro que brindarle a las autoridades locales un marco de referencia técnico para la implementación del tributo en sus respectivas jurisdicciones, es decir, una guía que promueva la aplicación de los postulados de equidad y eficiencia y, especialmente, que minimice el riesgo de los cobros exagerados en que puede

---

[26] Folio 6 de la Intervención.
[27] Folio 7 de la Intervención.

incurrir los municipios, sin que esto implique de ninguna manera suplantar al legislador en lo concerniente la definición del hecho gravado o al ente local la definición de los demás elementos de la obligación no definidos en la ley, como lo son los sujetos pasivos, la base gravable y la tarifa del impuesto[28].

Explica que conforme a lo establecido en las sentencias C-690 de 2003 y C-608 de 2012, el legislador sí puede delegar en el reglamento o en la propia administración la concreción de algunos aspectos de naturaleza técnica o de administración del tributo, tales como variables o conceptos económicos, la certificación del valor de ciertos productos o bienes, los métodos para la valoración de activos con incidencia en la determinación de la base gravable o en la definición de la tarifa, y los procedimientos recaudo[29].

Sostiene que la disposición acusada no tiene por objeto asignarle al Ministerio de Minas y Energía la facultad para definir la tarifa del tributo aplicable a los usuarios sino regular un aspecto esencial de la prestación del servicio de alumbrado público, como es la elaboración de una metodología para la determinación de los costos y gastos asociados al desarrollo de la actividad, que hasta ahora venía desarrollando la CREG.

Por esta razón estima que el ejercicio de esta función no solo no vulnera la autonomía tributaria de los municipios, sino que responde a una facultad constitucional de intervención del Estado en la economía que tiene como fin último asegurar la correcta, oportuna y eficiente prestación de un servicio público esencial para la comunidad, ya que de acuerdo con el artículo 334 de la C. Pol. se establece que el Estado puede intervenir en las actividades económicas con el fin de promover el logro de sus fines esenciales y, de manera especial, en la prestación de los servicios públicos con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

8. Asociación Nacional de Industriales (ANDI)[30]

Indica que los apartados de las normas demandadas deben ser declarados **exequibles**. Con relación al **primer cargo** sobre la inexequibilidad de la frase "*de conformidad con la metodología para la determinación de costos establecida por el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que delegue el Ministerio*" contenida en el artículo 351 encuentra que esta norma regula dos aspectos: la esencia del gravamen y el carácter eminentemente técnico del mismo[31].

---

[28] Folio 9.
[29] Folio 10.
[30] A través de Adriana Zapata Giraldo, Claudia Amore Jiménez, Alberto Echavarría Saldarriaga.
[31] Folio 4.

Explica que la participación del Ministerio de Minas y Energía hace relación exclusiva con el aspecto de carácter técnico, y que si dicha participación fuera excluida subsistiría la obligación en cabeza de municipios y distritos de realizar un estudio técnico de referencia.

Manifiesta que estipular que la metodología para la determinación de los costos sea establecida por el Ministerio de Minas y Energía, de ninguna forma limita la configuración normativa asignada a los concejos municipales, sino que lo que busca es organizar y unificar de cierta forma el impuesto de alumbrado público, de forma tal que no se establezca tratamientos diferenciales injustificados entre los diferentes municipios[32].

Respecto al **segundo cargo**, sobre la prohibición de tributos con destinación específica, explica que si el gravamen fuera de libre destinación podría llegarse al absurdo de que existiera el gravamen y no existiera prestación del servicio de alumbrado público, y sostiene que si estos recursos fueran de libre destinación iría en contra de la misma financiación del servicio de alumbrado público, porque el municipio o distrito, podría hacer uso de sus recursos para atender otras necesidades[33].

Por otro lado señala, que la prohibición consagrada en el artículo 359 de la C. Pol. recae sobre rentas tributarias del orden nacional y no territorial, es decir sobre impuestos nacionales, y que en el caso de los impuestos territoriales, lo que se ha dispuesto son unas directrices establecidas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional[34], que dispone que el Congreso puede intervenir en las rentas endógenas de las entidades territoriales.

Explica que los tres casos establecidos por la jurisprudencia para que el Congreso intervenga en las rentas endógenas son: (i) cuando la Constitución así lo ordena o autoriza expresamente; (ii) cuando resulte precisa para proteger el patrimonio de la Nación o mantener la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa y (iii) cuando las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional. Asevera que en el caso del gravamen de alumbrado público, la destinación específica cabe dentro del tercer supuesto, "*cuando las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen*" por trascender el ámbito simplemente local o regional.

Con relación a la idoneidad explica que el gravamen desde su creación, tiene una vinculación directa e inescindible, con el servicio de alumbrado público, y que esta delegación es necesaria y proporcional porque asegura la prestación eficiente del servicio, toda vez que sería absurdo que el gravamen existiera sin la prestación adecuada y suficiente del servicio de alumbrado público.

---

[32] Ibíd.
[33] Folio 2.
[34] Cita la Sentencia C- 262 de 2015.

Finalmente encuentra que la declaratoria de inexequibilidad de la palabra "*exclusivamente*", no permitiría concluir que el gravamen es de libre destinación, ya que todas las disposiciones de la Ley 1819 de 2016 referidas al gravamen de alumbrado público están en función de la prestación efectiva del servicio de alumbrado público, es decir que para admitir la libre disposición de recursos del gravamen de alumbrado público habría que reestructurar sustancialmente el gravamen empezando por su misma denominación[35].

9. Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT)

Expresa que los apartes de las normas demandadas son **exequibles.** En primer lugar explica el origen de la regulación que es derivada de la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas contenidas en la Ley 1753 de 2015 – Plan Nacional de Desarrollo - por la Corte Constitucional en la Sentencia C-272 de 2016, al considerar que el servicio de alumbrado público no puede ser adoptado como una contribución especial, porque la financiación de un servicio público no es compatible con este tipo de tributo.

En cuanto al cargo sobre la reglamentación de los criterios técnicos en cabeza del gobierno nacional, estima que el actor da una lectura parcial al artículo, porque si bien es cierto se faculta al reglamento expedido por el Gobierno Nacional al señalamiento de los criterios técnicos que deben ser tenidos en cuenta para la determinación del impuesto con el loable fin de evitar abusos en su cobro, la norma expresamente señala que esto se dará sin menoscabar la autonomía y las competencias de los entes territoriales.

Aduce que el legislador acude a la facultad reglamentaria como una medida para ajustar técnicamente el impuesto, es decir para establecer los detalles que requiere el mismo y que no pueden ser cubiertos por la ley dada la complejidad del mismo, situación que no viola el artículo 338 de la C. Pol., porque el reglamento no está legislando sino regulando técnicamente el impuesto creado y dándole una operatividad al impuesto. [36]

Sostiene que la facultad reglamentaria busca la producción de actos administrativos que hagan operativa la ley y que la encaucen del sentido abstracto y general a las situaciones concretas y particulares, hecho que no contradice la Constitución, máxime en una materia que como la de este impuesto (criterios técnicos del alumbrado público) no pueden ser previstos en la norma legal.

---

[35] Folio 5.

[36] Cita para sostener esta tesis la Sentencia C-228 de 1993, en donde la Corte Constitucional señaló que, "*La potestad reglamentaria en materia tributaria, al ser una potencialidad no contradice la naturaleza de la rama ejecutiva del poder público, porque la función es la de reglamentar como acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley. Si el legislador hace la ley, el ejecutivo tiene el derecho-deber de encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real*".

De otro lado resalta que el parágrafo segundo del artículo 349 de la ley demandada, señala un término de seis (6) meses siguientes a la expedición de la ley para que el Gobierno Nacional reglamente la materia, límite temporal que en criterio de la entidad vulnera el numeral 11 del artículo 189 de la C. Pol, ya que la facultad reglamentaria en cabeza del presidente debe conservarse durante todo el tiempo de vigencia de la ley, justamente para satisfacer el objetivo de dar cumplida la ejecución a la ley[37].

Señala que tal como se ha venido exponiendo la facultad tributaria de los municipios y distritos no es absoluta y siempre se realiza en el marco de la Constitución y la ley, por lo tanto el Congreso puede fijar el marco en el cual los municipios adapten el tributo a sus particularidades y necesidades.

Sobre este punto cita la jurisprudencia del Consejo de Estado que al revisar la legalidad de los acuerdos municipales que han regulado el impuesto de alumbrado en los términos de la ley 97 de 1913 que no tenía límite legal expresamente manifestó que, "*En el impuesto de alumbrado público la tarifa debe reflejar el costo real de la prestación del servicio y para tal efecto las entidades territoriales pueden acudir a distintos métodos razonables para calcular las tarifas, estos métodos deben ser debidamente sustentados y justificados*".

Por último, apunta que la regulación guarda correspondencia con la facultad del artículo 334, que permite la intervención del Estado por mandato de la ley, en la economía para la garantía del acceso efectivo a los servicios básicos y asegurar el desarrollo armónico de las regiones.

En relación con el **segundo cargo** atinente con la posible violación del artículo 359 de la C. Pol., por parte del artículo 350 de la ley demandada específica que dicha prohibición se reputa en principio de las rentas nacionales y por ende no riñe contra la naturaleza del impuesto municipal que el mismo tenga una destinación específica.

Considera sobre este punto que la injerencia del legislador en la destinación de recursos de fuente endógena de las entidades territoriales, de acuerdo con lo señalado en la Sentencia C-414 de 2012, no es en sí misma inconstitucional, pues puede estar justificado si persigue una finalidad imperiosa y el medio empleado para alcanzarlo es idóneo, necesario y proporcional.

---

[37] Explica que en tal sentido se ha pronunciado la jurisprudencia de la Corte Constitucional en donde en la Sentencia C-1005 de 2008 se indicó que, "*La jurisprudencia constitucional ha insistido en que someter la potestad reglamentaria a una limitación de orden temporal significa desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11, superior, según el cual, la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa sino que el Presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar su cumplida ejecución. En otras palabras: el legislador no puede someter a ningún plazo el ejercicio de la potestad reglamentaria*".

Finaliza sobre este cargo sosteniendo que el tributo sobre el servicio público de alumbrado tiene el propósito de cubrir el costo de prestación de este servicio, por ello al señalar la ley o su destinación a la prestación, mejora, modernización y ampliación del servicio de alumbrado público, incluyendo el suministro, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo, no vulnera el principio de autonomía del ente territorial, porque es la ley en ejercicio del poder originario quien crea el tributo y señala el destino único a este objetivo especial impuesto, sin que ello obste para que el municipio pueda administrarlo dentro de un parámetro legal establecido.

10. Academia Colombiana de Jurisprudencia[38]

Estima que los apartados de las normas demandadas deben ser declarados **exequibles.** Con relación al primer cargo expone que la regulación por parte del Gobierno en cabeza del Ministerio de Minas y Energía tiene como fin el de evitar abusos en su cobro, y no se vulnera el principio de legalidad puesto que el Congreso determinó el hecho generador y autorizó a los concejos municipales y distritales para la definición de la base gravable y las tarifas de la obligación tributaria.

Señala que en la delegación no se fija la base ni la tarifa sino que se enlista y definen los criterios técnicos para facilitar una medición razonable del hecho gravado, de manera que no es el ejecutivo, quien finalmente determina algún elemento esencial de la obligación[39].

Explica que la norma demandada no pretende inmiscuirse en la autonomía fiscal de las entidades territoriales, sino que busca por el contrario, fijar un método para la determinación de los costos y la regulación de los criterios técnicos del impuesto y de esta manera que se fortalezcan los principios de equidad y generalidad tributaria para que este impuesto se cobre de manera equitativa según al estrato social o en donde se ubique la vivienda. Finalmente expone que no se está delegando la definición de los elementos esenciales del impuesto de alumbrado público al ejecutivo, ya que se indica en el mismo precepto que esto se realizará "*sin perjuicio de la autonomía y competencia de las entidades territoriales*".

Con relación al **segundo cargo** referente a la destinación exclusiva del impuesto a la actividad inherente al servicio de alumbrado público, indica que el impuesto de alumbrado público se clasifica como un impuesto especial, ya que su importe se destina a una actividad específica que es, "*la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público*" que es la condición de existencia de este tributo, sin que esto conlleve una intromisión en la autonomía fiscal de las entidades territoriales[40].

---

[38] Por intermedio de la académica Lucy Cruz de Quiñones.
[39] Ibíd.
[40] Folio 16.

De otra parte señala que se excluye de la prohibición contenida en el artículo 359 de la C. Pol. sobre rentas con destinación específica, porque en este caso las partidas incorporadas al presupuesto para la realización de obras y la prestación del servicio de alumbrado público, "*reporta un beneficio general a la población*" y como su mantenimiento conlleva el carácter de inversión social por lo que el recaudo para sortear los costos de su prestación, suministro, administración etc., si puede tener el carácter de renta de destinación específica[41].

Finalmente sostiene que se han registrado precedentes en los que los municipios han destinado para múltiples fines, ajenos a la prestación del servicio, estos recursos, llegando incluso, a causar perjuicios patrimoniales y que por esto se justifica la destinación específica de este tributo[42].

11. Universidad Externado de Colombia

En primer lugar indica que para resolver el problema jurídico hay que determinar la categoría tributaria en que se enmarca el impuesto. Sobre este punto señala que es una contribución especial y no a un impuesto o tasa.

Teniendo en cuenta lo anterior considera que no comparte el precedente establecido por parte de la Corte en la Sentencia C-272 de 2016, en donde esta Corporación declaró la inconstitucionalidad del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 por considerar que el alumbrado público se brinda en interés general y persigue objetivos y bienes que interesan a la colectividad, y que por tanto, no puede ser una contribución la llamada a financiar este servicio pues estaría estableciendo beneficiarios individuales del mismo.

Aduce que una posición en tal sentido, no solo iría en contra de la libertad de configuración del legislador en materia tributaria, sino que también supondría un juicio de conveniencia. Recomienda que la Corte declare **la constitucionalidad condicionada** de la disposición acusada, bajo el entendido que la misma corresponde a la figura de la contribución especial.

Expone que al tratarse de una contribución especial, es posible que el Gobierno, a partir del estudio técnico que realice el Ministerio de Minas, establezca los criterios técnicos que deben ser tenidos en cuenta con la determinación del impuesto por parte de los concejos municipales y distritales, así como los otros

---

[41] Cita como referencia jurisprudencial la Sentencia C-272 de 2016 que estableció que, "*El servicio de alumbrado público busca satisfacer un interés general y colectivo, y no un interés privado e individual, pese a que esto último se logre accidentalmente en algunos supuestos. Se trata de un servicio emblemáticamente establecido en beneficio de la generalidad (...)*".

[42] Hace referencia al caso de Buga que según informe de la Contraloría durante la vigencia 2011, el municipio recaudó por impuesto de alumbrado público $2.093 millones y sus gastos totales en la prestación del servicio fueron de $2.868 millones lo cual arrojó un déficit de $-774 millones (Folios 20 y 21).

elementos del hecho generador de la contribución especial del servicio de alumbrado público, en especial, los sujetos pasivos.

De otra parte sostiene que no es inexequible la expresión contenida en el artículo 350 de la ley demandada que señala que el impuesto de alumbrado público se destina "exclusivamente" a la prestación, mejora, modernización y ampliación del servicio de alumbrado público; así como a la actividad de iluminación ornamental y navideña en estos espacios públicos, ya que dicha destinación persigue un fin legítimo y constitucionalmente valioso, como es garantizar la prestación del servicio de alumbrado público.

Finalmente, con relación a la posible violación del artículo 359 de la C. Pol que establece la prohibición de la destinación específica de las rentas, señala que la Corte se debe **declarar inhibida** ya que los cargos no son claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes.

12. Intervención ciudadana de Alfonso Figueredo Cañas

Indica que los apartados de las normas demandadas deben ser declaradas **exequibles**. Sobre el **primer cargo** sostiene que el actor ignora, la función reglamentaria propia del poder ejecutivo y que este se limita a determinar las condiciones técnicas relacionadas con la eficacia y eficiencia del servicio, como es la función de la CREG, que ha ejercido funciones similares[43].

Explica que tampoco se configura una violación del principio de la legalidad de los tributos, en el sentido que la ley demandada no delega en el Ministerio de Minas funciones constitucionales que son la determinación de los elementos esenciales del tributo que son: hecho generador, base gravable y sujeto pasivo.

Sostiene que el artículo 338 de la C. Pol. establece los elementos de la obligación tributaria, en donde se indica que los municipios y distritos podrán, a través de los concejos municipales y distritales, adoptar el impuesto de alumbrado público como una sobretasa del impuesto predial.

Expone que la definición de los aspectos técnicos a tener en cuenta para la determinación del impuesto está en relación directa con la base gravable, pero está muy lejos de definirla como argumenta el demandante, debido a que esta función dispone como exclusivo de los concejos municipales que fijen las tarifas de acuerdo a la realidad del sistema en su jurisdicción.

Con relación al **segundo cargo** sobre la posible inconstitucionalidad de las expresiones contenidas en el artículo 350 de la Ley 1819 encuentra que no son inconstitucionales ya que el impuesto de alumbrado público desde su origen ha

---

[43] Cita la Resolución 123 de 2011 *"Por la cual se aprueba la metodología para la determinación de los costos máximos que deberán aplicar a los municipios o distritos, para remunerar a los prestadores del servicio así como el uso de los activos vinculados al sistema de alumbrado público"*.

sido una renta municipal con destinación específica como se describe en la Ley 97 de 1913.

Concluye explicando que la destinación específica del impuesto de alumbrado público, obedece a que el legislador desde el mismo momento que ha creado el impuesto al alumbrado público como función del Estado para la garantía de la seguridad y libre locomoción de las personas, se aseguró que las entidades territoriales contaran con los mecanismos idóneos para satisfacer la necesidad del mantenimiento, operación y expansión del sistema, sin que sus recursos a la voluntad de las políticas de las administraciones en curso.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto 6416, radicado el diecinueve (19) de julio de 2018, solicita a la Corte Constitucional que se debe declarar **inexequible** el parágrafo 2° del artículo 349 de la Ley 1819 de 2016.

Por otra parte solicita la **exequibilidad condicionada** de las expresiones "*exclusivamente*" y "*a la actividad de iluminación ornamental navideña y en los espacios públicos*" contenidas en el artículo 350 y la expresión "*de conformidad con la metodología para la determinación de costos establecida por el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que delegue el Ministerio*" contenida en el artículo 351 de la ley demandada.

Explica que la regulación sobre alumbrado público efectuada en la Ley 1819 de 2016 **materialmente corresponde a una tasa** ya que (i) fue creada por una ley; (ii) hace parte del presupuesto correspondiente; (iii) tiene destinación específica; (iv) es obligatoria su contribución por razones de orden público y de beneficio social y económico, (v) constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado mediante el suministro de alumbrado público a los ciudadanos; (vi) su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido, es decir el servicio de alumbrado público; y (vii) es un ejemplo típico de las tarifas de los servicios públicos.

Con relación a la **inexequibilidad** del parágrafo 2° del artículo 349 explica que los tributos solo pueden ser creados mediante ley y que estos se clasifican en recursos **exógenos**, cuando son transferidos por la Nación, o **endógenos** cuando son recursos propios de los entes territoriales[44]. Teniendo en cuenta esta diferenciación señala que los recursos endógenos, la intervención por parte del legislador es más limitada y se debe indagar en un primer término, si el legislador ha adoptado una decisión razonable y proporcionada, y en segundo lugar si la decisión es útil, necesaria y estrictamente proporcionada para proteger

[44] Explica que son fuentes exógenas de financiación, por ejemplo, el Sistema General de Participaciones, rentas nacionales cedidas etc. Sin embargo son rentas endógenas cuando son producidas por la propia entidad territorial. Folio 9.

recursos nacionales seriamente amenazados, o para defender la estabilidad macroeconómica de la nación[45].

Explica que la Ley 1819 definió directamente el hecho generador del tributo y dejó a cargo de los concejos distritales y municipales la determinación de los sujetos pasivos, la base gravable y la tarifa, **circunstancia que no afectaría el principio de autonomía territorial en la administración de sus recursos propios**. Sin embargo encuentra que cuando en el parágrafo 2° del artículo 349 se establece que, "*El Gobierno nacional **reglamentará** los criterios técnicos **que deben** ser tenidos en cuenta en la determinación del impuesto por parte de los entes territoriales*"[46] se incurre en varias violaciones al orden constitucional.

Por un lado sostiene que al asignar competencias legislativas tributarias al ejecutivo por vía administrativa, se produce un vaciamiento de las competencias propias del Congreso de la República en esta materia, puesto que es la ley la que directamente debe establecer los criterios técnicos que determinan el tributo de alumbrado público, "*ya que sin estos criterios técnicos no se puede hacer la imposición correspondiente*"[47]. De otra parte señala que se produce una violación de la autonomía territorial "*ya que obligatoriamente tales criterios deben ser tenidos en cuenta por los respectivos concejos para poder imponer el tributo de alumbrado público*".

Por último, considera que se genera una violación del principio de legalidad tributaria porque no se tiene certeza de los criterios razonables para que el Gobierno Nacional reglamente dicho tributo, es decir, que es un asunto que queda "*al libre albeldrío de la reglamentación nacional, lo que por consecuencia puede generar inseguridad jurídica*"[48].

Respecto a la parte final del artículo 351 de la Ley 1819, que establece que los municipios tienen la obligación de determinar los costos de la prestación del servicio de alumbrado público, de conformidad con la metodología establecida por el Ministerio de Minas y Energía, señala que en su criterio no riñe con el principio de legalidad tributaria, ni con la autonomía de los municipios y distritos a través de los concejos para definir los elementos esenciales del tributo, como la tasa que debe ser cobrada.

Explica que el alumbrado público es un servicio público a cargo del distrito o municipio, razón por la cual resulta viable que el legislador haya exigido a estas entidades territoriales determinar los costos de su prestación de conformidad con la metodología establecida por el Ministerio de Minas y Energía, ya que esta entidad está facultada a realizar esta intervención, por la competencia que tiene

---

[45] Sentencia C-579 de 2001.
[46] Negrilla fuera del texto.
[47] Folio 11.
[48] Ibíd.

el Estado de regular los servicios públicos por razones de interés general en la garantía de su suministro a precios razonables[49].

En opinión del Ministerio Público, resulta constitucional que el legislador haya decidido que, una vez estimados los costos de la prestación del servicio público, estos se constituyan en el límite máximo del tributo a cobrar ya que en su criterio se trata de una tasa. Sin embargo estima que el artículo 351 de la ley demandada se debe condicionar bajo el entendido de que, "*los servidores municipales y distritales competentes responderán civil, penal y disciplinariamente si aprueban y cobran más de lo debido en materia de costos por la prestación del servicio de alumbrado público que realmente suministren, con el fin de evitar que haya abusos en el cobro de dichos servicios por sobrecostos o por falta de planeación presupuestal*".

Las razones del condicionamiento es que la determinación de los costos de la prestación del servicio de alumbrado público es una responsabilidad de los entes territoriales de la cual no se pueden sustraer, y que lo que se quiere con el establecimiento de la norma es evitar abusos "*por el cobro de dichos servicios por sobrecostos o por falta de planeación o de ejecución presupuestal*"[50].

Por último con relación a la posible violación del artículo 359 de la C. Pol. sobre la destinación exclusiva del impuesto de alumbrado público que se establece en el artículo 350 de la ley 1819, lo que incluye permitirles a las entidades territoriales la posibilidad de complementar dicha destinación exclusiva a la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos, contenida en el parágrafo de este mismo artículo, sostiene que como se trata de una tasa, que según el artículo 388 de la Constitución establece que su cobro responde exclusivamente a la "*recuperación de los costos de los servicios que los presten*", no se produce una vulneración a la Constitución[51].

No obstante lo anterior, indica que teniendo en cuenta que el cargo analizado cuestiona la autonomía de los distritos y municipios para administrar sus propios recursos en cuanto a la decisión de la destinación de los mismos, se observa que la destinación específica dada por el legislador al tributo de alumbrado público, "*(...) no exime al ente territorial de garantizar la prestación de ese servicio y de garantizar la prestación de ese servicio y hacer los pagos al prestador contratado en los eventos de desfinanciación por disminución en el recaudo o por variaciones imprevistas en los costos no imputables al prestador o por malos cálculos del ente municipal o distrital de tales costos*"[52].

---

[49] Cita la el artículo 20 de la Ley 143 de 1994 que en relación con el sector energético establece que le corresponde al Estado la regulación una adecuada prestación del servicio y que en los literales c) y e) del artículo 23 señala que le corresponde a la Comisión de Regulación de Energía y Gas definir la metodología, "*para el cálculo de las tarifas por el acceso y uso de redes eléctricas...*"

[50] Página 13 del Concepto.

[51] Folio 14.

[52] Ibíd.

Considera que esto se deriva de que en el artículo 365 de la Carta se establece que, "*es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional*", y porque el principio de eficiencia tributaria le da a los entes municipales y distritales la competencia para ejercer los cobros coactivos por incumplimiento de las obligaciones tributarias.

En este orden de ideas solicita que se declare ajustada a la Constitución los apartados demandados del artículo 350 de la ley demandada bajo el entendido de que, "*la destinación específica dada por el legislador al tributo de alumbrado público, no exime al ente territorial de garantizar la prestación de ese servicio y de hacer los pagos al prestador contratado en los eventos de desfinanciación por disminución en el recaudo o por variaciones imprevistas en los costos no imputables al prestador o por malos cálculos del ente municipal o distrital de tales costos*"[53].

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución, la Corte es competente para conocer el asunto de la referencia ya que se trata de una demanda interpuesta contra los apartados de los artículos 349, 350 y 351 de la Ley 1819 de 2016 "*por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones*".

Cuestión Previa. Petición de inhibición.

Petición de inhibición

2. Dado que el Ministerio de Minas y Energía y la Universidad Externado de Colombia consideran que la demanda no cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, y sugieren que la Corte debe proferir un **fallo inhibitorio,** pasa la Sala a verificar si la demanda cumple con los requisitos mínimos para ser analizada[54].

3. El **Ministerio de Minas y Energía** estima que se debe proferir un fallo inhibitorio con relación al parágrafo 2° del artículo 349, porque el demandante hace una lectura parcial de la norma, en donde se limita a mencionar la facultad del Gobierno Nacional de reglamentar la metodología para determinar los costos del servicio de alumbrado público, omitiendo que en la misma disposición se

---

[53] Folio 15.

[54] Con relación al Ministerio de Minas y Energía es su petición principal, porque de manera subsidiaria pide la exequibilidad de la norma. La Universidad Externado de Colombia solicita la inhibición respecto al cargo relacionado con la prohibición de rentas de destinación específica contenido en el artículo 359 de la C. Pol, por falta de pertinencia.

establece que dicha facultad se ejerce, "*sin perjuicio de la autonomía y las competencias de los entes territoriales*".

4. Además aduce que el actor no contrasta el contenido normativo con el de la Constitución, y no efectúa un análisis de fondo de los apartados demandados, ya que no se precisa el grado de violación. Así mismo indica que se establecen consideraciones subjetivas sin mayor análisis sobre su violación dando lugar a que no se cumpla con el requisito de pertinencia.

5. Por su parte, la **Universidad Externado de Colombia** considera que el cargo relacionado con la prohibición de las rentas de destinación específica contenido en el artículo 359 de la Constitución carece de las cargas de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia y por ende se debe proferir una sentencia inhibitoria sobre este cargo.

6. Teniendo en cuenta estas consideraciones le corresponde a la Sala verificar si como aducen estas entidades la demanda carece de los requisitos mínimos para ser analizada, o si por el contrario se cumplen con los requisitos básicos para ser valorada constitucionalmente.

7. El artículo 40.6 de la C. Pol., establece el derecho de interponer acciones públicas de inconstitucionalidad. El principio *pro actione*, implica que por la naturaleza pública de aquellas acciones, que las mismas no deben estar sometidas a condiciones técnicas especialísimas que la hagan inviable o improcedente. No obstante lo anterior, la jurisprudencia constitucional también ha dispuesto que la demanda de inconstitucionalidad debe cumplir con unos criterios mínimos de racionalidad argumentativa, que tenga en cuenta unos presupuestos generales y otros especiales que hagan viable la acción, presupuestos que deben balancearse para establecer si se presenta con la demanda argumentos que permitan verificar que el actor cumplió correctamente con un escenario de racionalidad argumentativa que permitan el diálogo en la toma de decisiones de fondo.

8. Sobre los **presupuestos generales**, se ha señalado que las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir con los criterios contenidos en el artículo 2° del Decreto ley 2067 de 1991. Además de dichos requisitos generales, la jurisprudencia constitucional ha señalado unos **criterios especiales** que se refieren a que las demandas de inconstitucionalidad, deben ser (i) claras, (ii) ciertas, (iii) específicas, (iv) pertinentes, y (v) suficientes[55]. Se ha hecho énfasis en que estos requisitos no pueden convertirse en un escrutinio excesivamente riguroso[56].

9. **En el caso objeto de estudio**, se evidencia que la demanda expone las razones de la inexequibilidad de los apartados del parágrafo 2° del artículo 349,

---

[55] Sentencias C-929 de 2007, C-149 de 2009, C-646 de 2010, C-819 y C-913 de 2011 y C-055 de 2013.
[56] Sentencias C-413 de 2003, C-012 de 2010 y C-892 de 2012.

y los apartados de los artículos 350 y 351 de la Ley 1819 de 2016 relacionados con la posible vulneración de los artículos 287, 338, 359 y 362 de la Constitución sobre la autonomía territorial, principio de legalidad del tributo y sobre la prohibición de establecer rentas de destinación específica.

10. Con relación a dichos cargos observa la Sala que el actor sustentó de manera clara, certera, específica, pertinente y suficiente que el delegar al Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Minas y Energía el establecimiento de los criterios técnicos y la metodología que deben ser tenida en cuenta para la determinación del impuesto de alumbrado público, vulnera el principio de autonomía fiscal de los municipios en sus rentas endógenas y el principio de legalidad del tributo.

11. Teniendo en cuenta lo anterior considera la Sala que la demanda cumple con los requisitos de claridad, pertinencia, certeza, especificidad y suficiencia en lo que se refiere a la posible vulneración del artículo 359 de la Constitución que prohíbe las rentas de destinación específica, al señalar que el artículo 350 de la ley demandada establece que la destinación del impuesto de alumbrado público tiene que ser invertida exclusivamente a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo el suministro, la administración, la operación, el mantenimiento, la expansión y desarrollo tecnológico de dicho servicio, así como la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos.

12. Sobre estos dos cargos evidencia la Sala que el actor contrasta las normas demandadas con los artículos constitucionales referenciados, además de citar jurisprudencia de la Corte Constitucional para respaldar sus argumentos, dando lugar a que se cumplan con los criterios generales y especiales para la admisión de la demanda de inconstitucionalidad ya que los cargos se pueden entender fácilmente, se realiza un contraste entre las normas constitucionales y legales y se proveen elementos argumentativos de índole constitucional para justificar los cargos.

13. En atención a lo anterior comprueba la Sala que en la corrección de la demanda el actor realiza un esfuerzo argumentativo coherente y claro, en donde se especifican y detallan los cargos de posible vulneración del principio de autonomía territorial y prohibición de destinación específica de los recursos públicos.

14. En **conclusión** la Corte considera que se cumple con los requisitos para analizar los cargos formulados por el demandante, y que, contrario a lo sostenido por el Ministerio de Minas y Energía y la Universidad Externado de Colombia, la demanda cumple con los presupuestos generales de la acción pública de inconstitucionalidad y los particulares de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia para realizar el estudio de fondo de los cargos.

Problemas jurídicos y metodología de decisión

15. Una vez resuelto lo atinente a la petición de inhibición pasa la Corte a resolver los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿Se vulneran los **principios de autonomía de las entidades territoriales y de legalidad del tributo,** contenidos en el numeral 3° del artículo 287 y en los artículos 338 y 362 de la Constitución, el disponer que el Gobierno en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, establezca los criterios técnicos así como la metodología para la determinación del impuesto de alumbrado público dentro de los municipios y distritos?

(ii) ¿Vulnera el artículo 359 de la Constitución (alusivo a **la prohibición de destinación específica de rentas públicas)** la obligatoriedad de que los municipios y distritos asignen los recursos del impuesto de alumbrado público para la prestación, mejora, modernización y ampliación del servicio público, incluyendo el suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico, así como a la iluminación ornamental y navideña en espacios públicos?

16. Para solucionar los problemas jurídicos planteados, la Corte analizará los siguientes temas: (i) el principio de legalidad tributaria, (ii) autonomía territorial en materia de administración de los recursos públicos de carácter endógeno; (ii) la regulación del impuesto de alumbrado público en la normatividad y jurisprudencia constitucional; (iii) la prohibición de las rentas de destinación específica; y (iv) el examen de constitucionalidad de los apartados de los artículos demandados.

El principio de legalidad tributaria

17. Según se ha previsto en los artículos 150.12, 154 y 338 de la C. Pol., es al legislador al que le corresponde crear, modificar y eliminar impuestos, tasas y contribuciones nacionales, y puede regular lo referente a su tiempo y vigencia; sus sujetos activos y pasivos; los hechos y las bases gravables; las tarifas y las formas de cobro y recaudo del impuesto[57].

18. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 150.12 y 338 de la Constitución, el legislador, las asambleas y los concejos municipales pueden optar por la creación de impuestos, tasas o contribuciones, en ejercicio del margen de configuración que le confiere la Constitución, de acuerdo con las necesidades y finalidades identificadas para la creación del mismo.

---

[57] Sentencias C-335 de 1994, C-717 y C-155 de 2016.

19. Dado que la potestad legislativa es muy amplia, se ha establecido que esta facultad no puede ejercerse de manera arbitraria, por ejemplo con el desconocimiento o vulneración de los derechos fundamentales previstos en la Carta[58]. Así por ejemplo en la Sentencia **C-883 de 2011** se estableció que,

> *"(...) la potestad de regular la política tributaria, de conformidad con los fines del Estado, ha sido confiada ampliamente al Legislador; (ii) que de conformidad con esta amplia libertad de configuración en la materia, el Legislador no solo puede definir los fines sino también los medios adecuados e idóneos de la política tributaria; (iii) existe una presunción de constitucionalidad sobre las decisiones que el Legislador adopte sobre política tributaria y corresponde una pesada carga argumentativa para demostrar lo contrario; (iv) que esta potestad del legislador puede ser usada ampliamente para la creación, modificación, regulación o supresión de tributos; (v) que no obstante la amplia libertad de configuración del Legislador en la materia, ésta debe ejercerse dentro del marco constitucional y con respeto de los principios constitucionales y de los derechos fundamentales; y (v) que la potestad del Legislador tiene como correlato la obligación de tributar y el respeto de los principios tributarios de equidad, eficiencia y progresividad".*

20. De otro lado, y teniendo en cuenta el artículo 150.12 de la Constitución, se ha establecido que esta facultad sólo puede ser ejercida por el Congreso de la República, por las asambleas departamentales y los concejos distritales o municipales, según lo previsto en el artículo 338 de la Constitución Política, al punto de que está prohibido expresamente al congreso, por el artículo 150.10 de la C. Pol., el que se confieran facultades extraordinarias legislativas al ejecutivo para decretar impuestos.

21. Lo que se pretende a través de la aprobación por parte de las corporaciones de representación popular, es que el tributo se cobre una vez sea aprobado por el pueblo bajo el principio de "*no taxation without representation*"[59] o el de "*nullum tributum sine lege*", que lo que busca es que se den "*abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto jurídico que impone la contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido*".

22. Como se explicó en la Sentencia **C-155 de 2016** existe una reiterada jurisprudencia que ha analizado el principio de legalidad del tributo, que consiste en que las entidades territoriales no pueden crear, modificar o eliminar impuestos, pues, esto es una atribución del Estado[60]. Sin embargo para armonizar los principios de Estado unitario con la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, que se establece en el artículo 1° de la

---

[58] Sentencias C-883 de 2011, C-615 de 2013 y C-551 de 2015.
[59] Que es estableció en la Carta Magna de 1215.
[60] Se citaron las sentencias C-571 de 1992, C-004 y C-467 de 1993, C-506 de 1995; C-987 de 1999.

Constitución, se ha indicado que en materia impositiva las entidades territoriales no cuentan con autonomía tributaria, es decir con la posibilidad de crear, modificar o eliminar impuestos, ya que esta es una facultad propia del Congreso de la República que no puede ser delegada.

23. Así en la Sentencia **C-004 de 1993** se dispuso que si bien la Ley 89 de 1989, se reconoce el "*carácter originario del poder tributario de las entidades territoriales*", es deber los órganos de representación colegiada de "*ceñirse a lo establecido en la ley*", a partir de la interpretación sistemática de los artículos 1°, 150.12, 287.3, 300.4, 313.4 y 338 de la Constitución. En dicha oportunidad se indicó que,

"(...) La Carta de 1991, si bien introduce el concepto de autonomía de las entidades territoriales, consagra los principios rectores del régimen tributario del Estado unitario. Lo anterior no obsta para que se hayan creado importantes mecanismos que fortalecen la autonomía fiscal de las entidades territoriales. Con todo, dicha autonomía se encuentra sujeta a los mandatos de la Constitución y la ley.

La Carta del 91 consagra claramente el principio de legalidad de los impuestos, al señalar que es función de la ley 'establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales...' (art. 150-12). Así mismo autoriza a las asambleas departamentales y concejos municipales para decretar o votar las contribuciones o tributos fiscales locales, conforme a la ley (arts. 300-4, 313-4 y 338)."

24. Esta misma línea jurisprudencial se reiteró en la Sentencia **C-467 de 1993** en donde se indicó que en materia impositiva los municipios, "*no cuentan con una soberanía tributaria para efectos de la creación de impuestos, ya que dicha facultad se encuentra limitada o subordinada no sólo a la Constitución* ***sino también a la ley***"[61].

25. En esta sentido se indicó en esta misma sentencia que para efectos de establecer un impuesto municipal se requiere de una ley previa que autorice su creación, la que como es obvio debe adecuarse a la preceptiva constitucional y que una vez creado el impuesto, *"los municipios adquieren el derecho a administrarlo, manejarlo y utilizarlo en las obras y programas que consideren necesarias y convenientes para el municipio y la comunidad en general de acuerdo con una política preconcebida, sin que pueda el Congreso injerir en su administración, ni recortarlo, ni conceder exenciones, ni tratamientos preferenciales, ni extenderlo, ni trasladarlo a la Nación, en esta última hipótesis salvo el caso de guerra exterior".*

---

[61] Negrillas fuera del texto.

26. En **suma**, el principio de legalidad del tributo se refiere a que de acuerdo con el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución, le corresponde al Congreso crear, modificar o eliminar los tributos y que las entidades territoriales no pueden ejercer esta atribución. No obstante lo anterior cuando se trata de distritos y municipios, se ha dispuesto que estos tienen la posibilidad de regular aspectos relacionados con sus tributos, pero que dicha potestad no puede limitar la competencia que tiene el legislador a quien le corresponde determinar los elementos esenciales del tributo.

La autonomía territorial en materia de administración de los recursos propios de carácter endógeno

27. La Constitución de 1991 estableció como eje transversal el principio de autonomía de las entidades territoriales. Dicho principio se fundamenta en los artículos 1°, 287 y 288 de la Constitución[62], y se basa en la idea de que al estar Colombia organizada en forma de República unitaria y descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales se le otorga a estas la potestad de decidir sobre sus intereses propios[63].

28. Esta autonomía tiene un "contenido básico material" que se ha denominado garantía constitucional de la autonomía territorial y que se corresponde a los derechos reconocidos en el artículo 287 de la C. Pol[64] el cual establece que, "*Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrá los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias; 2. Ejercer las competencias que les correspondan y 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento du sus funciones y 4. Participar en las rentas nacionales*".

29. Esta garantía constitucional de la autonomía territorial fue definida desde la Sentencia **C-517 de 1992** cuando se estableció que, *"(...) es claro también que la garantía constitucional de la autonomía de las entidades territoriales tiene un contenido básico material, deducible de la Carta, el cual sirve de límite y guía a la acción del legislador, en su tarea de establecer la configuración concreta del mapa de competencias"*.

30. Se indica en esta misma decisión que las entidades territoriales, en virtud de la autonomía que les atribuye la Carta, tienen derecho a ejercer las competencias

---

[62] La idea de la autonomía de las entidades territoriales se refuerza en la Constitución de 1991 sobre la base del *self government* inglés y de la idea de *pouvoir municipal* francesa. En el caso de los franceses se tiene que destacar a los fisiócratas como Turgot que en las *Mémoires sur les Municipalités* (1775) estableció que existen unas funciones propias de las municipalidades y otras del estado central. Dentro de las funciones propias se encuentran el repartir los impuestos, construir obras públicas, caminos vecinales y otras especiales como vigilar la policía de los pobres, las relaciones de la parroquia con los otros pueblos vecinos (Ver: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Revolución francesa y administración contemporánea, Madrid, Civitas, 1994, p. 83 a 86).
[63] La primera sentencia que trató el tema fue la C-517 de 1992 con posterioridad la C-535 de 1996, C-219 de 1997, C-579 y C-1258 de 2001, C-149 de 2010, C-643 de 2012, C-155 de 2016 y C-253 de 2017 entre otras.
[64] Sentencias C-517 de 1992 y C-155 de 2016.

que les corresponda, y especifica que ante la ausencia de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), en principio las entidades territoriales tienen derecho a ejercer las competencias a las que se refiere la Carta. Así mismo, subraya que en materia municipal se establece entre otras las siguientes competencias: prestar los servicios públicos que determine la ley; construir las obras que demande el progreso local; ordenar el desarrollo de su territorio; promover la participación comunitaria, y el mejoramiento social y cultural de los habitantes (art. 311 de la C. Pol.).

31. Así mismo en la **Sentencia C-535 de 1996** se dispuso que el **núcleo esencial de la autonomía territorial** está constituido, en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses; la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de dichas entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias, en donde debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.

32. De otra parte en la Sentencia **C-894 de 2003** se indicó que la autonomía territorial actúa como un principio jurídico en materia de organización competencial, y que por esta razón se debe proveer por realizar en la mayor medida de la posible, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación en cada caso concreto.

33. Esta diversidad de competencias de las entidades territoriales ha dado lugar a que se indique que existe tres tipos de autonomía: una **política** con la capacidad que tienen las entidades territoriales de elegir a sus propios gobernantes; la **administrativa** para dirigir sus propias políticas públicas y prioridades en sus atribuciones y competencias propias o compartidas, y una **financiera** que se refiere a la capacidad de manejar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como la capacidad de las entidades territoriales de participar en las rentas nacionales siguiendo los presupuestos establecidos en el artículo 287 de la Constitución.

34. La jurisprudencia constitucional ha dispuesto que teniendo en cuenta que muchas veces puede existir tensión entre los principios de autonomía territorial y unidad nacional se debe proveer por armonizar y conciliar el principio de la autonomía territorial, con el del Estado unitario. Así desde la Sentencia **C-004 de 1993** se dispuso que, *"... la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales... "*.

35. En el mismo sentido en la Sentencia **C-535 de 1996** se hizo referencia a que "*los principios de unidad y autonomía no se contradicen sino que deben ser armonizados*" ya que, "*...la autonomía de las entidades territoriales no se configura como un poder soberano sino que se explica en su contexto unitario*". Además se indicó que se debe proveer por el equilibrio entre ambos principios "*...ya que el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última*".

36. De otro lado en reiterada jurisprudencia de esta Corporación se ha señalado que la autonomía territorial **no es absoluta** y que dicho principio se debe ponderar en determinados casos con el principio de unidad nacional, ya que, "*(...) indefectiblemente, la autonomía de las entidades territoriales se ejerce dentro de los límites de la Constitución y la ley (C.P. artículo 287) y encuentra su límite constitucional en lo dispuesto por el artículo 288, según el cual '[l]as competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley'(...)*"[65].

37. En materia de la **autonomía financiera** se estableció desde la **Sentencia C-517 de 1992** que los impuestos nacionales deben ser creados por la ley, los departamentales por ordenanzas y los municipales por medio de acuerdos, y que en todo caso "*...los departamentos y municipios se encuentran sujetos al marco legal en la creación de sus tributos propios en virtud del principio de unidad nacional*". Así mismo se indicó que en desarrollo de esta atribución constitucional los concejos municipales deben adoptar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales (art. 313.4 de la C. Pol), dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos (art. 313.5 de la C. Pol.).

38. De otro lado, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado las siguientes reglas para solucionar la tensión entre la autonomía de las entidades territoriales y el principio de Estado unitario descritos en la Sentencia **C-615 de 2013**: (i) la autonomía territorial cede frente a las atribuciones del legislador en materia económica; (ii) la potestad tributaria de los entes territoriales encuentra un límite en los mandatos de legislador; (iii) a nivel de planeación también hay preponderancia de los organismos nacionales; (iv) los presupuestos territoriales deben tener los mismos principios del presupuesto nacional; (v) los poderes de actuación e intervención del legislador son amplios en los asuntos de las entidades territoriales en materia presupuestal, y los límites están dados por circunstancias especiales de cada caso que determine si la medida es razonable y proporcional[66].

---

[65] Sentencia C-643 de 2012.
[66] Ibíd.

39. Así mismo se ha diferenciado el origen de los recursos para determinar el grado de autonomía y la potestad de injerencia o intervención de parte del Estado. En este sentido se ha indicado que si los recursos provienen de fuentes externas a la financiación de los propias entidades territoriales es fuente **exógena**, y la intervención puede ser más amplia, en cambio si las fuentes provienen de los recursos **endógenos** o propios de las entidades territoriales, la intervención es más limitada o restringida por parte del legislador.

40. Dentro de los **recursos exógenos** se encuentra por ejemplo la capacidad de endeudamiento – recursos de crédito -, la participación de las rentas nacionales mediante las transferencias de la Nación a las entidades territoriales (Sistema General de Participaciones e Ingresos corrientes de la Nación), los derechos de participación en las regalías y compensaciones, los recursos transferidos a título de cofinanciación y de los restantes mecanismos que, para estos efectos, diseñe el legislador[67].

41. Por su parte los **recursos endógenos** son aquellos que se originan y producen dentro de la respectiva jurisdicción y en virtud de las decisiones políticas internas de las entidades territoriales dentro de los cuales se encuentran los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva o las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias - impuestos, tasas y contribuciones - propias[68].

42. Así mismo se ha establecido que para poder determinar cuándo un recurso proviene de una fuente exógena o endógena se debe recurrir a varios métodos. En primer lugar es al legislador al que le corresponde señalar el tipo de fuente, por lo cual el intérprete se debe remitir al texto original para conocer la voluntad del legislador (criterio formal). Si este criterio se muestra insuficiente se deben acudir a otros métodos como por ejemplo el orgánico o el material, teniendo en cuenta cuál es la entidad o el contenido del recurso para verificar de dónde proviene[69].

43. De otra parte se ha dispuesto que cuando los criterios formal, orgánico o material se enfrentan para determinar si la fuente de un tributo es endógena o exógena que, *"...debe darse prelación al derecho sustancial sobre las manifestaciones meramente formales del legislador"*[70].

44. Con relación a la injerencia del legislador en los recursos de las entidades territoriales se han enumerado las siguientes reglas expuestas en la Sentencia C-615 de 2013: (i) la relación entre tipo de recursos y nivel de injerencia del legislador en la regulación de los mismos, responde *prima facie*, a una relación

---

[67] Ibíd.
[68] C-29 de 1997, C-903 de 2011 y C-615 de 2013.
[69] C-219 de 1997.
[70] C-720 de 1999 y C-615 de 2013.

inversamente proporcional, esto es, si el recurso es endógeno o propio de las entidades territoriales, el legislador nacional tendrá un menor ámbito de intervención en el mismo; y si el recurso es exógeno, el legislador tendrá un mayor margen de configuración normativa; (ii) las limitaciones del legislador, cuando de recursos endógenos o propios se trata, se refieren, principalmente a la destinación, manejo y administración de dichos recursos; (iii) solo en casos excepcionales, cuando lo requiera el interés general, o la estabilidad macroeconómica de la Nación, el legislador podrá intervenir, de manera excepcional, en la destinación, manejo y administración de recursos endógenos de las entidades territoriales.

45. Del mismo modo se ha indicado que cuando se trata de **recursos endógenos** se prohíbe la intervención de parte del Estado respecto a la administración y destinación de este tipo de recursos a menos que se den casos excepcionales como por ejemplo cuando se trata de la defensa del patrimonio nacional, la estabilidad económica interna y externa, y siempre y cuando esta intervención sea **proporcional, razonable, útil y necesaria**[71].

46. Para determinar este grado de injerencia o intervención de parte del legislador se han establecido las siguientes reglas para resolver la tensión entre las competencias de la Nación y las entidades territoriales en materia tributaria:

(i) Que las entidades territoriales carecen de soberanía fiscal, y que es el legislador, con base en sus competencias constitucionales, el que tiene la facultad de regular los aspectos generales de estos ingresos, como un marco para la producción normativa, esta sí específica, de la que se encargan las asambleas y concejos[72].

(ii) Para que los entes territoriales puedan regular sus fuentes tributarias endógenas debe existir una ley que, (a) faculte a dichos entes para la imposición del impuesto territorial correspondiente; y (b) se establezcan los lineamientos generales que deben tener en cuenta dichos órganos de representación para la determinación de los de los elementos esenciales y específicos del tributo"[73].

47. Así mismo se ha indicado que en el caso de rentas endógenas de carácter municipal o distrital como el impuesto predial, "*el legislador está facultado por la Constitución para fijar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales en el ejercicio de la atribución impositiva del impuesto*", pero que sin embargo, "*lo que no le está permitido al legislador es fijar la tasa impositiva, la administración, el recaudo o el control del mismo, pues, los impuestos de las Entidades Territoriales 'gozan de protección constitucional y*

---

[71] Ibíd.
[72] Sentencia C-903 de 2011.
[73] Ibíd.

en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior' ... "[74]

48. Teniendo en cuenta lo anterior se establecen las siguientes prohibiciones: (i) que se regulen por parte del Estado los aspectos particulares del tributo, específicamente lo referente con la administración y recaudo, y (ii) disponer sobre su destinación, salvo en los casos previstos en el artículo 362 de la C. Pol. ya que el artículo 287.3 de la Constitución confiere la propiedad de las entidades territoriales sobre estos recursos[75].

49. Finalmente se ha señalado que aunque las entidades territoriales tienen derechos respecto de sus recursos endógenos, las mismas carecen de soberanía fiscal, y por consiguiente para efectos de que dichas entidades territoriales puedan regular estas fuentes endógenas, debe existir una ley previa que les faculte y defina los lineamientos generales que les permita en ejercicio de su autonomía administrar dichas fuentes[76].

50. En **suma** cuando se trata de recursos o fuentes endógenas que son administrados por las propias entidades territoriales, la Corte ha establecido una serie de lineamientos para que se pueda llegar a permitir la injerencia del legislador dentro de la distribución de estos recursos, ya que se tiene en cuenta el principio de autonomía financiera de las entidades territoriales. Sin embargo se ha hecho hincapié a que en casos excepcionales pueden llegar a establecerse intervenciones en la destinación, manejo y administración de los recursos endógenos cuando se trata de la defensa del patrimonio nacional, la estabilidad económica interna y externa, y siempre y cuando esta intervención sea proporcional, razonable, útil y necesaria, en donde en todo caso se dispone como límite que el Estado no puede determinar elementos como la administración, recaudo y destinación del tributo salvo en los casos previstos en la Constitución.

La regulación del impuesto de alumbrado público en la normatividad y jurisprudencia constitucional

51. La regulación del alumbrado público en Colombia se estableció desde los primeros años de la época republicana. Así por ejemplo en la ley del 11 de marzo de 1825 se dispuso en el numeral 4° del artículo 88 que, "*Toca a las municipalidades procurar la comodidad de los pueblos y para ello cuidarán [...] que estén enlosadas las aceras, empedradas* ***y alumbradas las calles*** *en las*

---

[74] C-944 de 2004.
[75] Sentencias C-903 de 2011 y C-155 de 2016.
[76] Sentencia C-155 de 2016 que efectuó el estudio de constitucionalidad de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018 "*Todos por un Nuevo País*") que establecía en el artículo 191 regulación atinente al alumbrado público. La Corte decidió que como era contribución especial se podría dar lineamientos por parte del Gobierno como se analizará más adelante.

ciudades y poblados en que pudiera verificarse..."[77] . Esta regulación se reiteraría en el artículo 88 de la Ley 118 de abril de 1826[78].

52. Así mismo en el artículo 3° de la Ley de 3ª de junio de 1848 se estableció que, "*Son atribuciones y deberes exclusivos de la cámara provincial [...] 19. Dar reglas generales para la construcción de nuevas poblaciones y para el arreglo de plazas, calles paseos, fuentes y* ***alumbrado público*** *de las mismas poblaciones existentes*"[79].

53. En la ciudad de Bogotá fue Tomás Cipriano de Mosquera quien propuso en 1847 un impuesto de 8 reales mensuales que tendría por sujetos pasivos los comerciantes bogotanos, y cuyo objeto era financiar el sistema de alumbrado público, propuesta que finalmente fue rechazada[80]. Luego se expidió el Acuerdo 3 de 1868 del Concejo de Bogotá, que reguló un impuesto para gastos de alumbrado y cuerpos de vigilancia nocturna en las calles de la ciudad, cuyo máximo era de dos pesos y el mínimo de cuarenta centavos mensuales (arts. 1 a 20). Finalmente se promulgó el Acuerdo 12 de 1882 por parte del Concejo de Bogotá en donde se determinó los obligados a cancelar el impuesto de vigilancia y alumbrado, la extensión del alumbrado a toda la ciudad y el embargo de los bienes por el no pago[81].

54. Sin embargo, como expusieron varios de los intervinientes, y ha reseñado la jurisprudencia de la Corte Constitucional en torno al tema[82], la creación del impuesto de alumbrado público tiene sus orígenes en la regulación que se dio con la **Ley 97 de 1913** en la ciudad de Bogotá, que establecía en el literal d) del artículo 1° la posibilidad de que el Concejo Municipal de Bogotá pudiera cobrar el impuesto sobre "*el servicio de alumbrado público*"[83]. Se establece en dicha norma que el Concejo Municipal de Bogotá tiene la potestad de crear libremente dicho impuesto[84].

55. Posteriormente se promulgó la **Ley 84 de 1915** que extendió en el artículo 1° a los demás concejos municipales las atribuciones para el cobro del impuesto de alumbrado público en donde se dispuso que, "*Los Concejos Municipales tendrán las siguientes atribuciones, además de las que les confiere el artículo 169 de la Ley 4 de 1913. a). Las que le fueron conferidas al Municipio de Bogotá por el artículo 1 de la Ley 97 de 1913, excepto la de que trata el inciso*

---

[77] Negrillas fuera del texto.
[78] RODRÍGUEZ, Jaime Enrique, "Aspectos jurídicos del alumbrado público", en: *Regulación eléctrica* (Estudio Jurídico), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, pp. 258 a 259.
[79] Ibíd. Negrillas fuera del texto.
[80] Ibíd.
[81] Ver: Documentos sobre Alumbrado Público (Alcaldía Mayor de Bogotá) http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=22620
[82] Principalmente las Sentencias C-504 de 2002 y C-155 de 2016.
[83] Ver también GUTIÉRREZ CASTRO, Armando, El alumbrado público en Colombia: marco institucional y régimen jurídico, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2011, p. 179 y ss.
[84] El artículo 1° señala lo siguiente: "*El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente...*".

b) del mismo artículo, siempre que las Asambleas Departamentales los hayan concedido o les concedan en lo sucesivo dichas atribuciones... ".

56. Con la promulgación de la **Constitución de 1991** se establece en el artículo 365 de la Constitución que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, debiendo garantizar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Del mismo modo en el artículo 334 de la norma Suprema se indica que "*le corresponde al Estado intervenir en los servicios públicos para racionalizar la economía, con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes*".

57. De otra parte en el artículo 311 de la Constitución se dispuso que, "*Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes*".

58. Teniendo en cuenta lo anterior se promulgaron la **Ley 142 de 1994** que regula lo concerniente a los servicios públicos domiciliarios y la Ley 143 del mismo año que regula lo atinente a la "*generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional*". Aunque en ninguna de estas dos legislaciones se establece nada referente al servicio público de alumbrado público, se regulan algunos aspectos generales sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios y la distribución y comercialización de la energía eléctrica que es hasta el momento la forma actual en que se provee el servicio de alumbrado público en Colombia[85].

59. Debe tenerse en cuenta que la regulación establecida por la CREG, a través de resoluciones, se ha venido respaldando en el artículo 23 de la **Ley 143 de 1994** la cual señala que dicha entidad posee las siguientes competencias relacionadas con el cobro del servicio de energía eléctrica:

"... c) definir la metodología para el cálculo de las tarifas por el acceso y uso de las redes eléctricas; d) Aprobar las tarifas que deban sufragarse por el acceso y uso de las redes eléctricas y los cargos por los servicios de despacho y coordinación prestados por los centros regionales de despacho y Centro Nacional de Despacho; e) Definir la metodología para el cálculo de

---

[85] En un futuro podrán llegar a implementarse otro tipo de energías además de la eléctrica para proveer el servicio de alumbrado público como por ejemplo la solar a través de paneles. Este tipo de energía no requiere de tendido de cable eléctrico, no genera emisiones de dióxido de carbono (CO_2) y se puede instalar en cualquier lugar del país. El uso de los paneles solares para proveer el alumbrado público ya se utiliza por ejemplo en la autopista del café para ofrecer iluminación autónoma al túnel de Santa Rosa vía Dosquebradas en Risaralda. Así mismo se ha implementado este tipo de paneles en las instalaciones del campo petrolero en Aguazul (Casanare). Ver: "El alumbrado público solar llegó a Colombia", en: *Portafolio*, 10 de julio de 2013 (http://www.portafolio.co/economia/finanzas/alumbrado-publico-solar-llego-colombia-79616).

las tarifas aplicables a los usuarios regulados del servicio de electricidad; f) Fijar las tarifas de venta de electricidad para los usuarios finales regulados; g) Definir, con base en criterios técnicos, las condiciones que deben reunir los usuarios regulados y no regulados del servicio de electricidad; h) Definir los factores que deban aplicarse a las tarifas de cada sector de consumo con destino a cubrir los subsidios a los consumos de subsistencia de los usuarios de menores ingresos (...)".

60. Posteriormente se promulgó el **Decreto 2424 de 2006** en donde se regula específicamente la prestación del servicio de alumbrado público. En el artículo 1° se establece que el servicio de alumbrado público, "*Es el servicio público no domiciliario que se presta con el objeto de proporcionar exclusivamente la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de libre circulación con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o Distrito*". Así mismo se indica que, "*El servicio de alumbrado público comprende las actividades de suministro de energía al sistema de alumbrado público, la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición y la expansión del sistema de alumbrado público*".

61. El artículo 3° de este Decreto dispone establece que el sistema de alumbrado público, "*Comprende el conjunto de luminarias, redes, transformadores de uso exclusivo y en general, todos los equipos necesarios para la prestación del servicio de alumbrado público, que no formen parte del sistema de distribución*".

62. Así mismo el artículo 4° dispone sobre la prestación del servicio que, "*Los municipios o distritos son los responsables de la prestación del servicio de alumbrado público*" y que, "*El municipio o distrito podrá prestar directa o indirectamente, a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del servicio de alumbrado público*". De otra parte se establece en el parágrafo de este artículo que, "*Los municipios tienen la obligación de incluir en sus presupuestos los costos de la prestación del servicio de alumbrado público y los ingresos por impuesto de alumbrado público en caso de que se establezca como mecanismo de financiación*".

63. Por su parte el artículo 9° del Decreto señala con relación al cobro del costo del servicio que, "*Los municipios o distritos que hayan establecido el impuesto de alumbrado público podrán cobrarlo en las facturas de los servicios públicos, únicamente cuando este equivalga al valor del costo en que incurre por la prestación del mismo*" y que, "*La remuneración de los prestadores del servicio de alumbrado público deberá estar basada en costos eficientes y podrá pagarse con cargo al impuesto sobre el servicio de alumbrado público que fijen los municipios o distritos*".

64. De otra parte en el artículo 10 del mismo Decreto se establece la "Metodología para la determinación de costos máximos" del servicio público de

alumbrado público en donde se indica que, "*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 de servicio así como el uso de los activos vinculados al sistema de alumbrado público*".

65. En dicho artículo se hace énfasis en el parágrafo que, "*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*".

66. Así mismo en el artículo 11 del Decreto se enumeran los criterios para determinar la metodología de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 143 de 1994. Se indica que la CREG aplicará los siguientes criterios para definir la metodología a que se hace referencia en el artículo anterior: 1. eficiencia económica[86]; 2. suficiencia financiera[87]; 3. simplicidad[88]; 4. transparencia[89] e 5. integralidad[90].

67. Finalmente el artículo 12 regula lo concerniente al control, inspección y vigilancia del servicio de alumbrado público en donde se establece el control fiscal por parte de la Contraloría General de la República; el control de las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios por intermedio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; el control técnico por intermedio de las interventorías de contratos de prestación de servicios de alumbrado público y el control social que estará en cabeza de los contribuyentes y usuarios del servicio de alumbrado público de acuerdo al artículo 62 de la Ley 142 de 1994.

68. Hay que tener en cuenta dentro de la regulación del alumbrado público, el artículo 29 de la **Ley 1150 de 2007**[91] que dispuso que los municipios o distritos pueden entregar a terceros en concesión, la prestación del servicio de alumbrado público, sujetándose para esto a las disposiciones previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

---

[86] En donde se utilizarán costos eficientes para la remuneración del servicio.
[87] En donde se garantizará la recuperación de los costos y gastos de la actividad, incluyendo la reposición, expansión, administración, operación y mantenimiento y se remunerará la inversión y patrimonio de los accionistas prestadores del servicio.
[88] En aras a que se facilite su comprensión, aplicación y control.
[89] Para que la metodología sea explícita y pública para todas las partes involucradas en el servicio.
[90] Que se refiere a que los precios máximos reconocidos supondrán un nivel de calidad, de acuerdo con los requisitos técnicos establecidos por el Ministerio de Minas y Energía, y un grado de cobertura del servicio, de acuerdo con los planes de expansión del servicio que haya definido el municipio o distrito.
[91] Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.

69. De otra parte, por las potestades reglamentarias que se le ha dado a la CREG se han expedido las Resoluciones 43 de 1995; 43 y 89 de 1996; 76 de 1997; 70 de 1998 y 123 de 2011 estableciendo los criterios técnicos y la metodología para el cobro, el mantenimiento y suministro del servicio de alumbrado público que estará en cabeza de los municipios y distritos incluyendo el costo máximo del servicio público de alumbrado público.

70. En materia jurisprudencial la Corte Constitucional ha resuelto varias demandas de inconstitucionalidad relacionadas con el tema del alumbrado público en las Sentencias C-504 de 2002, C-1055 de 2004 y recientemente a través de las Sentencias C-155 y C-272 de 2016[92].

71. La Sentencia **C-504 de 2002** resolvió la demanda en contra del literal d) del artículo la Ley 97 de 1913 que establece que el Concejo Municipal de Bogotá puede crear libremente el impuesto sobre el servicio de alumbrado público. En este caso se declaró **la exequibilidad** de la norma[93] y se indicó que el legislador autorizó al Concejo Municipal de Bogotá para crear este tributo teniendo en cuenta el artículo 338 de la C. Pol. que establece que en tiempos de paz solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales, y que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos.

72. Se indicó en este fallo que teniendo en cuenta el artículo 338 de la Constitución, *"...la ley que cree o autorice la creación de un tributo territorial debe gozar de una precisión tal que acompase la unidad económica nacional con la autonomía fiscal territorial, en orden a desarrollar el principio de igualdad frente a las cargas públicas dentro de un marco equitativo, eficiente y progresivo"*.

73. Así mismo en la Sentencia **C-1055 de 2004**, en donde se demandaba el mismo literal d) de la Ley 97 de 1913, la Corte decidió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-504 de 2002 porque se correspondía a los mismos cargos y la misma norma. Se indicó en dicha ocasión que de acuerdo a las consideraciones establecidas en este precedente de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 338, *"(...) cuando se trate de tributos territoriales, la atribución del legislador es limitada, porque le corresponde a las asambleas y los concejos municipales*

---

[92] En la Sentencia C-155 de 2016 también se hace referencia a la decisión expedida por la Corte Suprema de Justicia de 12 de marzo de 1980 que demandó el artículo 1° de la Ley 97 de 1913 en la potestad que se le otorgaba al Concejo Municipal de Bogotá de regular el impuesto de alumbrado público. En dicha oportunidad se indicó que, *"(...) c) Los Concejos tampoco gozan de iniciativa tributaria, debiendo limitarse a votar, organizar y reglamentar aquellos gravámenes que la ley haya creado o autorizado con destino a los municipios, con subordinación a la Constitución la ley y las ordenanzas//. De este modo, hay que concluir en que la competencia tributaria es compartida entre el Congreso, que tiene iniciativa en esta materia y capacidad reguladora incondicional, y las Asambleas y los Concejos, los cuales carecen de iniciativa, pero son titulares de facultad reglamentaria de las leyes que creen o autoricen impuestos, en aquello que no haya sido reglamentado por las leyes"* (M.P. Luis Carlos Sáchica, Gaceta Judicial, No 2403, p. 16 a 23).

[93] Sin embargo decidió declarar la inconstitucionalidad de la expresión y "análogas" contenido en el mismo literal ya que viola el principio de certeza del tributo.

crear o autorizar la creación de los mismos, pudiendo la ley, a lo sumo, establecer algunos de sus elementos tales como el sujeto activo y el sujeto pasivo", es decir que le corresponde a las asambleas y concejos la competencia para fijar los demás elementos impositivos, para preservar la autonomía fiscal que garantiza la Constitución.

74. De otra parte la Sentencia **C-155 de 2016** conoció de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 191 (parcial) de la Ley 1753 de 2015 "*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018*". En este caso los cargos se referían a la violación del principio de autonomía local (arts. 1 y 287 de la C. Pol.) al establecer que dichos recursos tendrán una destinación específica dirigida financiar el mismo servicio público de alumbrado público, y la violación del derecho fundamental a la igualdad (art. 13 de la C. Pol.) por la exclusión de la semaforización de las actividades relacionadas con el alumbrado público. La Corte decidió declarar exequible la norma por el cargo de la violación del principio de autonomía local e inhibirse en el caso de la posible violación del principio de igualdad por la exclusión de la semaforización.

75. Se indicó que la destinación específica de la tarifa del alumbrado público para cubrir los gastos del mismo servicio, era constitucional y no vulneraba el principio de autonomía territorial, porque en este caso se trata de una contribución especial, que según el artículo 338 de la C. Pol. tiene como finalidad "*la recuperación de los costos de los servicios que les presten o participen en los beneficios que les proporcionen*" que brinda una plataforma tributaria adecuada para la financiación de un servicio público esencial.

76. Señaló la Corte en dicha ocasión lo siguiente:

"*66. Surge entonces la pregunta de si, por el solo hecho de que el legislador cree una contribución especial para el nivel territorial, aquello implicará automáticamente el desconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales, pues se está disponiendo con ello la destinación específica de los recursos recaudados. La respuesta a partir de nuestra Constitución* ***es que no existe tal afectación de la autonomía territorial*** *pues el constituyente: (i) determinó que las contribuciones están encaminadas en su régimen al propósito de 'recuperación de los costos de los servicios que les presten o [la] participación en los beneficios que les proporcionen'; (ii) no limitó al legislador en la escogencia de la tipología de los tributos de las entidades territoriales, pudiendo optar libremente por la creación de impuestos, tasas o contribuciones; (iii) en este sentido, si el legislador crea tasas o contribuciones para el nivel territorial, debe atender el propósito constitucional de recuperar los costos o retribuir la participación de los obligados en los beneficios; y como consecuencia de esto, (iv) necesariamente deberá definir una destinación específica para los recursos recaudados mediante tasas y contribuciones, sin que se pueda suponer que*

con ello pretende invadir el ámbito de autonomía de las entidades, sino hacer realidad la cualificación constitucional de este tipo de tributos"[94].

77. Del mismo modo se indicó que el legislador estableció una contribución especial para la eficiente prestación del servicio de alumbrado público, y que dicho mecanismo de financiación no se revela ni arbitrario, ni desproporcionado, ni tampoco "*dan indicios sobre una intención de sustraer competencias a las entidades territoriales*".

78. Así mismo se hizo énfasis en este fallo que la soberanía tributaria es, en tiempos de paz, un atributo de las entidades territoriales concurrente con el legislador, ya que el artículo 287 de la C. Pol. estableció que dicha potestad debe realizarse "*dentro de los límites que le imponen la Constitución y la ley*" y en tal caso por la configuración del legislador como contribución especial le impone a la entidad territorial la destinación de los recursos de manera exclusiva para sufragar los costos de la prestación del servicio.

79. De otra parte se hizo referencia al tema en la Sentencia **C-272 de 2016**, en donde se realizó nuevamente el control de constitucionalidad del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 del Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018. En este caso la Corte decidió declarar la inexequibilidad de la norma porque estimó que no puede ser creada una contribución especial que vaya en detrimento del principio de progresividad del tributo porque esto vulneraría el Estado social de derecho.

80. En este caso se indicó que una de las principales manifestaciones del Estado social de derecho está dada por la garantía de la prestación adecuada de los servicios públicos, y que establecer el alumbrado público como una contribución especial en últimas deja librada, "*...la satisfacción de una necesidad general a criterios de suficiencia económica y rentabilidad del prestador del servicio, en relación con aparentes beneficiarios individuales del servicio, resulta ostensiblemente contrario a los mandatos superiores*".

81. Por otro lado se indicó que la contribución especial del alumbrado público lesiona de manera intensa el principio de prevalencia del interés general consagrado en el artículo 1° de la Constitución, "*(...) por cuanto el alumbrado público es un servicio que encuentra su razón de ser en la satisfacción de un interés general, pues los bienes que reporta no pretenden ni permiten incrementar utilidades ni beneficiar a sujetos particulares y, al contrario, están relacionados con las condiciones de seguridad de la población y la obligación que tienen las autoridades de proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades (art. 2°)*".

82. Sobre el carácter de servicio de alumbrado público no domiciliario se indicó que,

---

[94] Negrilla fuera del texto.

"(i) hay una relación inescindible entre la cláusula de Estado social y la prestación de los servicios públicos, por expresa disposición constitucional; (ii) la ley debe fijar el régimen jurídico de su prestación, que puede ser llevada a cabo por el Estado o particulares. No obstante, aquél mantiene la potestad de la regulación, control y vigilancia de su suministro; (iii) por razones de soberanía o de interés general, el Estado puede reservarse la prestación de determinados servicios públicos; (iv) en cualquier caso, el legislador está en la obligación de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nación; (v) en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación. Así mismo, (vi) el legislador debe llevar a cabo la regulación de los servicios públicos, con el fin de alcanzar, en un marco de sostenibilidad fiscal, el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, fines sociales del Estado y, por último, (vi) la sostenibilidad fiscal no puede actuar en perjuicio de la prioridad del gasto social, ni puede dar lugar al menoscabo de los derechos fundamentales, a la restricción de su alcance o a la negación de su protección efectiva".

83. Además se hizo énfasis en que "*la contribución especial del alumbrado público*" deja de lado el objetivo de salvaguarda el interés colectivo y lo condiciona a supuestas relaciones privadas, y en específico, a unos criterios de rentabilidad y viabilidad financiera determinados por el prestador del servicio de alumbrado de cuya apreciación, en últimas dependerá, la satisfacción de una necesidad esencial para todo el conglomerado, ya que dicho servicio proporciona iluminación a calles, plazas, parques, alrededores de escenarios deportivos, caminos y carreteras a cargo del municipio, zonas peatonales de parqueo particular o bahías y andenes[95].

84. Aunque ninguno de los intervinientes sugirió que se presenta el fenómeno de la cosa juzgada constitucional de carácter material, hace énfasis la Sala que en este caso se trata de una demanda de una disposición normativa diferente, ya que el legislador estableció por una parte que el alumbrado público se trataba de un impuesto y no una contribución especial, y fijó limitaciones en la regulación que se efectúa por parte del gobierno al señalar en el parágrafo 2° que esta determinación se realizará "*sin perjuicio de la autonomía y las competencias de los entes territoriales*".

85. Estas circunstancias dan lugar a que las dos disposiciones constitucionales no sean las mismas formalmente ni materialmente, dando lugar a que se pueda

---

[95] Se dispuso que este servicio puede ser considerado como un "bien público no divisible" prestado a una colectividad porque se trata de una prestación que no pude ser desagregada o fraccionada a nivel jurídico como deber público. Se indicó como ejemplo que, "*La luz producida por un farol, ejemplifica el autor citado, puede ser consumida conjuntamente por todos los vecinos del lugar en el cual está emplazado el farol, pero también por todos los que pasan por allí*".

realizar nuevamente el control por parte de la Corte. De otro lado hay que tener en cuenta que la inexequibilidad que se estableció en la Sentencia C-272 de 2016 fue por el cargo de violación de establecer el alumbrado público como una contribución especial que vulnera el principio de Estado social de derecho e interés general, cargo que no se presenta en esta demanda.

86. Por otro lado hay que destacar que en este caso el legislador fue muy cuidadoso en establecer que el alumbrado público se trataba de un **impuesto** inherente al servicio de energía eléctrica con la destinación exclusiva de la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público incluyendo el suministro, la administración, la operación, el mantenimiento, la expansión y el desarrollo tecnológico asociado (art. 350), así como para complementar la destinación a la actividad de iluminación ornamental y navideña de los espacios públicos (parágrafo art. 350).

87. En efecto, el legislador, en su libre potestad de configuración señaló en varios apartados de la normatividad demandada que el alumbrado público se trata de un impuesto. Así en el artículo 349 de la Ley demandada – sobre elementos de la obligación tributaria – indicó que, "*Los municipios y distritos podrán, a través de los concejos municipales y distritales, adoptar* ***el impuesto de alumbrado público***...". Del mismo modo en el parágrafo 2° del mismo artículo se estableció que; "*Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Gobierno nacional reglamentará los criterios técnicos que deben ser tenidos en cuenta en la determinación* ***del impuesto****, con el fin de evitar abusos en su cobro, sin perjuicio de la autonomía y las competencias de los entes territoriales*".

88. Así mismo en el artículo 350 de la Ley 1819 sobre "destinación" se indica que, "***El impuesto de alumbrado público*** *como actividad inherente al servicio de energía eléctrica se destina exclusivamente a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado*". Igualmente se reitera este carácter del tributo en el parágrafo de este artículo en donde se dispone que, "*Las Entidades Territoriales en virtud de su autonomía, podrán complementar la destinación* ***del impuesto*** *a la actividad de iluminación ornamental y navideña de los espacios públicos*".

89. En el mismo sentido en el artículo 351 de la ley 1819 se especifica el carácter de la obligación tributaria al señalar en el título el "*Límite* ***del impuesto*** *sobre el servicio de alumbrado público*" en donde se indica que, "*En la determinación del valor* ***del impuesto*** *a recaudar los municipios y distritos deberán considerar como criterio de referencia el valor total de los costos estimados de prestación en cada componente de servicio...*".

90. En este caso se comprueba que el legislador no quiso optar por la fórmula de **la contribución especial** que utilizó en el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 "*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018*"[96], porque atendiendo al precedente establecido en la **Sentencia C-272 de 2016,** estimó que no se puede utilizar esta figura tributaria en el caso del cobro del servicio de alumbrado público, ya que en este caso no se puede tener en cuenta como sujetos pasivos del tributo a supuestos beneficiarios individuales, ya que se trata de una solventar una necesidad general que no pretenden incrementar utilidades individuales ni beneficiar sujetos particulares, sino que, como se dijo en aquella ocasión, tiene como objetivo proteger intereses generales como por ejemplo incrementar las condiciones de seguridad de la población y proteger a todas las personas en su vida, honra y bienes.

91. Por ende contrario a lo que establece la Universidad Externado de Colombia en este caso no se trata de una contribución especial, porque como se ha venido sosteniendo, el alumbrado público se trata de un servicio público no domiciliario cuyo hecho generador no tiene un beneficiario en particular, ni consiste en una obra pública que aumente individualmente el valor de un bien, sino que consiste en un servicio público no domiciliario cuyo beneficiarios son el conglomerado general a los que se les puede favorecer con el mismo[97].

92. De otra parte tampoco se trata de una **tasa** ya que no tiene como hecho generador la prestación efectiva y potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente[98], pues, como se ha venido diciendo, se trata de un servicio público no domiciliario que tiene un interés general y una beneficiario colectivo que no puede ser individualizado o particularizado.

93. Así entonces, el alumbrado público es un **impuesto** porque el contribuyente está obligado a pagar el tributo sin recibir ninguna contraprestación por parte

---

[96] Se indicaba en dicha norma que, "*Los costos y gastos eficientes de todas las actividades asociadas a la prestación del servicio de alumbrado público serán recuperados por el municipio o distrito que tiene a cargo su prestación a través de una contribución especial con destinación específica para la financiación de este servicio. Dichos costos y gastos se determinarán de conformidad con la metodología que para tales efectos establezca el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que delegue*" (Subrayado fuera de la norma).

[97] El ejemplo típico de las contribuciones especiales es cuando se realiza una obra pública como una carretera, un puente o una vía que puede beneficiar a una persona individual o a un conglomerado y que le puede reportar la valorización individual de sus bienes. Así la jurisprudencia de la Corte definió este tributo desde la Sentencia C-144 de 1993 que estableció que, "*La contribución tiene como eje la compensación que le cabe a la persona por el beneficio directo que ella reporta como consecuencia de un servicio u obra que la entidad pública presta, realiza o ejecuta*". Del mismo modo en la Sentencia C-155 de 2003 se dispuso que la contribución de valorización es una contribución especial y no un impuesto, porque es "*la compensación por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizada por la entidad*". El alumbrado público aunque puede reportar una mejora, reporta un beneficio general a todo el conglomerado en lo que reporta la iluminación como por ejemplo la seguridad pública. Ver también para el concepto de contribución especial las sentencias C-545 de 1994 y C-782 de 1999.

[98] La definición de tasa se establece por ejemplo en las Sentencias C-545 de 1994 y C-495 de 1996. En la Sentencia C-134 de 2009 se dispuso que los elementos que deben concurrir en un tributo para ser definido como tasa son: (i) *prestación tributaria establecida por norma legal o con fundamento en ella; ii) titularidad del Estado, directa o indirecta; (iii) cuantificación referenciada al costo del servicio o del bien de que se trate; (iv) relación directa del contribuyente con una actividad de interés público o un bien de dominio público, a través de su solicitud*".

del Estado y no existe una retribución particular o individual por parte del Estado[99]; de por medio existe así, un beneficio que es de interés general y público, el cual consiste en garantizar la iluminación colectiva y su mantenimiento, modernización, reposición y ampliación; es así, un beneficio común y para garantía de los derechos de toda la comunidad.

94. En **suma** el alumbrado público es un servicio público no domiciliario que tiene como finalidad la de proporcionar de manera exclusiva la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de circulación con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural del municipio o distrito, así como permitir transitar con seguridad, evitar accidentes y proporcionar una mejor estética a los lugares públicos que lo reciben[100]. La normatividad constitucional, legal, así como la jurisprudencia de esta Corporación, han establecido que la prestación de este servicio público está en cabeza de los municipios y distritos, y que para su financiación se pueden llegar a cobrar a través de la factura del servicio de alumbrado público o una sobretasa al impuesto predial para así mantener y garantizar el funcionamiento del mismo. Sin embargo, se ha señalado que el cobro de este tributo tiene la forma de impuesto y no de una contribución especial ni de una tasa, pues, tiene como finalidad el interés general y no uno particular o privado; en efecto, beneficia a toda la comunidad al procurar la protección de su seguridad, vida y bienes.

La prohibición de rentas de destinación específica de carácter nacional

95. Uno de los cargos del demandante están relacionados con la prohibición de crear rentas de destinación específica. Sobre la prohibición de rentas de destinación específica, la Sentencia **C-590 de 1992** señaló que, "*La técnica hacendística, en términos generales, las repudia porque tales rentas le restan flexibilidad al presupuesto nacional, ya que desconocen el principio de unidad de caja al detraer del mismo los dineros correspondientes, con la consiguiente merma del mismo para satisfacer las necesidades de carácter general de la comunidad, tomada en su conjunto*"[101].

96. Del mismo modo se hace énfasis en que además de las excepciones establecidas en el propio artículo 359 (las destinadas a la inversión social, las rentas que con base en leyes anteriores, asigna la Nación a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías), se exceptúan de la prohibición las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores que estarán destinadas preferencialmente a los servicios de salud y educación (inc. 4° del art. 336 de la C. Pol) y los recursos de destinación de específica del situado fiscal[102] para atender los servicios de educación y salud (incisos 1° y 2° del art. 356 de la C. Pol).

---

[99] Para la definición de impuesto ver la sentencia C-545 de 1994.
[100] Sentencia C-272 de 2016.
[101] La Sentencia toma en cuenta el concepto del Contralor General de la República.
[102] En la actualidad Sistema General de Participaciones.

97. Así mismo se exceptúan la asignación específica de los recursos del Fondo Nacional de Regalías a las entidades territoriales (art. 361 de la C. Pol.); la tributación especial de las notarías, de los ingresos percibidos por los servicios que prestan, a favor de la administración de justicia, según la reglamentación fiscal (art. 131 de la C. Pol.) y las contribuciones fiscales y parafiscales, en relación con las cuales se faculta a las autoridades para fijar la tarifa que cobren los contribuyentes para recuperar los costos de los servicios que les prestan o la participación en los beneficios que les proporcionen.

98. Con posterioridad en la Sentencia **C-004 de 1993** se estableció que,

"*La Constitución prohíbe la creación de rentas nacionales de destinación específica, mas no así la asignación específica de rentas de otro orden. Con esta prohibición el Constituyente quiso proteger el monto de los recursos del presupuesto nacional destinados a las entidades territoriales, bien a través del situado fiscal, o por la vía de la participación de los ingresos de la Nación. Esto es así por cuanto las rentas nacionales de destinación específica no se computan dentro de los ingresos corrientes de la Nación, que sirven como base para fijar el monto de las transferencias a las entidades territoriales y por lo tanto, al prohibirlas aumenta el volumen de ingresos del presupuesto que son transferidos a los municipios, distritos y departamentos. No tiene ningún sentido prohibir a las autoridades competentes que creen rentas municipales o departamentales de destinación específica, dado que estas no se computan dentro de los ingresos corrientes del Estado*".

99. Así mismo en la Sentencia **C-006 de 1993**, se indicó que, "*Si la finalidad de la norma –artículo 359 de la Carta- era la de aumentar los ingresos corrientes del presupuesto nacional para que el monto de la participación de las entidades territoriales sea mayor, es claro que no tiene ningún sentido prohibir a las autoridades competentes que creen rentas municipales o departamentales de destinación específica, dado que estas no se computan dentro de los ingresos corrientes del Estado*".

100. De otra parte en la Sentencia **C-040 de 1993**, con relación a las contribuciones parafiscales, se estableció que, "*La prohibición de crear rentas de destinación específica se aplica exclusivamente* ***a las rentas de carácter nacional que entran en el presupuesto general y no a las rentas locales que engrosan los presupuestos departamentales, distritales o municipales****. Entiende la Corte que la prohibición del artículo 359 se aplica con exclusividad a las rentas nacionales de carácter tributario. En ningún caso a las rentas propias de las entidades territoriales o descentralizadas por servicios del orden local, como tampoco a las contribuciones parafiscales*"[103].

---

[103] Negrillas fuera del texto.

101. En relación con el impuesto del servicio de alumbrado público en la Sentencia **C-155 de 2016** se indicó que "*...el sistema tributario colombiano, especialmente regido por el artículo 338 Constitucional, admite la creación de rentas tributarias que por su naturaleza misma conllevan la característica de ser de destinación específica. Entre estas se cuentan no solo las contribuciones especiales, sino además las tasas, las contribuciones parafiscales y los cobros destinados a fondos especiales*".

102. Sobre la posibilidad de crear rentas con destinación específica se indicó que hay que sopesar de que el legislador cree formas de contribución que impliquen una destinación específica de cara al mandato de autonomía territorial contemplado en los artículos 287, 300.4 y 362 de la Constitución Política, "*...puesto que de imponerse el carácter absoluto de esta última disposición se admitiría solamente la creación de impuestos en favor de las entidades territoriales, lo que a la vez que recorta injustificadamente las facultades tributarias que al legislador le confirió la Constitución de 1991...*".

103. De otro lado se especificó que la destinación específica de los recursos recaudados no conlleva *per se* la inconstitucionalidad de la norma[104] , ya que es consustancial a la naturaleza del tributo elegida por el legislador, y se indicó que si "*...se restringiría la facultad legislativa, al hacerle imposible la creación de una contribución especial sin infracción de un principio de autonomía territorial; esto conduciría a que sólo mediante impuestos podría financiarse el funcionamiento de las entidades territoriales, situación inadmisible desde el punto de vista constitucional que reconoce la existencia de contribuciones y tasas, y además inconveniente desde el punto de vista de las propias entidades territoriales al ver limitados injustificadamente los mecanismos para su financiación...*".

104. Finalmente se hizo énfasis en que el impuesto de alumbrado público "*...le impone a la entidad territorial la destinación de los recursos de manera exclusiva para sufragar los costos de la prestación del servicio, pero salvaguarda un grado de autonomía razonable al mantener la renta de carácter municipal o territorial sin conceder exenciones, ni asumiendo el legislador la facultad de establecer directamente la tarifa al brindarle la posibilidad de optar por otros mecanismos de financiación de la prestación del servicio de alumbrado público, y al otorgarle a los entes territoriales la discrecionalidad de adoptar o no la contribución, respetando la destinación de origen legal*".

105. En **conclusión** la Corte ha dispuesto que la prohibición contenida en el artículo 359 de la C. Pol. de establecer rentas con destinación específica, se refiere a los impuestos de carácter nacional. Esta prohibición tiene como objetivo proteger las rentas que se van a distribuir a las entidades territoriales mediante la descentralización fiscal a través del sistema general de

---

[104] En este caso se había establecido que era una contribución especial.

participaciones y los ingresos corrientes de la Nación. En cuanto al impuesto derivado del servicio público no domiciliario de alumbrado público, se estableció jurisprudencialmente que la destinación de los recursos de este impuesto para sufragar los gastos derivados de la prestación de este servicio no va en contra de la prohibición contenida en el artículo 359 de la C. Pol., siempre y cuando el legislador no establezca la tarifa, ni conceda exenciones directamente.

Examen de constitucionalidad

106. En el siguiente apartado se realizará el control de constitucionalidad de los apartados de los artículos 349, 350 y 351 de la Ley 1819 de 2016 teniendo en cuenta los cargos formulados. En una primera instancia se analizarán los antecedentes legislativos de los artículos demandados, para establecer cuál fue el contexto de la aprobación del impuesto de alumbrado público en esta ley, y posteriormente, se resolverán los problemas jurídicos planteados.

Antecedentes legislativos

107. En la **"Exposición de Motivos"** de lo que vendría a ser la Ley 1819 de 2016[105], se explicó lo siguiente respecto al impuesto de alumbrado público:

"3. IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO

El impuesto sobre el servicio de alumbrado público fue establecido inicialmente por la Ley 97 de 1913, que facultó su creación al Concejo Municipal de Bogotá. Posteriormente, mediante el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo) se sustituyó este impuesto por una contribución especial con destinación específica. Sin embargo, esta disposición fue declarada inexequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-272 de 2016.

3.1 JUSTIFICACIÓN

La falta de definición de los elementos del tributo en la Ley 97 de 1913 (hecho generador, sujetos pasivos, base gravable y tarifa) ha dado lugar a problemáticas, siendo necesaria la fijación legal de sus elementos, permitiendo a los municipios la destinación de los recursos tributarios a la prestación efectiva del servicio.

Esta dificultad fue puesta de presente con la expedición de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo) que sustituyó dicho tributo por una contribución especial con destinación específica. Sin embargo, la norma que adoptó la contribución en reemplazo del impuesto fue declarada inexequible

---

[105] Proyecto de ley No 163/2016 – Senado y 178/2016- Cámara. Gaceta del Congreso No 894 de 19 de octubre de 2016, p. 140.

por la Corte Constitucional, bajo el argumento de que dicha disposición vulneraba la autonomía fiscal de los municipios. En estas condiciones, resulta indispensable definir reglas claras y límites para su cobro a los sujetos pasivos, garantizando la continuidad de la financiación y la prestación del servicio de alumbrado público en todos los municipios del país.

3.2 DESCRIPCIÓN

En consideración a lo anterior, se propone definir los elementos esenciales del impuesto de alumbrado público de acuerdo con los fallos del Consejo de Estado. Esto asegura una aplicación uniforme del impuesto en todo el país y simplifica el cumplimiento de esta carga tributaria por parte de sus sujetos pasivos".

108. Así mismo en la Sesión Conjunta de las Comisiones Terceras de Senado y Cámara el 26 de octubre de 2016 el Ministro de Hacienda y Crédito Público expresó lo siguiente: *"(...) y otro campo en el que habido excesos, que es necesario corregir, es en el del alumbrado público donde se definen unas reglas comunes, para todos los municipios sobre lo que es la base gravable, el hecho generador, la tarifa y los sujetos que deben pagar para precisar, para que no se presenten arbitrariedades con los impuestos de alumbrado público"*[106].

109. Igualmente durante los debates de aprobación de la ley en la Plenaria de la Cámara se indicó por parte del Representante Eduardo Agatón Diazgranados lo siguiente: "*(...) lo que estamos buscando es que se evite lo que viene pasando en el país con el cobro del alumbrado público, es que a nivel nacional lo que hay es un desorden de tarifas con el tema del alumbrado público, lo que queremos es buscar criterios, que el único criterio no sea el consumo de energía eléctrica, le pongo un ejemplo, la ciudad de Santa Marta paga una tarifa de las mayores del país sin ninguna justificación, y lo que busca la proposición es precisamente tener en cuenta un estudio que está levantando planeación nacional y que permita definir unos criterios para que el cobro de la tarifa de alumbrado público en el país sea equitativo"*[107].

110. Finalmente en el debate en la Comisión de Conciliación en el Senado se indicó por parte del Ministro de Hacienda y Crédito Público que, "*(...) a quienes dicen que no es una reforma estructural, simplemente los invito a que se lean el articulado, aquí se replantearon los impuestos en Colombia de una forma transversal, en todos los temas, y en todos los temas se mejoró en aras de la simplificación, de la equidad y de la búsqueda de la competitividad (...)*

---

[106] Acta de Comisión 01 de las Comisiones Económicas Conjuntas terceras de Cámara de Representantes y Senado de 26 de octubre de 2016, Gaceta del Congreso No 134 del 9 de marzo de 2017.
[107] Acta de Plenaria de la Cámara de Representantes No 193 de 21 de diciembre de 2016, Gaceta del Congreso No 163 de 22 de marzo de 2017.

pone en orden el impuesto sobre el alumbrado público, para que en todos los municipios del país existan las mismas reglas de juego (...)"[108].

111. Por otra parte, hay que resaltar que la regulación en torno al impuesto de alumbrado público se fundamentó en **los Informes del Departamento Nacional de Planeación (DNP)** que en diciembre del 2017 identificó sobrecostos en la prestación del servicio público de alumbrado público en Bogotá de hasta el 104%, el doble de la tarifa que se paga en el mercado, circunstancia que se ha dado en otros municipios como por ejemplo Cáceres (Antioquia), Barranquilla (Atlántico) y en los municipios de la Zona Bananera en el departamento del Magdalena, lo que da lugar a que se presente falta de homogeneidad y ausencia de control y disparidad en la contratación en la prestación de este servicio.

112. En el informe de 18 de diciembre de 2017 del DNP se establece que la falta de interventoría y control, sobrecostos en las tarifas de energía, mala calidad del servicio y ausencia de un plan de manejo adecuado de residuos son algunos de los problemas del alumbrado público. Para la entidad la diversidad en las tarifas de energía y costos de operación se debe en gran parte a la falta de control. Según los datos de la evaluación sólo el 19,4% de los municipios visitados tiene sistemas de medición precisos para la verificación del suministro de energía. En el 26,9% de los municipios no se verifica, en el 7,5% se hace según los datos de la interventoría, en el 26,9% se paga el suministro con información del cálculo realizado por el operador, en el 32,8% según inventario del municipio y en el 38,8% de los casos se paga según el inventario del comercializador. Finalmente encontró que en el 55,1% de los municipios encuestados no cuentan con un plan de manejo ambiental para la disposición de los residuos del alumbrado público, que deriva en que se haga una mala disposición en los residuos de alumbrado público[109].

113. En **suma** la regulación en torno al impuesto de alumbrado público tuvo como finalidad la de armonizar el cobro de las tarifas de parte de los municipios y distritos, para que existiera homogeneidad en las tarifas, no se presentaran sobrecostos en las prestación del servicio y desigualdad en el cobro de este impuesto ya que según el legislador desde la ley 97 de 1913 no se ha podido regular el hecho generador, los sujetos pasivos, la base gravable y la tarifa de este impuesto, dando lugar a distintas problemáticas que impactan en la eficiencia de la prestación del servicio público.

---

[108] Acta número 01 de la sesión especial extraordinaria del día miércoles 28 de diciembre de 2016 (Senado). Gaceta del Congreso No 41 del 3 de febrero de 2017.

[109] La evaluación se realizó a partir de una información recolectada de 703 municipios. En 85% de los municipios se detectó que de los municipios consultados no cuentan con interventor para hacerles seguimiento a la prestación del servicio de alumbrado. En relación con las tarifas se estableció que en algunos municipios y distritos se pagan costos más altos de la tarifa del mercado y que esto se debe a las malas negociaciones que hacen las alcaldías a la hora de contratar el suministro de energía destinada al alumbrado público. Ver: Informe del DNP de 18 de diciembre de 2017, https://www.dnp.gov.co/Paginas/DNP-revela-desorden-en-prestaci%C3%B3n-de-servicio-de-alumbrado-p%C3%BAblico-en-el-pa%C3%ADs.aspx).

114. Una vez analizados los antecedentes legislativos de la regulación del impuesto de alumbrado público en la Ley 1819 de 2016 pasa la Sala a resolver los dos cargos de inexequibilidad de los apartados contenidos en los artículos 349, 350 y 351 de la ley demandada.

Primer cargo

115. El primer cargo de la demanda se refiere a que si el parágrafo 2° del artículo 349 de la Ley 1819 y la parte final del artículo 351 vulneran el principio de autonomía fiscal de las entidades territoriales y el principio de legalidad tributaria contenidos en el numeral 3° del artículo 287 y los artículos 338 y 362 de la C. Pol.

116. El parágrafo segundo del artículo 349 establece que el Gobierno reglamentará "*dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la ley los criterios técnicos que deben ser tenidos en cuenta para la determinación del impuesto, con el fin de evitar abusos en su cobro, sin perjuicio de la autonomía y de las competencias de los entes territoriales*"[110].

117. Por su lado, en la parte final del artículo 351 se indica que, "*En la determinación del valor del impuesto a recaudar, los municipios y distritos deberán considerar como criterio de referencia el valor total de los costos estimados de prestación en cada componente de servicio. Los municipios y Distritos deberán realizar un estudio técnico de referencia de determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público, de conformidad con la metodología para la determinación de costos establecida por el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que delegue el Ministerio*"[111].

118. La mayoría de los intervinientes[112] consideran que los apartados de las normas demandadas son exequibles porque la potestad tributaria se mantiene en cabeza del legislador ya que es este el que determina el cobro del impuesto de alumbrado público, su hecho generador, que es el beneficio por la prestación del servicio de alumbrado público, delegando la determinación de los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas en los concejos municipales y distritales.

119. Del mismo modo consideran que el parágrafo segundo del artículo 349 es constitucional porque la reglamentación que realice el Gobierno dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente de ley deben ser tenidos en cuenta en la fijación del impuesto por parte de los concejos municipales y distritales, en aras a evitar los abusos en su cobro, y que esta se realizará "*sin*

---

[110] El Decreto 943 fue expedido el 30 de mayo de 2018

[111] Subrayado la parte demandada.

[112] El Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); la Asociación Nacional de Alumbrado Público (ANAP); la Asociación Colombiana de Distribución de Energía Eléctrica (ASOCODIS); la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones (ANDESCO); la Asociación Nacional de Industriales (ANDI); la Academia Colombiana de Jurisprudencia y el ciudadano Alfonso Figueredo Cañas.

perjuicio de la autonomía de las competencias de los entes territoriales", dando lugar a que de una lectura integral de la norma no se limite el margen de autonomía territorial de los municipios y distritos en la determinación del impuesto de alumbrado público dentro de su territorio. Por su parte el ICDT expresó en su intervención que los apartados de las normas demandadas eran exequibles, pero que encontraba inexequible el plazo de seis (6) meses que se le daba al Gobierno Nacional para que reglamente la materia, ya que ello contraría el artículo 189.11, pues, dicha facultad, radicada en cabeza del Presidente de la República, debe conservarse durante todo el tiempo de vigencia de la ley, para así poder cumplir con el objetivo de ejecutar la ley.

120. La Federación Nacional de Municipios coadyuva al demandante e indica que la delegación que el legislador estableció en cabeza del Gobierno para regular la metodología para el cobro del tributo de alumbrado público da lugar a que se vulnere el principio de autonomía fiscal de las entidades territoriales, ya que se trata de una renta endógena, que como se ha venido analizando, tiene mayores requisitos para su limitación por parte del legislador.

121. Esta misma posición la tiene el Ministerio Público que señala que el parágrafo 2º del artículo 349 debe ser declarado ***inexequible*** porque los recursos que se obtienen del impuesto de alumbrado público, por tratarse de recursos endógenos, la limitación por parte del legislador es más restringida, y que establecer competencias legislativas tributarias viola el principio de legalidad del impuesto, porque no se tiene certeza de los criterios razonables en que el Gobierno Nacional reglamentará dicho tributos y el asunto queda al "*libre albeldrío de la reglamentación*".

122. De otro lado para la Procuraduría el apartado del artículo 351 de la ley demandada, debe ser declarado exequible en el entendido de que "*los servidores públicos municipales y distritales competentes responderán civil, penal y disciplinariamente, si aprueban y cobran más de lo debido en materia de costos por la prestación del servicio de alumbrado público que realmente suministren*", esto para evitar abusos en el cobro de dicho servicio.

123. Con relación a este cargo se debe tener en cuenta que cuando se va a analizar la autonomía de las entidades territoriales en materia tributaria, debe diferenciarse si los recursos administrados por el municipio son de carácter endógeno o exógeno. Así, cuando los recursos son de carácter endógeno la intervención del legislador es más limitada y la autonomía municipal es más amplia, mientras que cuando se trata de recursos exógenos, la posibilidad de restricción de parte del legislador es más amplia y la autonomía territorial en este campo, puede llegar a ser más limitada.

124. Así mismo, cuando la regulación concierne a los recursos endógenos se debe verificar si la limitación tiene una justificación constitucional y si está

resulta proporcional, razonable, útil y necesaria[113], y que para determinar este grado de injerencia en la tensión que se presenta entre las competencias de la Nación y las entidades territoriales se debe tener en cuenta que tales entidades carecen de soberanía fiscal, y que es el legislador, con base en sus competencias, quien tiene la facultad de regular los aspectos generales de estos ingresos, como marco para la producción normativa de las entidades territoriales. Igualmente que es el legislador el facultado para fijar las pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales en el ejercicio de la atribución impositiva, pero lo que no puede estar permitido es que el legislador fije la tasa impositiva, la administración, el recaudo o el control del tributo[114].

125. De otra parte se debe tener en cuenta que en la Sentencia **C-155 de 2016** se dispuso en el análisis de constitucionalidad del artículo 191 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Ley 1753 de 2015), que el solo hecho de que el legislador cree una contribución especial del nivel territorial con destinación específica para el pago del alumbrado público, no afecta la autonomía territorial, ya que dicho tributo tiene una finalidad constitucional que es la recuperación los costos del servicio, y que como consecuencia, se puede llegar a establecer una destinación específica de lo obtenido con este tributo y que el establecimiento de estos mecanismos de financiación *"no se revelan arbitrarios, ni desproporcionados, ni tampoco dan indicios sobre una intención de sustraer competencias a las entidades territoriales*".

126. Posteriormente en la Sentencia **C-272 de 2016** se declaró inexequible el mismo artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, porque en este caso la Sala consideró que la regulación como contribución especial iba en detrimento del principio de progresividad del tributo, ya que la prestación de dicho servicio público pretende la "*satisfacción de una necesidad general que no pueden ser sometidos a criterios de suficiencia económica y rentabilidad del prestador del servicio (...) en relación con aparentes beneficiarios individuales del servicio*".

127. Como se explicó, en dicho fallo se dispuso que esta regulación vulneraba los principios de Estado social de derecho y de prevalencia del interés general consagrado en el artículo 1° de la Constitución Política, ya que el servicio público de alumbrado público tiene como finalidad proteger a las personas en su vida, seguridad y bienestar y que debe tenerse en cuenta que en la regulación de este tributo se cumpla con este objetivo.

128. En el caso en estudio el parágrafo segundo del artículo 349 de la Ley 1819 de 2017 sobre "Elementos de la obligación tributaria" establece que, "*Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Gobierno nacional reglamentará los criterios técnicos que deben ser tenidos en cuenta en la determinación del impuesto, con el fin de evitar abusos en su cobro, sin perjuicio de la autonomía y las competencias de los entes territoriales*".

---

[113] Sentencias C-720 de 1999 y C-615 de 2003.
[114] Sentencias C-903 de 2011 y C-944 de 2004.

129. Con relación a esta regulación la Corte considera en primer lugar, que el impuesto de alumbrado público es de carácter endógeno, ya que son recursos propios que obtienen los municipios y distritos por el cobro del servicio público. Este carácter lo ha dispuesto directamente el legislador cuando establece que el hecho generador del impuesto de alumbrado público es el beneficio por la prestación del servicio de alumbrado público y que los sujetos pasivos, la base gravable, las tarifas serán determinadas por los concejos municipales y distritales.

130. En atención a lo anterior, con relación a los cargos atinentes a la posible vulneración de los principios de autonomía territorial en materia tributaria y el principio de legalidad del tributo, la Corte tendrá que verificar si se vulneran dichos principios haciendo un control estricto de constitucionalidad por tratarse de recursos endógenos, en donde tendrá que verificarse si existe una justificación constitucional y si esta regulación es proporcional, razonable útil y necesaria.

131. Como se indicó, las entidades territoriales carecen de soberanía fiscal, es decir que no pueden de manera autónoma, establecer un impuesto, ya que esta facultad está en cabeza del legislador. Sin embargo, en estas facultades legislativas se pueden fijar las pautas, orientaciones y limitaciones generales del ejercicio de la atribución tributaria, pero sin que estas directrices lleguen al punto de vaciar la potestad que tienen las entidades territoriales de determinar la tasa impositiva, la administración, el recaudo o el control del tributo.

132. En consideración de estos aspectos, la Sala tiene que analizar si la facultad que tiene el Gobierno nacional de reglamentar dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, "*los criterios técnicos que deben ser tenidos en cuenta en la determinación del impuesto, con el fin de evitar abusos en su cobro, sin perjuicio de la autonomía y las competencias de los entes territoriales*", vulnera el principio de autonomía territorial y legalidad del tributo, teniendo en cuenta que el impuesto derivado del alumbrado público es un recurso endógeno.

133. En el análisis de constitucionalidad de este precepto hay que resaltar que el legislador estableció una serie de limitaciones que son deferentes con la autonomía de las entidades territoriales, y que da lugar a que la posibilidad que tiene el Gobierno nacional en la reglamentación de los criterios técnicos del impuesto se restrinja.

134. Sin embargo, hay que tener en cuenta, en el análisis de constitucionalidad, que la misma norma señala que los criterios técnicos dispuestos por el Gobierno nacional en la reglamentación del impuesto, tiene como objetivo la de "***evitar abusos en su cobro***". Como se ha venido explicando la finalidad de la regulación fue la de establecer que se evitarán los excesos en el cobro de las

tarifas de alumbrado público, por parte de los diferentes municipios y distritos, así como determinar unos criterios básicos y generales para que se homologara el cobro de las tarifas dentro de los municipios y distritos, pero del mismo modo la norma estableció que estos criterios no pueden de ninguna manera eliminar o restringir la autonomía y las competencias de los entes territoriales.

135. De esta forma encuentra la Corte que la expresión "*en la determinación del impuesto*" analizada en el contexto de la disposición en que se halla inserta, no vulnera ni irrespeta la autonomía territorial. En efecto, el artículo 349 específica que "*Los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas serán establecidas por los concejos municipales y distritales*", con lo cual la facultad de que el Gobierno nacional reglamente los criterios técnicos, que deben ser tenidos en cuenta en la determinación del impuesto no pretende invadir las competencias que poseen privativamente los municipios y los distritos en la fijación de las obligados a pagar el tributo, la base gravable o la tarifa. Como se indicó anteriormente el propio inciso sujeta dicha determinación a que esos criterios técnicos, que pretenden frenar abusos y excesos en el cobro de la tarifa han de entenderse "*sin perjuicio de la autonomía y de las competencias de los entes territoriales*" con lo cual el mismo parágrafo, interpretado de una manera sistemática y teleológica establece que esta determinación no puede ser entendida como la regulación de los elementos esenciales del tributo – base gravable, sujeto pasivo y tarifa – ni tampoco sus elementos particulares – la administración del recaudo y el control del impuesto- sino que tiene como finalidad únicamente la de evitar que se produzcan abusos y sobrecostos en el cobro de este servicio y proveer por una homologación en las tarifas por parte de los municipios y distritos, en el marco de la autonomía de las entidades territoriales y en aras a salvaguardar los recursos públicos que se destinan para el pago de este servicio público no domiciliario.

136. En este orden de ideas concluye la Sala que el apartado "*en la determinación del impuesto*" contenido en el parágrafo 2° del artículo 349 de la Ley 1819 de 2016 es **exequible** porque dicho precepto tienen una justificación constitucionalmente legítima, es una norma razonable, útil y proporcional con miras a que se proscriban cobros abusivos y sobrecostos en las tarifas de alumbrado público en los diferentes municipios y distritos y con el objetivo de que se homologue los cobros del servicio público dentro de estas entidades territoriales.

137. Por otro lado, el actor demanda la parte final del artículo 351 de la Ley 1819 que establece con relación al "*Limite del impuesto sobre el servicio de alumbrado público*" que, "*Los Municipios y Distritos deberán realizar un estudio técnico de referencia de determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público, de conformidad con la metodología para la*

determinación de los costos establecida por el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que delegue el Ministerio"[115].

138. Sobre este apartado de la norma, la Sala considera que la intervención del legislador con la delegación que hace al Ministerio de Minas y Energía o la entidad que este delegue, se refiere a una metodología que determinará los costos del valor del impuesto a recaudar, pero que esta metodología es de carácter general y tiene como objetivo fijar los aspectos básicos para el cobro en aras de la armonización y homogenización entre los distintos distritos y municipios para evitar los excesos y sobrecostos, en donde no se aprecia que se vulnere la autonomía territorial, ni el principio de legalidad tributaria, ya que se enmarca dentro de la posibilidad reglamentaria y no legal de establecer cuestiones técnicas, específicas y cambiantes que no pueden ser establecidas definitivamente por el legislador[116].

139. En este caso la Sala estima que la norma cumple con un fin constitucionalmente legítimo, cual es evitar los abusos y la disparidad en el cobro de este servicio público dentro de los distintos municipios y distritos, pero sin que dicha regulación elimine la autonomía que tienen las entidades territoriales de fijar los elementos básicos del tributo, incluyendo las tarifas. Se trata de una metodología que funciona como un parámetro o marco que deben tener en cuenta los municipios y distritos, en imponer un "límite del impuesto sobre el servicio de alumbrado público", para que estas entidades territoriales puedan llegar a hacer más eficaz el cobro, sin que se llegue a vulnerar con esta potestad la autonomía territorial en materia financiera de los municipios y distritos.

140. Sobre la solicitud de la Procuraduría de establecer un condicionamiento en el entendido de que, *"los servidores públicos municipales y distritales competentes responderán civil, penal y disciplinariamente, si aprueban y cobran más de lo debido en materia de costos por la prestación del servicio de alumbrado público que realmente suministren"*, considera la Sala que este condicionamiento pretende ayudar a afianzar la vigilancia y control de las autoridades municipales y distritales en la administración de los gastos del servicio de alumbrado público, pero es claro que ya existe legislación y reglamentaria que establece sanciones de este tipo.

141. Teniendo en cuenta lo anterior estima la Sala que la norma cumple con el fin constitucionalmente legítimo, cual es la mejor regulación del cobro del impuesto de alumbrado público, para una óptima prestación de este servicio en pro de garantizar la vida, integridad y bienestar de las personas, y es a la vez una medida razonable, útil, necesaria y proporcional y por ende es constitucional.

---

[115] Lo subrayado la parte demandada.

[116] Ver Sentencias C-040 y C-467 de 1993, C-253 de 1995; C-583 de 1996, C-740 de 1999, C-597 y C-842 de 2000, C-690 de 2003, C-608 y C-681 de 2012.

142. En **suma,** el apartado final del artículo 351 de la Ley 1819 es **exequible** porque la posibilidad de que el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que delegue el Ministerio, por ejemplo la CREG, pueda fijar una metodología que deben tener en cuenta los municipios y distritos para la realización de un estudio técnico de referencia para la determinación de los costos en la prestación del servicio de alumbrado público, no vulnera de manera desproporcionada e irrazonable los principios de autonomía territorial de carácter financiero, ni el principio de legalidad del tributo contenidos en el numeral 3º del artículo 287, y en los artículos 338 y 362 de la Constitución, ya que en este caso se trata de elementos técnicos que por su dinámica cambiante, no pueden ser previstas en todas sus partes por el legislador y que en todo caso se deben determinar a los presupuestos previstos por el legislador y cuya determinación puede ser delegada al Gobierno nacional a través del Ministerio de Minas y Energía o la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) como ha venido sucediendo a través de las resoluciones que regulan los aspectos técnicos para el cobro de este impuesto en consonancia con los criterios de subordinación, desarrollo y complementariedad por las entidades territoriales referidas (municipios y distritos).

Segundo cargo

143. El **segundo cargo** se refiere a que algunos apartados del **artículo 350** de la Ley 1819 de 2016 vulneran el artículo 359 de la C. Pol. que se refiere a la prohibición de las rentas de destinación específica al establecer que el impuesto de alumbrado público como actividad inherente al servicio de energía eléctrica se destina "*exclusivamente*" a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo el suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado y que, "*Las entidades territoriales en virtud de su autonomía, podrán complementar la destinación del impuesto a la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos*".

144. Con relación a este cargo, la mayoría de los intervinientes consideran que la norma debe ser declarada exequible, porque en este caso no se trata de una renta nacional sino territorial y porque dicha destinación se encuentra justificada ya que "*las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen*".

145. Por otra parte aducen los intervinientes, que en la Sentencia C-155 de 2016 se declaró exequible el artículo 191 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Ley 1753 de 2015) por este mismo cargo, y que en dicha ocasión la Corte consideró que no se violaba el artículo 359 de la C. Pol. sobre la prohibición de rentas de destinación específica, porque en dicha destinación se establece un grado de autonomía razonable a los municipios y distritos, ya que el legislador no concede exenciones, ni establece las tarifas, y le otorga un amplio margen de discrecionalidad a estos entes territoriales para adoptar o no la contribución.

146. Sin embargo, con relación a este cargo, la Federación Colombiana de Municipios coadyuva al actor en el sentido de que la determinación de la destinación del tributo contraría la Constitución ya que en opinión de la entidad es una injerencia indebida del legislador en la autonomía de las entidades territoriales, ya que no se evidencian razones constitucionales para esta intromisión.

147. Por su parte el Ministerio Público considera que la norma debe ser declarada exequible de manera condicionada en el entendido de que, "*la destinación específica dada por el legislador al tributo de alumbrado público, no exime al ente territorial de garantizar la prestación de ese servicio y de hacer los pagos al prestador contratado en los eventos de desfinanciación por disminución en el recaudo o por variaciones imprevistas en los costos no imputables al prestador o por malos cálculos del ente municipal o distrital de tales costos*", ya que según el artículo 365 de la C. Pol. señala que "*es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional*".

148. En relación con este cargo considera la Sala que tienen razón la mayoría de los intervinientes de que la destinación de los recursos que se obtienen del cobro del impuesto del servicio de alumbrado público no vulnera el artículo 359 de la C. Pol. relacionado con la prohibición de rentas de destinación específica, ni tampoco el principio de autonomía de las entidades territoriales en la determinación del uso de recursos endógenos de los municipios y distritos, porque como se estableció en la Sentencia C-155 de 2016, la destinación "*exclusiva*" del impuesto de alumbrado público a "*la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo el suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado con este servicio*", así como el sobrante "*a la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos*", no está restringiendo las competencias de las entidades territoriales.

149. Como se indicó en la Sentencia C-155 de 2016 en este caso no se vulnera el artículo 359 de la C. Pol. sobre prohibición de rentas de destinación específica, en primer lugar porque se trata de una renta territorial y no nacional, y porque en este caso el impuesto de alumbrado público se destina a sufragar los costos que se derivan de la prestación del servicio, pero también para la renovación, mantenimiento y operación del suministro de dicho servicio, facultades que no implican que el legislador se inmiscuya de manera desproporcionada en las competencias propias de las entidades territoriales en la regulación de los elementos propios de este impuesto.

150. A su vez, tampoco encuentra la Corte que el condicionamiento solicitado por la Procuraduría sea necesario ya que el deber de prestación del servicio público no domiciliario de alumbrado público por parte de los municipios y

distritos debe ser sufragado con el pago de los recursos y tarifas determinados por estas entidades territoriales con base en los criterios técnicos y metodológicos formulados por el Gobierno y los límites establecidos por el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que este delegue, por ejemplo la CREG, con lo cual la posibilidad de que exista una mala destinación de los recursos destinados al alumbrado público se disminuye, garantizando de este modo la prestación del servicio de una manera eficiente y continua.

151. En **conclusión** sobre este cargo, considera la Sala que las expresiones "*exclusivamente*" y "*a la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos*" contenidas en el artículo 350 de la Ley 1819 de 2016 son **exequibles** porque no vulneran el artículo 359 de la C. Pol. sobre prohibición de rentas de destinación específica, ni limitan de manera irrazonable y desproporcionada el principio de autonomía territorial de los municipios y distritos en la determinación de los elementos esenciales del tributo.

VIII. CONCLUSIONES

152. La Corte analizó la constitucionalidad del parágrafo 2° del artículo 349 de la Ley 1819 de 2016 sobre la posibilidad de reglamentación por parte del Gobierno de los criterios técnicos para la determinación del tributo y del apartado final del artículo 351 de la misma ley por la posible vulneración de los principios de autonomía territorial y legalidad tributaria, contenidos en el numeral 3° del artículo 287, y los artículos 338 y 362 de la C. Pol. Igualmente estudió la constitucionalidad de las expresiones "*exclusivamente*" y "*a la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos*" contenida en el artículo 350 de la ley demandada por supuesta vulneración del artículo 359 de la C. Pol. sobre prohibición de rentas de destinación específica.

153. En un primer lugar la Corte determinó que la demanda era apta por los cargos demandados, dado que cumplía con los presupuestos generales y especiales de claridad, necesidad, especificidad, pertinencia y suficiencia y contaba con los elementos argumentativos de índole constitucional, jurisprudencial y doctrinarios para ser analizados.

154. Con relación al primer cargo atinente a la posible vulneración del principio de autonomía territorial y de legalidad del tributo del parágrafo 2° del artículo 349, se concluyó por parte de la Sala que no se vulneraba de forma irrazonable, necesaria y desproporcionada el principio de autonomía territorial, por cuanto la expresión "*en la determinación del impuesto*", analizada en el contexto de la disposición en que se halla inserta, no dejaba lugar a dudas de que no se irrespetaba la autonomía territorial de los municipios y distritos. En efecto, el artículo 349 especifica que, *"Los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas **serán establecidos por los concejos municipales y distritales***"[117], con lo cual la

[117] Negrillas fuera del texto.

facultad de que el Gobierno nacional reglamente los criterios técnicos, que deben ser tenidos en cuenta en la determinación del impuesto, no pretende invadir las competencias que poseen privativamente los municipios y distritos en la fijación de los obligados a pagar el tributo, la base gravable o la tarifa. El propio inciso advierte que esos criterios técnicos, que pretenden frenar abusos y excesos, han de entenderse "*sin perjuicio de la autonomía y las competencias de los entes territoriales*".

155. En el análisis de constitucionalidad del apartado del artículo 351, sobre el límite del impuesto del servicio de alumbrado público, que dispone que los municipios y distritos deberán realizar un estudio técnico de referencia de determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público, "*de conformidad con la metodología para la determinación de costos establecida por el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que delegue el Ministerio*", consideró la Sala que dicho apartado era **exequible**, ya que se comprobó que esta metodología es una regla general y un marco a tener en cuenta por los municipios y distritos para ejercer sus competencias sobre la configuración del tributo de alumbrado público, por lo cual la Corte coligió que no se vulneraba de forma irrazonable, innecesaria o desproporcionada los principios de autonomía territorial y legalidad del tributo, sino que por el contrario, ello contribuía a evitar abusos y desproporción en el cobro del impuesto referido, por parte de los diferentes municipios y distritos.

156. Por lo demás la Sala llegó a la conclusión de que las expresiones "*exclusivamente*" y "*a la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos*", tampoco **vulneraba** la prohibición de rentas de destinación específica contenido en el artículo 359 de la C. Pol. y el principio de autonomía territorial, ya que en este caso se trataba de una renta territorial, y siguiendo el precedente de la Sentencia C-155 de 2016 que estableció que estos recursos se destinaran a la renovación, modernización y operación de este servicio público, y que por ende no se limitaba de manera irrazonable y desproporcionada el principio de autonomía territorial, sino que lo que se buscaba era que se pudiera prestar este servicio de manera eficiente, para el beneficio del interés general y la protección de la vida, integridad personal y seguridad de los usuarios de este servicio público.

IX. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero: LEVANTAR la suspensión de términos ordenada en el Auto 305 de junio 21 de 2017.

Segundo: Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*en la determinación del impuesto*" contenida en el parágrafo 2º del artículo 349 de la Ley 1819 de 2016, en los términos consignados en esta providencia.

Tercero: Declarar **EXEQUIBLES** los apartados demandados de los artículos 350, y 351 de la Ley 1819 de 2016 por los cargos analizados en esta providencia.

Comuníquese y cúmplase,

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Con salvamento de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
impedida

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con salvamento de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
A LA SENTENCIA C-130/18

Referencia: Expediente D-12172.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 349 (parcial), 350 (parcial) y 351 (parcial) de la Ley 1819 de 2016, *"por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones"*.

Demandante: Nicolás Eduardo Rodríguez Rodríguez.

Magistrado Sustanciador:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, presento a continuación las razones que me conducen a salvar mi voto en la decisión adoptada por la Sala Plena en sesión de 28 de noviembre de 2018, que por votación mayoritaria profirió la **Sentencia C-130 de 2018**, de la misma fecha.

La providencia en la que salvo mi voto, declaró exequibles la expresión "*en la determinación del impuesto*" contenida en el parágrafo 2º del artículo 349 de la y "*los apartados demandados*" de los artículos 350 y 351, todos de la Ley 1819 de 2016.

Las líneas argumentativas que sustentaron la sentencia fueron las siguientes: i) el principio de legalidad tributaria; ii) la autonomía territorial en materia de administración de los recursos públicos de carácter endógeno; iii) la regulación del impuesto de alumbrado público en la normativa y la jurisprudencia constitucional; iv) la prohibición de rentas con destinación específica; y, finalmente, v) el examen de constitucionalidad de los apartados demandados.

En este salvamento de voto me aparto de la argumentación y de la decisión contenida en la providencia adoptada por la mayoría, en el sentido de que los preceptos jurídicos objeto de análisis constitucional debieron declararse inexequibles con fundamento en que: i) las disposiciones acusadas reprodujeron el contenido normativo del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, declarado

inexequible mediante **Sentencia C-272 de 2016**; ii) el desconocimiento del principio de legalidad porque la tarifa del impuesto será definida con base en la metodología establecida por el Gobierno Nacional; iii) la vulneración del principio de autonomía territorial, porque la decisión se sustentó en una pretensión de armonización y homogenización de los distintos distritos y municipios del país, especialmente en materia de tarifa del impuesto de alumbrado público y; iv) el desconocimiento de la prohibición de destinación específica de recursos endógenos de los entes territoriales. A continuación presento los argumentos que fundan mi disenso.

I. **Discrepancias con la ausencia de cosa juzgada material en relación con la Sentencia C-272 de 2016**

1. La demanda de la referencia fue dirigida contra algunos apartes de los artículos 349, 350 y 351 de la Ley 1819 de 2016, que en concreto regulaban: i) la habilitación legal para que el Gobierno Nacional reglamente los criterios técnicos que deben ser tenidos en cuenta en la determinación del impuesto (art. 349); ii) la destinación exclusiva del impuesto de alumbrado público a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, así como a la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos (art. 350); y finalmente, iii) el establecimiento de la metodología para la estimación de costos que realice el Ministerio de Minas y Energía o la entidad que delegue esa autoridad (art. 341).

2. La **Sentencia C-130 de 2018** consideró que no existió cosa juzgada material en relación con la **Sentencia C-272 de 2016**[118] porque la demanda de la referencia recayó contra una disposición normativa diferente que estableció el tributo de alumbrado público como un impuesto y no una contribución especial y "*(...) fijó limitaciones en la regulación que se efectúa por parte del gobierno (sic) al señalar en el parágrafo 2° que esta determinación se realizará 'sin perjuicio de la autonomía y las competencia de los entes territoriales'.*"

Con fundamento en lo expuesto, la posición mayoritaria insistió en que las disposiciones analizadas en la **Sentencia C-272 de 2016** y las demandadas en esta oportunidad no eran las mismas en sentido formal y material, lo que habilitaba un nuevo control por parte de la Corte.

3. En este salvamento discrepo de las consideraciones expuestas por la mayoría de la Sala que avalaron la inexistencia de cosa juzgada material

---

[118] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

en relación con la **Sentencia C-272 de 2016,** porque dicha institución si se configuró y las normas acusadas debieron declararse inexequibles, con base en las razones que se exponen a continuación:

4. La decisión proferida por los jueces, incluidos los tribunales constitucionales, que resuelve de fondo un asunto determinado puesto a su conocimiento está revestida por la cosa juzgada. De igual manera, las sentencias proferidas por la Corte hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, la cual, conforme al artículo 243 de la Carta[119] le otorga a dichas decisiones la naturaleza de inmutables, vinculantes y definitivas[120], en la medida que evita reabrir juicios de control abstracto sobre disposiciones y cargos previamente examinados por esta Corporación.

La mencionada disposición superior consagra los siguientes efectos derivados de la cosa juzgada: i) la creación de un escenario de autolimitación dirigida a los jueces constitucionales que les impide pronunciarse nuevamente sobre lo ya decidido o resuelto en providencias anteriores[121] o debatir sobre normas que ya fueron sometidas a decisiones definitivas[122], lo anterior con la finalidad de promover la estabilidad de las sentencias judiciales y la seguridad jurídica[123]; y, ii) el establecimiento de un mandato dirigido a las demás autoridades del Estado, puesto que les prohíbe la reproducción o aplicación del contenido material de las disposiciones declaradas inexequibles por razones de fondo, con lo que se busca asegurar la estabilidad de las decisiones proferidas por la Corte y la prevalencia de la Carta.

La aproximación para el análisis de la institución de la cosa juzgada constitucional difiere si se trata de providencias que declaran una disposición jurídica inexequible o exequible. En efecto, la existencia de una providencia previa que declaró una norma inexequible generó su retiro del ordenamiento jurídico, por lo que las nuevas demandas contra ese precepto carecen de objeto normativo sobre el que pueda producirse un juicio de control abstracto. Adicionalmente, dicha proposición jurídica no puede ser aplicada para fundamentar ninguna actuación o decisión por parte de las autoridades, ni producir efectos jurídicos[124].

---

[119] Art. 243 C.P. "Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. // Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución".

[120] Sentencia C-073 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero.

[121] Sentencia C-073 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero.

[122] Cfr. Sentencia C-337 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y sentencia C-287 de 2014 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[123] Sentencia C-478 de 1998. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[124] Sentencia C-539 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Ver además, sentencia C-335 de 2008 y T- 355 de 2007.

5. La cosa juzgada en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad reviste diferentes formas. Según la jurisprudencia de esta Corporación dicha institución puede ser: i) absoluta, relativa, formal, material y aparente[125].

Para efectos de este salvamento de voto, es relevante la distinción que existe entre la cosa juzgada **formal** y la **material**. La primera ocurre *"(...) cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma, que es llevada posteriormente a un [nuevo] estudio"*[126]. Es decir, se presenta en el evento en que existe un pronunciamiento previo sobre el mismo enunciado normativo que se demanda nuevamente.

Por otra parte, se configura la ***cosa juzgada material***, cuando a pesar de haberse demandado una norma formalmente distinta, su materia o contenido normativo resulta ser idéntico al de otra disposición que ya fue objeto del juicio de constitucionalidad, sin que el entorno en el cual se apliquen comporte un cambio sustancial en su alcance y significación[127], y sin que se hubiese modificado la norma constitucional que produjo la decisión.

6. De esta manera, la cosa juzgada constitucional no sólo cubre el texto normativo formalmente igual (cosa juzgada formal), sino también opera frente al contenido material de la norma jurídica que ha sido objeto del control de constitucionalidad (material).

A tal distinción se arriba del análisis que hace la teoría constitucional de los conceptos de *disposición* y de *norma*. Las disposiciones o enunciados normativos se refieren a los textos legales, es decir a la literalidad del precepto en sí mismo considerado, mientras que las normas son proposiciones jurídicas o reglas de derecho que se desprenden por vía de aplicación o de interpretación de los mencionados cuerpos jurídicos[128], es decir, constituyen el contenido normativo o regla de derecho vinculante en sentido material.

De acuerdo a lo anterior, la cosa juzgada formal es propia de una decisión previa proferida por este Tribunal, en la que se analizó la constitucionalidad de la misma disposición que nuevamente es demandada. De otra parte, la cosa juzgada material acaece cuando se trata de dos disposiciones formalmente diferentes pero tienen el mismo contenido normativo y una de ellas fue objeto de control abstracto previo por la Corte[129].

---

[125] Sentencia C-774 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.
[126] Sentencia C-489 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz.
[127] Véanse, entre otras, las Sentencias C-427 de 1996, C-447 de 1997, C-774 de 2001, C-1064 de 2001 y C-310 de 2002
[128] Sentencia C-073 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero.
[129] Sentencia C-166 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

7. Los efectos de la cosa juzgada material varían según la naturaleza de la decisión, es decir, si aquella fue de inexequibilidad o exequibilidad[130], lo que genera que el análisis de su ocurrencia se aborde en ***sentido estricto*** o en ***sentido amplio***[131].

El primer escenario se presenta cuando una disposición reproduce el contenido normativo de otra que fue previamente declarado inexequible por razones de fondo. En estos casos, la Corte procede a declarar la inexequibilidad de la nueva norma objeto de análisis, por desconocer la prohibición prevista en el inciso 2° del artículo 243 de la Constitución Política.

La configuración de dicho fenómeno exige la verificación de los siguientes requisitos[132]: i) Que una norma haya sido declarada previamente inexequible; ii) el *contenido material* del texto examinado, debe guardar similitud con aquel que fue declarado inexequible por razones de fondo, en consideración al contexto dentro del cual se ubica la norma examinada[133]. La identidad se deriva de la redacción del precepto y el contexto dentro del cual se ubica la disposición demandada, de tal forma que si la literalidad es diversa pero el contenido normativo es el mismo a la luz del contexto, se entiende que ha habido una reproducción; iii) el cuerpo legal, supuestamente reproducido, debe haber sido declarado inconstitucional por *"razones de fondo"*, lo cual hace necesario analizar la *ratio decidendi* del fallo anterior;[134] y, iv) que subsistan *las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento al juicio previo de la Corte.*[135]

8. Las normas acusadas debieron declararse inexequibles por la ocurrencia de cosa juzgada en los términos del numeral 2° del artículo 243 de la Constitución. En efecto, las disposiciones reprochadas reprodujeron contenidos normativos que fueron declarados inexequibles en la Sentencia **C-272 de 2016**, en especial, los relacionados con la regulación reglamentaria de los elementos esenciales del impuesto de alumbrado público por parte del Gobierno Nacional y la destinación específica del impuesto de las rentas generadas por el tributo.

---

[130] Véanse, entre otras, las Sentencias C-310 de 2002, C-096 de 2003, C-211 de 2003, C-710 de 2005, C-1266 de 2005, C-259 de 2008 y C-181 de 2010.

[131] Véanse, entre otras, las Sentencias C-310 de 2002, C-096 de 2003, C-211 de 2003, C-710 de 2005, C-1266 de 2005, C-259 de 2008 y C-181 de 2010.

[132] Cfr. Sentencias C-073 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero y C-166 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[133] Sentencia C-284 de 2011. M.P. María Victoria Calle.

[134] Sentencia C-774 de 2001.M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[135] Ver sentencia C-1173 de 2005 y la C-447 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte sostuvo que "la *cosa juzgada material no debe ser entendida como una petrificación de la jurisprudencia sino como un mecanismo que busca asegurar el respeto al precedente. Todo tribunal, y en especial la Corte Constitucional, tiene la obligación de ser consistente con sus decisiones previas. Ello deriva no sólo de elementales consideraciones de seguridad jurídica -pues las decisiones de los jueces deben ser razonablemente previsibles- sino también del respeto al principio de igualdad, puesto que no es justo que casos iguales sean resueltos de manera distinta por un mismo juez*".

8.1. En efecto, el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, fue declarado inexequible por la **Sentencia C-272 de 2015**. Esta disposición regulaba la contribución especial de alumbrado público, la cual tenía destinación específica. Adicionalmente, habilitó al Ministerio de Minas y Energía a la autoridad que delegue para que estableciera la metodología que permitiera fijar los gastos, costos de la operación y su impacto en el tributo.

8.2. La norma acusada en el asunto de la referencia tiene un contenido material similar al que fue declarado inexequible en la **Sentencia C-272 de 2016**, particularmente en materia de reglamentación por parte del Gobierno Nacional de elementos esenciales del tributo y la destinación específica del impuesto, tal y como se demuestra a continuación:

Norma declarada inexequible en la Sentencia C-272 de 2016 (Ley 1753 de 2015)	**Norma acusada en el asunto de la referencia**
"Artículo 191. Alumbrado Público. *(...)* *Los costos y gastos eficientes de todas las actividades asociadas a la prestación del servicio de alumbrado público serán recuperados por el municipio o distrito que tiene a cargo su prestación* ***a través de una contribución especial con destinación específica*** *para la financiación de este servicio.* ***Dichos costos y gastos se determinarán de conformidad con la metodología que para tales efectos establezca el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que delegue.*** *(...)* ***El Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que delegue determinará la metodología que contenga los criterios técnicos a considerar por parte de los concejos municipales y distritales para realizar la distribución del costo a recuperar entre los sujetos pasivos, para lo cual deberá tener en cuenta los***	*"**ARTÍCULO 349. ELEMENTOS DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA.** Los municipios y distritos podrán, a través de los concejos municipales y distritales, adoptar el impuesto de alumbrado público. En los casos de predios que no sean usuarios del servicio domiciliario de energía eléctrica, los concejos municipales y distritales podrán definir el cobro del impuesto de alumbrado público a través de una sobretasa del impuesto predial.* *(...)* ***PARÁGRAFO 2o. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Gobierno nacional reglamentará los criterios técnicos que deben ser tenidos en cuenta en la determinación del impuesto, con el fin de evitar abusos en su cobro, sin perjuicio de la autonomía y las competencias de los entes territoriales.***

principios definidos en este artículo."	***ARTÍCULO 350. DESTINACIÓN.*** *El impuesto de alumbrado público como actividad inherente al servicio de energía eléctrica se destina* ***exclusivamente*** *a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado.* ***PARÁGRAFO.*** *Las Entidades Territoriales en virtud de su autonomía, podrán complementar la destinación del impuesto* ***a la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos****.* ***ARTÍCULO 351. LÍMITE DEL IMPUESTO SOBRE EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO.*** *En la determinación del valor del impuesto a recaudar, los municipios y distritos deberán considerar como criterio de referencia el valor total de los costos estimados de prestación en cada componente de servicio. Los Municipios y Distritos deberán realizar un estudio técnico de referencia de determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público,* ***de conformidad con la metodología para la determinación de costos establecida por el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que delegue el Ministerio****."*

8.3. En aquella oportunidad, la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 por razones de fondo, puesto que el gravamen creado desconocía los mandatos del Estado Social de Derecho y el principio de la prevalencia del interés general, porque la contribución especial no garantizaba los intereses de carácter colectivo y condicionó la prestación del servicio a criterios de rentabilidad y

viabilidad financiera determinados por el prestador del servicio de alumbrado público[136].

8.4. La cláusula de Estado Social de Derecho y el principio de la prevalencia del interés general, son postulados superiores que se encuentran vigentes en el ordenamiento constitucional, pues no han sido modificados o derogados.

En suma, las normas que fueron objeto de estudio por parte de la Corte en sede de control abstracto de constitucionalidad desconocieron la prohibición contenida en el inciso 2º del artículo 243 de la Carta y debieron declararse inexequibles, ya que reprodujo materialmente un acto jurídico declarado inconstitucional previamente por esta Corporación.

9. De otra parte, la Sentencia de la cual salvo mi voto consideró que "*(...) hay que tener en cuenta que la inexequibilidad que se estableció en la Sentencia C-272 de 2016 fue por el cargo de violación de establecer (sic) el alumbrado público como una contribución especial que vulnera el principio de Estado Social de Derecho e interés general, cargo que no se presenta en esta demanda.*"

10. Me aparto de la fundamentación expuesta por la mayoría, porque desnaturalizó los efectos de la cosa juzgada absoluta derivados de la declaratoria de inexequibilidad previa contenida en la **Sentencia C-272 de 2016**. En otras palabras, el argumento es contradictorio porque concluye que se trata de la misma norma, lo cual había sido desestimado para el análisis de la cosa juzgada, pero ahora reformula las consecuencias de la cosa juzgada derivada de la declaratoria de inexequibilidad, pues las relativiza, lo que desconoció el precedente pacífico y reiterado de la Corte sobre la materia y especialmente, el hecho de que la norma declarada inconstitucional desapareció del ordenamiento jurídico.

II. Discrepancias con la ausencia de vulneración del principio de legalidad tributaria

11. La **Sentencia C-130 de 2018** consideró que las normas acusadas y que habilitan al Gobierno Nacional para establecer la metodología que permita fijar el valor del tributo no desconocieron el principio de legalidad porque regulan elementos técnicos que:

---

[136] Sentencia C-272 de 2016 Fund. Jur. 6.4.79 y 6.4.80.

"(...) por su dinámica cambiante, no pueden ser previstas en todas sus partes por el Legislador y que en todo caso se deben determinar a (sic) los presupuestos previstos por el Legislador y cuya determinación (sic) puede ser delegada (...) como ha venido sucediendo a través de las resoluciones que regulan los aspectos técnicos para el cobro de este impuesto en consonancia con los criterios de subordinación, desarrollo y complementariedad por las entidades territoriales referidas."

12. El sistema de fuentes en materia tributaria está regida por el principio de reserva de ley como garantía de la representación democrática de las cargas impositivas. Junto a la ley, el reglamento cumple, en principio, una labor de complementariedad, sobre todo en aspectos que revisten una alta complejidad técnica[137]. El principio de legalidad hace referencia a la necesidad de que todas las actuaciones de los órganos del Estado deben responder a reglas contenidas en las normas jurídicas, las cuales habilitan el ejercicio de sus funciones y sus competencias.

13. El principio de reserva de ley guarda una íntima relación con el postulado de legalidad, pero tiene matices que lo diferencian. En efecto, para **PÉREZ ROYO** se trata de una garantía de carácter instrumental sobre la producción normativa que no reconoce directamente ningún derecho, sino que establece el cauce jurídico para el establecimiento de la regulación de una determinada materia[138], particularmente por la trascendencia constitucional o la incidencia en los derechos fundamentales.

En ese orden de ideas, es posible distinguir entre aquellas reservas de ley cuya razón de ser es la protección de un derecho individual y aquellas establecidas por el constituyente con el fin de asegurar el carácter democrático de una determinada decisión[139].

Conforme a lo expuesto, la ley representa la fuente normativa del máximo rango después de la Constitución, pues configura la expresión más inmediata y directa de la voluntad popular. Esta garantía históricamente ha estado ligada a la definición de los delitos y las penas y el establecimiento de gravámenes impositivos[140].

En este último evento, el consentimiento expresado por las asambleas, cumple una doble labor: de una parte asegura la intervención del Parlamento en la dirección política del país, y de otra, protege al individuo contra las agresiones

---

[137] Checa González, C. Prólogo a la obra de Andrés Aucejo, E. Relaciones entre reglamento y ley en materia tributaria. Marcial Pons. 2013. Madrid. Pág. 9.

[138] Pérez Royo, F. Principio de legalidad, deber de contribuir y decretos-leyes en materia tributaria. Revista española de derecho constitucional, año 5 núm. 13. Enero-abril de 1985.pág. 60.

[139] Ibidem pág. 61.

[140] Insignares Gómez R. Los principios constitucionales del sistema tributario. En la obra Curso de derecho tributario, procedimiento y régimen sancionatorio. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010, Pág. 117.

del Estado a su esfera de libertad y propiedad[141]. Bajo tal perspectiva, el deber tributario necesita de reglas propias y específicas[142] que deben ser definidas en el escenario democrático por antonomasia, lo cual impone la exigencia de representatividad en la fijación de las cargas fiscales bajo la fórmula de no *taxation without representation*[143].

14. Los impuestos solo pueden ser creados y regulados por los órganos legislativos competentes. En el caso colombiano, el artículo 338 superior, consagra el principio de reserva de ley tributaria, puesto que solo le corresponde al Congreso en tiempos de paz, la configuración de los tributos y la definición de sus elementos esenciales: sujeto activo, pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa.

15. Tradicionalmente el estudio de la naturaleza de ley en materia tributaria se ha realizado desde dos perspectivas la reserva de ley absoluta y la reserva de ley relativa. La primera postura indica que solo la ley puede regular las materias reservadas con carácter absoluto y global, mientras que la segunda tesis, supone que solo los aspectos sustanciales o primarios deben ser considerados mediante normas primarias de rango legal, lo que permite la concurrencia de otras clases de normas, como las reglamentarias, para la regulación de aspectos accesorios y/o adjetivos, siempre con carácter secundario[144].

16. Este aspecto ha sido tratado por el Tribunal Constitucional de España. En la **Sentencia STC 99/1987 de 11 de junio**, esa Corporación expresó:

> "*Incluso con relación a los ámbitos reservados por la Constitución a la regulación por ley no es, pues imposible una intervención auxiliar o complementaria del reglamento, pero siempre que estas remisiones sean tales que restrinjan efectivamente, el ejercicio de esa potestad reglamentaria a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley*"

De igual manera, la **Sentencia STC 19/1987**, expresó que:

> "*Para determinar la medida en que la ley debe regular directamente los elementos configuradores de la cuantía o, por el contrario, puede atribuir su regulación a normas infralegales, es preciso atender, como hemos apuntado anteriormente, a la naturaleza de la prestación patrimonial de que se trate. En el caso de los precios públicos la multiplicidad de figuras*

---

[141] Pérez Royo, Op. Cit. Pág. 62.
[142] Ibidem pág. 63
[143] Insignares Gómez, R. Los principios constitucionales, Op. Cit. Pág. 118.
[144] Andrés Aucejo, E., Op. Cit, Pág. 122.

que pueden incluirse en este concepto, así como la necesidad de tomar en consideración factores técnicos, pueden justificar que la ley encomiende a normas reglamentarias la regulación o fijación de su cuantía, conforme a los criterios o límites señalados en la propia ley que sean idóneos para impedir que la actuación discrecional de la administración en la apreciación de los factores técnicos se transforme en actuación libre o no sometida al límite. El contenido y la amplitud de la regulación puede variar, pero en todo caso es necesario que la ley incorpore un mínimo de regulación material que oriente la actuación del reglamento y le sirva de programa o marco."

17. En suma, el breve ejercicio de derecho comparado que antecede, permite concluir que la condición necesaria para que el reglamento concurra a la regulación de materias reservadas a la ley tributaria es que su actuación se produzca con fundamento en la teoría del complemento indispensable de la ley, es decir, con base en criterios de subordinación, desarrollo y complementariedad[145].

En otras palabras, el principio de reserva de ley es relativo y no absoluto, puesto que la ley regula su creación *ex novo*, los elementos esenciales y admite la colaboración del reglamento con fundamento en complejidades técnicas, basado en criterios de subordinación, desarrollo y complementariedad.

18. La Corte ha establecido que el fundamento de la tributación es el principio de legalidad, ya que solo la ley puede crear gravámenes. La **Sentencia C-594 de 2010**[146], precisó que no existe impuesto sin representación[147] *(no taxation without representation)* postulado derivado de los principios de representación popular y democrático en el ámbito impositivo y que se expresa en que, salvo los casos de potestad impositiva del Gobierno en los estados de excepción, solo los órganos de representación popular podrán imponer contribuciones[148]. Los rasgos más relevantes de este principio son los siguientes:

18.1. Expresa los principios de representación y democrático[149].

18.2. Materializa el principio de predeterminación del tributo en el sentido de que "(...) *una lex previa y certa debe señalar los elementos de la obligación fiscal*"[150].

---

[145] Andrés Aucejo, Op. Cit. Pág. 147.
[146] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[147] Artículo 338 de la Constitución.
[148] Al respecto ver Sentencia C-897 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
[149] Sentencia C-227 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.
[150] Sentencias C-228 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-413 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-987 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-1097 de 2001; C-227 de 2002, M.P. Jaime

18.3. Otorga seguridad a los ciudadanos en relación con sus obligaciones fiscales[151].

18.4. Promueve un política fiscal coherente e inspirada en el principio de unidad económica, particularmente cuando existen competencias concurrentes donde confluye la voluntad del Congreso y la de las asambleas departamentales o de los concejos municipales[152].

18.5. La ley puede autorizar a las autoridades de los distintos niveles territoriales, dentro de los límites debidamente señalados en ellas, para fijar las tarifas. Sin embargo, el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados obligatoriamente por la ley, las ordenanzas o los acuerdos, con base en lo consagrado en el artículo 338 de la Carta[153].

19. La Corte también se ha pronunciado sobre la relación entre la ley y el reglamento en materia presupuestaria. En efecto, la **Sentencia C-040 de 1993**[154] analizó los artículos 7° y 13 de la Ley 40 de 1990[155] que habilitaban al Ministerio de Agricultura para que señalara el precio del kilogramo de panela o miel que permitía la liquidación de la contribución creada en dicha normativa. En aquella oportunidad este Tribunal consideró que no se desconoció el principio de legalidad porque la autoridad realiza una simple labor administrativa de certificación de precios, lo que facilita el cálculo y la prueba para efectos del gravamen.

La **Sentencia C-253 de 1995**[156] analizó la constitucionalidad de los artículos 1° y 2° de la Ley 89 de 1993[157] y expuso que cada tributo tiene características propias, pero su particularidad no despoja a los cuerpos representativos de su función política y constitucional de establecer los gravámenes y precisar los elementos configuradores esenciales.

De forma excepcional y en relación con la tarifa de las tasas y las contribuciones, la Carta permite que la ley, las ordenanzas y los acuerdos

---

Córdoba Triviño; C-504 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentaría; y C-1043 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Entre otras.

[151] Sentencias de la Corte Constitucional C-597 de 2000, MP. Álvaro Tafur Galvis; y C-1043 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[152] Cfr. Sentencias de la Corte Constitucional C-413 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-1097 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-504 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentaría; y C-1043 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[153] Sentencia C-740 de 1999, M.P. Álvaro Tafur Galvis, reiterada en la Sentencia C-891 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[154] M.P. Ciro Angarita Barón.

[155] "*Por la cual se dictan normas para la protección y desarrollo de la producción de la panela y se establece la cuota de fomento panelero*"

[156] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[157] "*Por la cual se establece la cuota de fomento ganadero y lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado*"

puedan atribuir su establecimiento a otras autoridades"*(...) **siempre que en tales normas se fije el sistema y el método para definir los respectivos costos y beneficios y la forma de hacer su reparto** (C.P., art. 338).*"[158] (Énfasis agregado)

La **Sentencia C-740 de 1999**[159] examinó el artículo 28 de la Ley 488 de 1998[160] que establecía un régimen de estimación objetiva de las rentas de los pequeños contribuyentes estructurado a partir de unas tablas de información económica que debía elaborar el Ejecutivo. En aquella oportunidad, la Corte reiteró que la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden autorizar a otras autoridades para que fije las tarifas de las tasas y las contribuciones, pero obligatoriamente deben establecer el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto.

De esta manera, la omisión de dicha obligación desconoce el principio de legalidad en sentido material y proscribe que los elementos omitidos sean previstos a partir de la simple facultad reglamentaria, pues, en tal evento, esa actuación crearía el tributo mismo.

Con base en lo expuesto, declaró inconstitucional la disposición acusada porque, si bien la finalidad de la norma era la de diseñar un procedimiento para facilitar la presentación de declaraciones tributarias y evitar la evasión y elusión impositiva, "*(...) en la práctica lo que la norma hace es crear un nuevo impuesto unificado, defiriendo en la administración tributaria la atribución de fijar los elementos del mismo, desconociendo así lo dispuesto en el artículo 338 constitucional.*"[161]

Por su parte, la **Sentencia C-597 de 2000**[162] estudió la constitucionalidad de los incisos 1° y 2° del parágrafo 1° del artículo 43 de la Ley 488 de 1998 que establecía que para la liquidación y el pago del impuesto de ventas sobre los productos a los que se les aplica esa disposición, el Gobierno Nacional debe publicar la base gravable mencionada en esa normativa. En aquella oportunidad, la Corte reiteró que un precepto jurídico en materia tributaria desconoce el principio de legalidad en sentido material cuando la ley, la ordenanza o el acuerdo no señalan directamente los elementos de la relación impositiva. En estos casos, la administración no es la llamada a solventar esa carencia por medio de su facultad reglamentaria.

De acuerdo a lo expuesto, esta Corporación declaró exequible la disposición acusada porque encontró acreditado que: i) el Legislador estableció la manera de señalar la suma concreta sobre la cual se liquidará el gravamen; ii) la

---

[158] Sentencia C-253 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
[159] M.P. Álvaro Tafur Galvis
[160] *"Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales"*
[161] Sentencia C-740 de 1999 M.P. Álvaro Tafur Galvis.
[162] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

cuantificación de dicho valor debió quedar en manos del Gobierno Nacional, en atención al carácter técnico y administrativo de esa labor; y, iii) dicha facultad no es discrecional, porque está debidamente reglada.

En la **Sentencia C-842 de 2000**[163] este Tribunal examinó el artículo 2° de la Ley 488 de 1998 que establecía que la utilidad proveniente de la enajenación de acciones, certificada por la Superintendencia de Valores, no constituye renta ni ganancia ocasional.

La demanda consideraba que se desconocía el principio de legalidad porque se delegó en la Rama Ejecutiva, la determinación de los ingresos gravados con el impuesto de renta. La Corte consideró que la norma acusada era constitucional, puesto que la valoración de las acciones para efectos tributarios, requería el análisis del índice de bursatilidad, cuya medición "*(...) implica la utilización de una metodología altamente técnica*"[164]. Por lo expuesto, el Legislador no podría predeterminar de manera general y anticipada si una acción era de alta o media bursatilidad, lo que justificó diferir dicha actuación a la Superintendencia de Valores, entidad competente para adelantar dicha labor.

En **Sentencia C-690 de 2003**[165], la Corte revisó los artículos 28, 82 y 83 de la Ley 788 de 2002 que establecían reglas impositivas en materia de precios de transferencia y paraísos fiscales con base en lo establecido por la Organización para la Cooperación y el desarrollo económico-OCDE- y el Gobierno Nacional.

En aquella oportunidad, después de reiterar el precedente sobre las relaciones entre el reglamento y la ley en materia tributaria, este Tribunal declaró inexequibles las normas censuradas porque: i) la OCDE y sus guías son documentos que no hacen parte del sistema de fuentes del Estado colombiano, pues no han sido incorporadas al mismo mediante las formas establecidas en la Constitución; y, ii) la ley es la encargada de establecer los conceptos que deben observarse para definir el concepto de paraíso fiscal, aspecto en el que están comprometidos los elementos esenciales del tributo como son la base gravable y la tarifa.

Finalmente, la **Sentencia C-891 de 2012**[166] resolvió sobre la constitucionalidad del inciso 4° del parágrafo del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010, que permitía que el Ministerio del Interior y de Justicia reglamentara los sujetos pasivos y la base impositiva de las tasas o sobretasas que crearan las entidades territoriales para financiar los fondos-cuenta de fomento a la seguridad ciudadana.

Esta Corporación declaró inexequible la norma reprochada. Luego de reiterar la formas en que la jurisprudencia ha admitido la remisión al reglamento a la

---

[163] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
[164] Sentencia C-842 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
[165] M.P. Rodrigo Escobar Gil.
[166] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

administración (casos de certificación del precio de la panela, la fijación del precio de productos agropecuarios, el índice de bursatilidad de las acciones, valoración de activos patrimoniales, entre otros), consideró que la potestad reglamentaria encuentra límites en la ley, pues no puede modificar o cambiar su contenido esencial ni tampoco puede delegarse el establecimiento de los elementos del tributo. En tal sentido, la disposición censurada era inconstitucional porque consagraba la posibilidad de que el Ministerio de Interior estableciera dos elementos esenciales del tributo como son la base impositiva y los sujetos pasivos.

20. De acuerdo con el anterior recuento, la Corte ha establecido las siguientes reglas y subreglas jurisprudenciales sobre las relaciones entre el reglamento y la ley en materia tributaria:

20.1. El principio de legalidad, particularmente el de reserva de ley, exige que los elementos esenciales del tributo deben ser definidos por los órganos de representación (Congreso, asambleas y concejos).

20.2. La jurisprudencia de esta Corte ha avalado la delegación al reglamento únicamente en materias referidas a aspectos técnicos, de administración del tributo o que requieren la aplicación de una metodología altamente especializada, pero que de ninguna manera definan los elementos esenciales del tributo.

20.3. La facultad reglamentaria del Gobierno Nacional se ejerce en el marco de los estrictos límites fijados por la ley, particularmente, porque aquella debe establecer la metodología que debe observar el Ejecutivo en ejercicio de dichas funciones.

21. Al asunto estudiado por la Corte en la **Sentencia C-130 de 2018**, le era aplicable las reglas jurisprudenciales que definen el papel del reglamento en materias tributarias, particularmente, porque las normas objeto de reproche habilitaron al Gobierno Nacional para que: i) reglamentara los criterios técnicos que deben ser tenidos en cuenta en la determinación del tributo; y ii) estableciera la metodología para la estimación de los costos a través del Ministerio de Minas y Energía o la entidad que delegue dicha autoridad.

En tal sentido, dichas disposiciones debieron declararse inexequibles porque desconocieron el principio de legalidad, particularmente el de reserva de ley, debido a que el Legislador defirió al reglamento aspectos trascendentales que definen los elementos esenciales del tributo, particularmente la tarifa, porque le autorizó el establecimiento de la metodología para la estimación de los costos que sirven de base para fijar el valor del impuesto a recaudar.

Con base en lo expuesto, las normas acusadas no prevén una relación de la Ley tributaria con el reglamento basada en criterios de subordinación, desarrollo y complementariedad y además, no se refieren a simples aspectos técnicos y que fueran ajenos a la estructura impositiva, ya que la definición de la metodología para establecer los costos del servicio es un elemento esencial para la definición de la tarifa del tributo, por lo que no podía delegarse dicha labor al Gobierno Nacional.

En otras palabras, la concurrencia del reglamento en la dinámica del impuesto de alumbrado público no se reducía a una simple certificación de precios (como en el caso del precio de la panela) ni tampoco se trataba del establecimiento de una metodología altamente especializada (como sería la bursatilidad de las acciones en el mercado de valores), por el contrario, el Legislador definió el costo del servicio como el parámetro para la tarifa del gravamen y defirió al ejecutivo la labor de establecer el método y su valor.

22. Lo anterior desconoció el principio de reserva legal, puesto que si bien es posible que el reglamento intervenga en la dinámica tributaria, tal y como el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia de la Corte lo han permitido, en este caso, las normas acusadas omitieron definir el elemento esencial de la tarifa y delegaron en el Gobierno Nacional, particularmente, el Ministerio de Minas y Energía la facultad de completar dicho vacío, mediante la definición de la metodología para establecer el costo del servicio y en consecuencia, el valor del tributo que debe recaudarse. Por lo expuesto, las disposiciones acusadas debieron declararse inexequibles por violación del principio de legalidad tributaria.

III. Discrepancias con la falta de desconocimiento del principio de autonomía territorial en materia tributaria

23. La **Sentencia C-130 de 2018** estimó que las normas acusadas no desconocieron la autonomía territorial en materia tributaria, ya que cumplen la finalidad constitucional y legítima de evitar los abusos y la disparidad en el cobro de este servicio público por los distintos municipios y distritos. En tal sentido, se trata de una metodología que funciona como "*(...) un parámetro o marco que deben tener en cuenta los municipios y distritos, en imponer un 'límite del impuesto sobre el servicio de alumbrado público', para que estas entidades territoriales puedan llegar a hacer más eficaz el cobro*"[167].

24. Las consideraciones adoptadas por la posición mayoritaria se sustentan en una pretensión de armonización y homogenización de los diferentes

[167] Sentencia C-130 de 2018.

> municipios y distritos del país, que desconoce la autonomía de las entidades territoriales sustentado en el reconocimiento de las particularidades de cada localidad y en que son más cercanas al ciudadano, por lo que pueden canalizar los reclamos sociales y ofrecer soluciones más eficientes a las necesidades de la comunidad de su jurisdicción.

En efecto, la Constitución de 1991 estableció el principio de autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Carta y la ley. Para tales efectos, el artículo 287 superior establece que tienen los siguientes derechos: i) gobernarse por autoridades propias; ii) ejercer las competencias que les correspondan; iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y iv) participar en las rentas nacionales[168]. Conforme a lo expuesto, los entes territoriales tienen una prerrogativa tributaria que debe ser analizado en armonía con el principio de Estado unitario, lo que genera la necesaria concurrencia de competencia entre el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales.

La Corte ha establecido que el principio de Estado unitario supone la centralización política, es decir, la unidad de mando supremo en cabeza del Gobierno Nacional, de legislación en el Congreso y en general la concentración de todas las decisiones de carácter político, las cuales tienen vigencia en todo el espacio geográfico nacional. Se trata entonces de una jerarquía constitucional reconocida dentro de la organización jurídica[169].

Sin embargo, el mencionado postulado debe armonizarse con el principio de autonomía de las entidades territoriales reconocida en los artículos 1° y 287 de la Constitución. En tal virtud, la centralización política no es incompatible con la descentralización administrativa, particularmente con la autonomía de las entidades regionales[170].

En suma, no se trata de principios que revistan un carácter absoluto e independiente, sino que exigen una interpretación armónica de la Carta, de tal forma que se articulen con base en los criterios de complementariedad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad[171], que a su vez informan las competencias establecidas entre la Nación y las entidades territoriales, en especial en materia de tributos, lo que implica un sistema de limitaciones recíprocas[172].

---

[168] Artículo 287 de la C.P.
[169] Sentencia C-497A de 1994 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa
[170] Ibídem.
[171] Artículo 288 de la Constitución Política.
[172] Sentencia C-615 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Ahora bien, la Corte abordó el análisis de las competencias del Congreso y de las entidades territoriales en materia impositiva, en las siguientes etapas[173]:

i) La autonomía impositiva de los entes territoriales estaba subordinada tanto a la Constitución como a la ley. (**Sentencias C-004 de 1993**[174] y **C- 467 de 1993**[175], entre otras);

ii) Las entidades territoriales gozaban de autonomía, tanto para la decisión sobre el establecimiento o supresión de impuestos de carácter local, autorizados en forma genérica por la ley, como para la libre administración de todos los tributos que hicieran parte de sus propios recursos (**Sentencia C-506 de 1995**[176] entre otras);

iii) Los elementos del tributo podían estar determinados en la ley, en las ordenanzas o en los acuerdos, de manera que si el Legislador no señalaba directamente dichos contenidos, podían hacerlo directamente las asambleas y los concejos (**Sentencia C-537 de 1995**[177], entre otras);

iv) La **Sentencia C-1097 de 2001**[178] sostuvo que "*(...) mientras en los tributos de linaje nacional el Congreso goza de poderes plenos, en lo tocante a los tributos territoriales su competencia es compartida con las asambleas y concejos*"; y la **Sentencia C-227 de 2002**[179] precisó que las leyes que solo autorizan a establecer tributos a las entidades territoriales, solo debían definir los elementos básicos de la contribución.

v) En **Sentencia C-538 de 2002**[180], la Corte precisó que en relación con los tributos nacionales el Legislador debía fijar todos los elementos, esto es, sujeto activo, sujeto pasivo, hechos y bases gravables y tarifas. Sin embargo, "***frente a los tributos territoriales el Congreso no puede fijar*** *todos sus elementos porque estaría invadiendo la autonomía de las entidades territoriales*". (Énfasis agregado)

25. En tal perspectiva, la jurisprudencia de esta Corporación ha oscilado entre siguientes posturas: i) la negación del poder tributario de las entidades territoriales, con fundamento en criterios como la reserva de

---

[173] Sentencia C-121 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
[174] M.P. Ciro Angarita Barón.
[175] M.P. Carlos Gaviria Díaz.
[176] M.P. Carlos Gaviria Díaz.
[177] M.P. Hernando Herrera Vergara.
[178] M.P. Jaime Araujo Rentería.
[179] M.P. Jaime Córdoba Triviño.
[180] M.P. Jaime Araujo Rentería.

> ley, la unidad nacional y el derecho a la igualdad; ii) la libertad del Legislador para definir en mayor o menor medida los elementos del tributo local (tesis mixtas); y iii) la aceptación de sistemas tributarios territoriales diferentes, que impiden trasladar la metodología utilizada en los impuestos nacionales a las contribuciones regionales (tesis positiva)[181].

Conforme a lo expuesto, la tesis que negaba el poder tributario de las entidades territoriales, indicaba que únicamente tenían la facultad de adoptar o no un tributo previamente creado por el Congreso, es decir, no contaba con la posibilidad de regular sus elementos[182].

Esta postura se fundamentó en el *principio de reserva ley*[183], puesto que, por virtud de los artículos 150.2, 300.4, 313.4 y 338 superiores, el Legislador es quien debe crear *ex novo* un determinado tributo territorial y regular todos sus elementos, por lo que el ente local solo tendría la opción de acogerlo o no en su jurisdicción[184].

De igual manera, con fundamento en el *principio de unidad nacional*, se buscó la congruencia entre el sistema impositivo nacional y el territorial, de ahí que los entes locales solo pudieran adoptar o suprimir los tributos. De igual manera, dicha postura pretendía evitar la doble imposición y evitar la incertidumbre del contribuyente de someterse a diferentes regímenes fiscales territoriales[185].

Finalmente, la posición jurisprudencial también tuvo como fundamento el *derecho a la igualdad*, en el sentido de que los contribuyentes territoriales deben afrontar iguales cargas impositivas sin importar la jurisdicción en la que se encuentren, por lo que dotar de poder fiscal a los entes locales generaría un escenario de desigualdad tributaria. Esta postura está directamente ligada con el principio de neutralidad, que evita un escenario de competencia fiscal entre las entidades territoriales alrededor de una tributación más benéfica para determinados sectores[186].

---

[181] Marín, M. "Presupuestos dogmáticos de la investigación: teoría del hecho generador", en la obra Régimen impositivo de las entidades territoriales en Colombia. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007. Citado por Cubides Durán. Poder Tributario de las entidades territoriales en Los tributos territoriales Op. Cit. Pág. 72.

[182] Cubides Durán. Poder Tributario de las entidades territoriales en Los tributos territoriales Op. Cit. Pág. 72.

[183] Al respecto ver las Sentencias C-517 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón, C-004 de 1993 M.P. Ciro Angarita Barón, C-486 de 1996 M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-583 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, entre otras.

[184] Cubides Duran, Op. Cit. Pág. 72-73.

[185] Al respecto ver las Sentencia C-506 de 1995 M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-521 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-944 de 2003 MP. Alfredo Beltrán Sierra, entre otros. También Cubides Durán, Op. Cit. Pág. 73.

[186] Ver Sentencia C-1097 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería y C-873 de 2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra. También Cubides Duran, Op. Cit. Pág. 74.

De otra parte, la tesis mixta se sustenta en la libertad del Legislador para fijar todos los elementos de los tributos territoriales o dar el marco general dentro del cual cada entidad territorial desarrolle la imposición en su jurisdicción[187].

La tesis positiva, a partir de una interpretación sistemática, acepta la existencia de sistemas tributarios territoriales diferentes, dado que no es posible trasladar, *prima facie*, el criterio de reserva de ley tributario empleado en los impuestos de naturaleza nacional a los locales, pues se trata de regímenes diferentes, cada uno con características propias[188].

Esto no significa que los entes regionales, municipales o distritales puedan crear tributos de pleno derecho, pues dicha actuación desconocería el principio de República unitaria. Sin embargo, el Congreso no puede vaciar las competencias normativas de las entidades territoriales, por lo que aquellas serían las encargadas de llenar de contenido normativo el impuesto creado por la ley[189].

26. Con fundamento en lo expuesto, las normas acusadas vulneraron el principio de autonomía territorial porque pretenden la armonización y homogenización de los diferentes distritos y municipios con el argumento de evitar los abusos y la disparidad en el cobro del impuesto de alumbrado público. En efecto, las disposiciones censuradas y la postura hermenéutica mayoritaria que avaló su constitucionalidad, desconocieron que las condiciones sociales, económicas y culturales de las diferentes localidades, generan necesidades particulares que deben ser atendidas por las autoridades de manera focalizada y diversificada, bajo estrictos criterios de autonomía administrativa y tributaria.

En efecto, la norma habilitó al Gobierno Nacional para que fijara la metodología que permita establecer el valor del impuesto que debe recaudarse, aspecto que deberá ser tenido en cuenta por los municipios y distritos y que constituye un claro límite al abuso de poder de la localidad. Bajo este entendido, se trasladaron las dinámicas tributarias propias de las contribuciones nacionales a un impuesto local que tiene características propias.

Por ejemplo, un municipio apartado que tiene necesidades propias y diferenciadas en términos de prestación del servicio de alumbrado público, tendría que aplicar la misma metodología (fijada por el Gobierno Nacional) y pagar la tarifa del impuesto establecida para ciudades capitales como Bogotá o

---

[187] Sentencias C-084 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-222 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-413 de 1996 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-221 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-232 de 1998 M.P. Hernando Herrera Vergara, C-897 de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-227 de 2002 M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-538 de 2002 M.P. Jaime Araujo Rentería. Ver también Cubides Duran, Op. Cit. Pág. 74.

[188] Cubides Durán. Op. Cit. Pág. 74-75.

[189] Sentencias C-538 de 2002 M.P. Jaime Araujo Rentería y C-121 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. También Cubides Durán. Op. Cit. Pág. 75.

viceversa, pues esta es la finalidad de las normas, unificar tarifas y evitar sobre costos.

Lo anterior no implica que los entes territoriales puedan crear tributos por iniciativa propia, puesto que tal habilitación rompería el principio de Estado unitario. No obstante, en este caso, el Legislador vació de competencias a los entes locales al imponerles un límite injustificado a la autonomía tributaria, por lo que las disposiciones reprochadas debieron declararse inexequibles también por violación de la autonomía de las entidades territoriales.

IV. **Discrepancias con la constitucionalidad de la destinación específica del impuesto de alumbrado público**

27. La **Sentencia C-130 de 2018** consideró que los apartados demandados del artículo 350 de la Ley 1819 de 2016, no desconocieron la prohibición de rentas de destinación específica contenida en el artículo 359 Constitucional, porque se trataba de un tributo territorial y "*(...) siguiendo el precedente de la Sentencia C-155 de 2016 que estableció que estos recursos se destinaran a la renovación, modernización y operación de este servicio público, y que por ende no se limitaba de manera irrazonable y desproporcionada el principio de autonomía territorial, sino que se pudiera prestar este servicio de manera eficiente, para el beneficio del interés general y la protección de la vida, integridad personal y seguridad de los usuarios (...)*"

28. En este salvamento de voto me aparto de la postura mayoritaria porque las normas acusadas debieron declararse inexequibles al desconocer la trascendencia constitucional y democrática de la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de sus asuntos, mediante la administración de las fuentes de financiación propias. Este Tribunal ha precisado que la injerencia del nivel central en los asuntos locales es excepcional, principalmente cuando se trata de fuentes endógenas de financiación ya que resultan más resistentes a la intervención del Legislador.

29. La Corte ha definido en su jurisprudencia que los recursos con los que cuentan los entes locales pueden ser de naturaleza exógena o endógena. En **Sentencia C-219 de 1997**[190], la Corte expresó que las entidades territoriales, adicionalmente a la facultad de endeudamiento-recursos de crédito-, cuentan con dos mecanismos de financiación: i) las fuentes exógenas, derivadas del derecho constitucional a participar de las rentas nacionales, entre las que se encuentran las transferencias de recursos a los

[190] M.P Eduardo Cifuentes Muñoz. Reiterada en sentencia C-615 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-414 de 2012 M.P. Mauricio González Cuervo.

departamentos y municipios, las rentas cedidas, los derechos de participación en las regalías y compensaciones, los recursos transferidos a título de cofinanciación y admiten un mayor grado de injerencia por parte del nivel central de gobierno; y, ii) los recursos endógenos o propios, que se refieren a los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva o las rentas tributarias que se obtienen de impuestos, tasas o contribuciones propias que resultan más resistentes a la intervención del Legislador.

30. La Corte ha establecido que la identificación de una renta endógena comprende el análisis de criterios formales mediante el estudio del texto legal que la consagra y también, aspectos orgánicos y materiales, referidos, por ejemplo, a si el perfeccionamiento del tributo se produce únicamente por la intervención del Legislador o si requiere la participación de las corporaciones locales, departamentales o distritales (orgánico) o cuando la ley ha establecido íntegramente el régimen impositivo pero aquel es la fuente directa de recursos propios de las entidades territoriales, ya que integra el presupuesto y se utiliza para sufragar los gastos de la localidad.

31. Este Tribunal ha usado las categorías de recursos exógenos y endógenos con la finalidad de establecer los límites de intervención del Legislador en su destinación. La **Sentencia C-219 de 1997**, consideró que el Legislador está autorizado por la Constitución para intervenir en la destinación de los recursos de las entidades territoriales que provienen de fuentes exógenas, especialmente cuando se trata de rentas de propiedad de la Nación.

Por ejemplo, el artículo 356 de la Carta establece que los recursos del sistema nacional de participaciones se destinaran a la financiación de los servicios a cargo de las entidades territoriales, con prioridad del servicio de salud, educación preescolar, primaria, secundaria y media, los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

En lo que respecta a la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, la Corte ha entendido que los artículos 288 y 357 de la Constitución autorizan al Legislador para fijar las áreas sociales a las cuáles deben destinarse las respectivas transferencias[191]. Igual situación opera en materia de regalías conforme a los artículos 360 y 361 de la Carta.

32. Ahora bien, los recursos endógenos implican una mayor autonomía para las entidades territoriales en cuanto a su manejo, por lo que la interferencia del Legislador es, por regla general, excepcional y limitada,

---

[191]Sentencia C-151 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz.

pues debe respetarse el reducto mínimo de la gestión de las autoridades locales[192].

La **Sentencia C-219 de 1996** expresó que la intervención del Legislador en la definición de la destinación de los recursos que son de propiedad exclusiva de las entidades territoriales es excepcional y restrictiva. Una posición contraria privaría completamente a las autoridades competentes de los departamentos, distritos y municipios de la posibilidad de diseñar un plan de gastos e inversiones con arreglo a objetivos económicos, sociales, o culturales, que fueron definidos conforme a sus necesidades y prioridades, lo que a su vez afecta la capacidad de los entes locales para gestionar sus propios asuntos, lo que desconoce la autonomía territorial.

De igual forma, la autonomía financiera de las entidades territoriales implica que los recursos propios o de naturaleza endógena de financiación, deben someterse, en principio, a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales sin injerencias indebidas del Legislador. Dicha garantía institucional se sustenta, entre otros, en los principios democrático (arts. 1, 2, 3 C.P.), de eficacia, eficiencia, economía y celeridad (arts. 1, 2, 209 C.P), pues estas autoridades son las que mejor conocen las necesidades de la población de su jurisdicción[193].

33. No obstante, existen circunstancias en las que la Carta autoriza al Legislador para intervenir en el manejo de los recursos propios de las entidades territoriales, como sería lo establecido en el artículo 317 de la Carta que consagra la destinación específica de un porcentaje de los tributos que impongan a la propiedad inmueble a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables.

De igual manera, la intervención se justifica en el deber de proteger el patrimonio de la Nación, así como la estabilidad económica interna y externa. En estas situaciones concretas, el Legislador puede condicionar el proceso de asignación, por ejemplo, cuando la Corte declaró la exequibilidad de la norma legal que fijaba una destinación específica a la sobretasa a la gasolina, con el fin de garantizar la capacidad de pago de las entidades territoriales y evitar que se hicieran efectivas las garantías otorgadas por la Nación a créditos externos concedidos a dichos entes[194].

34. La **Sentencia C-720 de 1999**[195] analizó el artículo 146 de la Ley 488 de 1998 que establecía la destinación de un porcentaje de los recursos del

---

[192] Insignares Op. Cit. Pág. 96.
[193] Sentencia C-478 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
[194] Sentencias C-004 de 1993 M.P. Ciro Angarita Barón y C-070 de 1994 M.P. Hernando Herrera Vergara, entre otras.
[195] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

impuesto a vehículos, calificado como nacional cedido a los departamentos, para el funcionamiento de los consejos regionales de planificación. En aquella ocasión, la Corte declaró exequible la norma tras considerar que destina un porcentaje de las rentas cedidas a entidades territoriales para el cumplimiento de una finalidad constitucional admisible, particularmente, cuando la intervención del Legislador se muestra útil, necesaria y estrictamente proporcionada para el logro de intereses propios del ente local beneficiado.

En la **Sentencia C-897 de 1999**[196] este Tribunal estudió el artículo 126 de la Ley 488 de 1998 que establecía la destinación específica de recursos provenientes de la sobretasa a la gasolina y al ACPM a los fines consagrados en dicha disposición. En este caso, la Corte resolvió declarar inexequible la medida sobre aquellas fuentes de financiación de propiedad de los entes territoriales y exequible la que recaiga en los recursos nacionales cedidos.

La **Sentencia C-533 de 2005**[197] examinó el artículo 8° de la Ley 812 de 2003. Dicha norma consagraba que los recursos provenientes de la sobretasa a la gasolina serían destinados como mínimo en un 50% a la construcción, mantenimiento y conservación de las vías urbanas, secundarias y terciarias, de acuerdo con la competencia del ente territorial. Este Tribunal declaró inexequible la norma acusada porque se trataba de una fuente endógena y la injerencia del Legislador no obedecía a razones constitucionales significativas relacionadas con la preservación de la estabilidad económica de la Nación, ni conjuraba amenazas sobre recursos del presupuesto nacional, entre otras. La medida tampoco era necesaria, útil o proporcionada.

En la **Sentencia C-414 de 2012**[198], este Tribunal precisó las siguientes reglas y subreglas jurisprudenciales:

a. La Constitución reconoce a favor de las entidades territoriales el derecho a administrar los recursos y a establecer los tributos necesarios para el cumplimento de sus funciones, el cual encuentra como límite el reconocimiento de las competencias generales del Legislador para establecer rentas nacionales y definir contribuciones fiscales.

b. El grado de amplitud de la autonomía fiscal de las entidades territoriales se encuentra en una relación directa con la naturaleza exógena o endógena de los recursos percibidos, ejecutados o administrados por el ente local. En tal sentido, si se trata de recursos propios, el grado de autonomía de las entidades territoriales se expande y la resistencia a la intervención del Legislador se incrementa. Por tal razón "*(...) la carga argumentativa para*

---

[196] M.P. Eduardo Cifuentes Muños.
[197] M.P. Álvaro Tafur Galvis.
[198] M.P. Mauricio González Cuervo.

justificar la intervención legislativa, en relación con los recursos provenientes de fuentes endógenas, es más exigente que cuando se trata de regulaciones que recaen sobre fuentes exógenas."

c. La constitucionalidad de una intervención en la destinación o administración de recursos provenientes de fuentes endógenas requiere de "*(...) una finalidad especialmente relevante -imperiosa-, resulta adecuada, necesaria y proporcionada para alcanzarla.*"

La Corte en **Sentencia C-262 de 2015**[199], analizó la constitucionalidad del artículo 64 de la Ley 1617 de 2013, que regula una destinación específica del 10% de los ingresos corrientes de los distritos a sus localidades y resolvió declarar exequible la disposición, por las siguientes razones:

a. El Legislador puede intervenir en la destinación de rentas territoriales cuando la Constitución así lo ordena o autoriza *expresamente*, como ocurre con el artículo 317, que establece la destinación de un porcentaje determinado de los gravámenes sobre la propiedad inmueble *"(...) a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción"*.

b. La interferencia legislativa es admisible si pretende proteger el patrimonio de la Nación o mantener la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa.

c. La ley puede establecer el destino de rentas endógenas cuando *"(...) las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional"*.

d. La medida legal debe ser idónea, necesaria y proporcional.

Frente al caso concreto, consideró que la medida legislativa no es contraria a la autonomía territorial cuando interfiere en el manejo de un porcentaje de rentas endógenas de los distritos y pretende descentralizar dentro de ellos el manejo autónomo de tales ingresos. En tal sentido, una injerencia legal en los recursos endógenos es constitucional cuando: i) es una expresión el Estado unitario; ii) interfiere la autonomía de sus entes territoriales para administrar una porción menor de sus rentas corrientes; iii) profundiza la descentralización porque materializa la división del poder; iv) democratiza la administración de los asuntos locales al promover prácticas de autogestión y autogobierno; v) racionaliza las funciones para facilitar la gestión eficiente de los asuntos públicos; y, vi) supera el juicio de proporcionalidad.

---

[199] M.P. María victoria Calle Correa.

35. La **Sentencia C-262 de 2015**, precisó que la intervención del Legislador se justifica cuando:

a. Se trata de una medida legal que configura una expresión del Estado unitario;

b. Diseña una interferencia a la autonomía de sus entes territoriales para administrar una porción menor de sus rentas corrientes;

c. Profundiza la descentralización como un medio que materializa la división del poder;

d. Democratiza la administración de los asuntos locales al promover prácticas de autogestión y autogobierno;

e. Racionaliza las funciones para facilitar la dirección eficiente de los asuntos públicos.

36. La **Sentencia C-130 de 2018** reconoció que las normas acusadas establecieron el impuesto de alumbrado público como un tributo de orden territorial, pues habilitó su adopción a los municipios y distritos[200]. Estas disposiciones consagraron que las rentas recaudadas serían destinadas exclusivamente a la prestación, mejora, modernización y ampliación del servicio de alumbrado público y además, las entidades territoriales podrán complementar la destinación del impuesto a la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos[201].

En este caso, era evidente que la renta generada por el impuesto de alumbrado público tenía naturaleza endógena, por lo que la intervención del Legislador en la definición de su destinación era excepcional y su constitucionalidad estaba sometida al cumplimiento de los estrictos criterios establecidos por la jurisprudencia de la Corte. Bajo ese entendido, la injerencia del nivel central en la gestión de los recursos propios de las entidades territoriales derivados de la contribución analizada carecía de justificación porque no se acreditó: i) la existencia de una autorización contenida en la Carta; ii) la necesidad de proteger el patrimonio de la Nación o mantener la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa; iii) la trascendencia del ámbito local o regional; y, iv) la superación del juicio de proporcionalidad.

De igual manera, si bien se trataba de una expresión del principio de República unitaria, era una interferencia a la totalidad de las rentas generadas por el

---

[200] Artículo 349 de la Ley 1819 de 2018.
[201] Artículo 350 ejusdem.

impuesto y no a una porción menor de las mismas; no fortaleció la descentralización, por el contrario la vació de contenido; tampoco garantizó la democratización de la administración de los asuntos locales, puesto que tanto la definición de los elementos del tributo, en especial la tarifa y su destinación, fueron definidos por la ley y no permitieron la intervención de las entidades territoriales. Por lo expuesto, las normas acusadas también debieron declararse inexequibles por violación del artículo 359 de la Constitución.

37. En suma, considero que las disposiciones examinadas por la Corte en la **Sentencia C-130 de 2018** debieron declararse inexequibles porque: i) se configuró el fenómeno de la cosa juzgada material en sentido estricto derivada de la **Sentencia C-272 de 2016**, ya que las normas acusadas tenían el mismo contenido sustancial a las que fueron declaradas inexequibles en la mencionada decisión ; ii) desconocieron el principio de legalidad, particularmente la reserva de ley al habilitar al Gobierno Nacional para que reglamente la metodología que debe ser tenida en cuenta para establecer el valor del impuesto; iii) vulneraron el principio de autonomía territorial al fundar la medida tributaria en una pretensión de armonización y homogenización de los distritos y municipios del país; y iv) trasgredieron la prohibición de destinación específica de recursos endógenos de las entidades territoriales, en el entendido de que establecieron que las rentas generadas por el impuesto de alumbrado público debían utilizarse para el mejoramiento del servicio y la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos.

Fecha ut supra

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

(22) 155 65

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI

Santiago de Cali, cinco (5) de junio de dos mil diecinueve (2019)

RADICACIÓN: 76001-33-33-006-2018-00082-00
ACCION: POPULAR
DEMANDANTE: ROBERTO RODRÍGUEZ ZAMUDIO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
ENTIDADES VINCULADAS:
CONCEJO MUNICIPAL DE CALI[1],
EMCALI EICE ESP y MEGAPROYECTOS DE ILUMINACIONES DE COLOMBIA S.A.S.[2]

SENTENCIA No.: 001

ASUNTO:

Se procede a proferir sentencia en primera instancia en la ACCIÓN POPULAR promovida por el señor Roberto Rodríguez Zamudio en contra del Municipio de Santiago de Cali y otros.

I. LA DEMANDA

1.1. PRETENSIONES

Mediante la demanda incoada en el presente proceso se solicita que se provean estas declaraciones:

"PRIMERA: que se restablezca el derecho que tenemos los contribuyentes del impuesto de alumbrado público en la ciudad de Santiago de Cali, en el sentido de declarar que no se encontraban obligados a pagar el impuesto de alumbrado público en la ciudad de Cali, en las condiciones bajo las cuales se encuentra establecida actualmente la tarifa del tributo, al carecer los actos administrativos en que se fundamentan, esto es los acuerdos del Concejo Municipal de Santiago de Cali de los requisitos y requerimientos establecidos en la normativa tributaria para la fijación de la tarifa del impuesto de alumbrado público en la ciudad de Santiago de Cali.

SEGUNDA: Que se declare la Vulneración de los Derechos Colectivos e importancia de éstos como en reiteradas sentencias lo han expuesto los altos Tribunales de la República de Colombia…

---

[1] Vinculación dada a través de la providencia del 9 de mayo de 2018, visible a folio 89 del cuaderno principal
[2] Vinculación otorgada en calidad de litis consorte necesarios mediante providencia del 30 de mayo de 2018, visible a folio 164 a 165 del cuaderno principal

TERCERA: Que se ordene al Municipio de Santiago de Cali, adoptar las medidas necesarias para impedir se cobre una tarifa más onerosa a la permitida por las normas vigentes en la República de Colombia y que va en perjuicio de la capacidad económica de las personas que habitan en la ciudad y deben pagar costos altos por el servicio de alumbrado público, lesionando a la pequeña empresa y desmotivando la constitución de nuevas empresas y el crecimiento económico de la ciudad y de la región.

CUARTA: Que se ordene al Municipio de Santiago de Cali, adopte las medidas necesarias para que no se vuelvan a presentar las acciones y omisiones que dan lugar a la presente acción popular.

QUINTA: Declarar al Municipio de Santiago de Cali, legalmente responsable de cobrar indebidamente una tarifa excesiva sobre el Alumbrado Público en la ciudad de Cali, violando el ordenamiento legal.

SEXTA: Como consecuencia de lo anterior sírvase ordenar a la Empresa encargada de la facturación y recaudo del impuesto de Alumbrado Público a devolver a todos los usuarios del servicio de alumbrado público del Municipio de Cali, las sumas cobradas en exceso debidamente indexadas desde el momento mismo en que se cobraron hasta su efectiva devolución.

SÉPTIMA: Declarar que el Municipio de Santiago de Cali y la empresa encargada de la facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público en la ciudad de Santiago de Cali, sea EMCALI o los demás comercializadores de energía en la ciudad, que realicen dicha actividad y lo cobren, cesen el cobro indebido y en exceso sobre el impuesto de Alumbrado Público en el Municipio de Cali.

OCTAVA: Que se declare la devolución de los dineros pagados en exceso por los contribuyentes del impuesto de alumbrado público a partir del año 2013, debidamente indexados o actualizados desde la fecha de pago hasta la fecha de su devolución.

NOVENA: Si la anterior pretensión no es aceptada, que se ordene a la administración municipal de Santiago de Cali a aplicar los mayores valores pagados por cada contribuyente a las vigencias futuras del pago del impuesto de cada contribuyente de acuerdo con los pagos realizados.

DECIMA: Si la anterior pretensión no prospera, sírvase su señoría determinar la mejor forma de ajuste, devolución, compensación o aplicación de los dineros pagados en exceso por los contribuyentes del impuesto de alumbrado público en la ciudad de Santiago de Cali, por carecer el impuesto de alumbrado público en la ciudad de Santiago de Cali de una estructura tarifaria que consulte los costos del servicio de alumbrado público.

DECIMO PRIMERA: Si no prospera la anterior pretensión se cuantifique el daño al fisco Municipal o el detrimento patrimonial al tener más de 70.000 mil millones de pesos en bancos, sin la debida inversión en la infraestructura de alumbrado público o en su defecto en el marco del uso eficiente y racional de la energía eléctrica realizar la sustitución de las luminarias por tecnologías ahorradoras.

DÉCIMO SEGUNDA: Que se declare, que el municipio de Santiago de Cali adolece de un sistema tarifario del impuesto alumbrado público acorde con la estructuración de los costos reales de la prestación del servicio de alumbrado público en la ciudad de Cali, y en este sentido que se declare que los contribuyentes del impuesto de alumbrado público en Cali, no financian el servicio con el pago del impuesto de alumbrado público de acuerdo con la distribución de los costos y gastos del servicio de alumbrado público en la ciudad Cali.

DÉCIMO TERCERA: Que se declare y ordene que el municipio de Santiago de Cali no debe facturar y cobrar el impuesto de alumbrado público a los contribuyentes, caleños, sujetos pasivos y/o como se determine, de dicho tributo en la ciudad de Cali hasta tanto

66

123

el acuerdo municipal que señale este impuesto, se encuentre acorde con la normatividad tributaria y con la normatividad regulatoria del servicio alumbrado público para expedir y acoger esta clase de tributo en la entidad territorial y por tanto se declare la nulidad de dichos actos administrativos.

DÉCIMO CUARTA: Se ordene al Municipio de Cali en virtud de su obligación constitucional de prestación del servicio público de alumbrado, y a Empresas Municipales de Cali EICE ESP, EMCALI EICE ESP, cesar cualquier actividad de licitación pública, convenio interadministrativo, contratación directa, contratación de cualquier naturaleza, o en fin cualesquiera proceso contractual, para la prestación del servicio de alumbrado público en la Ciudad, hasta tanto este no sea producto de un análisis correcto de la aplicación de las normas regulatorias, esto es, RETILAP, CREG123 de 2011, Decreto 2424 de 2006, Ley 1150 de 2007 artículo 29, Ley 1819 de 2016 artículos 349 a 352 y demás enunciadas en la presente acción constitucional.

DÉCIMO QUINTA: Se certifique por parte del municipio los saldos de las cuentas correspondientes al ingreso y administración del impuesto de alumbrado público y con este valor se cuantifique cuantas luminarias habrían podido modernizarse.

DÉCIMO SEXTA: Al tratarse de una apropiación indebida que viola el ordenamiento jurídico, sea remitida la sentencia y el expediente a los organismos de control, específicamente a la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios, la Superintendencia de Industria y Comercio, FISCALIA GENERAL DE LA NACION, CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, CONTRALORIA MUNICIPAL, PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION, para que éstas inicien el procedimiento de su competencia e impongan las sanciones a que haya lugar"

1.2. HECHOS.

Refiere el actor lo siguiente:

1. Luego de hacer una exposición de las disposiciones normativas relacionadas con el servicio de alumbrado público –en adelante SAP-, la referencia al Convenio suscrito entre el Municipio y ENERCALI (EMCALI EICE ESP) en 1997, así como algunas resoluciones expedidas por la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG-, expone que los municipios son los responsables de la prestación del SAP de manera directa o a través de terceros, para lo cual tiene la obligación de incluir en sus presupuestos los costos de la prestación de dicho servicio, así como los ingresos cuando se establezca el impuesto como mecanismo para su financiación.

Destaca que el cobro del SAP puede realizarse a través de las facturas de los servicios públicos *únicamente cuanto este equivalga al valor del costo en que se incurre por la prestación del mismo* (texto resaltado por el accionante); sin embargo, asevera, que el municipio cobra a los contribuyentes un valor que sobrepasa dicho costo.

2. Asegura que el ente territorial incumple la Resolución CREG 123 de 2011, pues en este acto se indica que debe existir una diferenciación clara entre el contrato de suministro de energía eléctrica con destino al alumbrado público, el contrato de facturación y recaudo, y, el contrato para la prestación del SAP, pero el municipio contempla todo esto en un solo documento, esto es, en el convenio existente con Emcali EICE ESP. Frente a este aspecto, agrega que hay incumplimiento del artículo

29 de la Ley 1150 de 2007, dado que en dicho precepto se impone el deber de ajustar los contratos vigentes a lo previsto en cuanto a la diferenciación de contratos, sin embargo, se mantiene el mismo convenio, que incluso ha sido objeto de modificaciones.

3. De otra parte, manifiesta que los acuerdos municipales 321/11, 357/13 y el 434 de 2017 así como el Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, establecieron las tarifas para el impuesto de alumbrado público desconociendo el principio de progresividad en materia tributaria, al carecer de fundamento y de un análisis del sector o de los contribuyentes; también aduce la vulneración al principio de equidad al no establecerse el tributo de acuerdo con la capacidad de pago de los sujetos pasivos del mismo. Por ello afirma que en Cali es exagerado el impuesto.

Agrega que las normas en que se fundamentan las tarifas del impuesto se limitan a transcribir las tarifas impuestas desde el año 1999 indexadas a través de los años, pero no obedecen a un estudio serio y legal que determine el monto tarifario y remunere el costo real de la prestación del SAP, como lo exige el Decreto 2424 de 2006, lo que considera una violación de la normatividad.

4. Indica que el municipio adolece de un sistema tributario eficiente al ser incapaz de ejercer la fiscalización de contribuyentes incumplidos y la recuperación de cartera, lo que le impide realizar el propósito de las normas en cuanto a la justicia tributaria.

5. Señala que Emcali EICE ESP celebró el contrato GGE-0027-2000 con la empresa MEGA PROYECTOS DE ILUMINACIONES DE COLOMBIA S.A. – MEGA S.A- para la prestación del servicio de alumbrado público en el Municipio de Santiago de Cali, sin embargo, Emcali EICE ESP cobra por concepto de administración-operación-mantenimiento -AOM- el equivalente al 11,62% del valor del ingreso mensual por concepto de impuesto de alumbrado público, sin realizar la totalidad de dichas actividades, las cuales son ejecutadas por el concesionario a quien se le paga la suma mensual equivalente al 16,27% del contrato, aclarando que Emcali únicamente realiza las actividades de i) suministro de energía, ii) facturación y recaudo y iii) alquiler de infraestructura, las cuales presume se pagan de acuerdo con lo pactado.

Mientras que en lo relacionado con el AOM, afirma que es la empresa MEGA S.A la que realmente los presta y cobra por ello, y aun así Emcali cobra al Municipio una suma de dinero por el mismo concepto sin fundamento legal o contractual, concluyendo que se está pagando doblemente por aquellos servicios, por lo que considera existe un detrimento patrimonial.

6. En lo que respecta la facturación y recaudo, afirma que el Municipio viene pagando a Emcali S.A por este concepto desde el mes de enero de 2016, lo que según el actor incumple lo dispuesto en el artículo 352 de la Ley 1819 de 2016, norma que estableció que esta actividad no genera costo, por lo que considera se ha generado un detrimento patrimonial de $4.800.000.000 en el año 2017.

(127) 157-67

7. Aduce también que el Municipio posee recursos por el orden de $70.000.000.000 cobrados en exceso a los contribuyentes del impuesto de alumbrado público, violándose en consecuencia lo establecido en el artículo 9 del Decreto 2424 de 2006; que si existiera una metodología acorde con la regulación del servicio no se debían generar excedentes, pues dichos recursos deben invertirse en planes de modernización que se reflejarían en un ahorro de energía.

8. Por último acota que el ente territorial viene destinando parte del impuesto de alumbrado público al sistema de semaforización de la ciudad según el artículo 1º del Acuerdo 109 del 2003 que determina que los recursos provenientes de los nuevos sujetos pasivos del tributo de alumbrado público se destinarán exclusivamente para cubrir los costos del sistema de semaforización, lo cual no está permitido por la ley.

1.3. FUNDAMENTOS DE DERECHO E INTERESES COLECTIVOS VIOLADOS

El actor señala como vulnerados los derechos colectivos referidos en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, a saber:

La moralidad administrativa, la defensa del espacio público, la defensa del patrimonio público, el acceso a los servicios públicos y los derechos de los consumidores y usuarios.

1.4. NORMAS PRESUNTAMENTE VIOLADAS

En la demanda se estiman como violadas las siguientes:

Constitución Nacional, artículos 6, 78, 83,87, 88, 89, 90, 91, 122-2, 123-3, 209.
Ley 472 de 1998, artículo 4 literales b, d, e, j, n.
Ley 489 de 1998, artículo 3
Ley 136 de 1994, numeral 1 del artículo 3º.
Ley 697 de 2001.
Ley 1150 de 2007, artículo 29.
Decreto 2424 de 2006, artículos 4, 9, y 10.
Resolución CREG 043 de1995, artículo 1 y parágrafo del artículo 9.
Resolución CREG 122 de 2011
Resolución CREG 123 de 2011
Resolución CREG 005 de 2012

II. CONTESTACION DE LA DEMANDA

MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI *(fls. 279 a 293)*

El ente territorial refiere que debe declararse la improcedencia de la presente acción popular, por cuanto afirma no es este el medio propicio para cuestionar la legalidad de actos administrativos, haciendo referencia a que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido clara en rechazar la procedencia del medio de control

popular para estudiar la legalidad de actos administrativos y de contratos y para declarar su nulidad, pretensión que no puede perseguirse en vigencia de la expresa prohibición del inciso 2 del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011.

Ratifica que se opone a todas las pretensiones de la demanda, toda vez que a su juicio el cobro y administración del impuesto al servicio de alumbrado público en la ciudad de Cali se realiza de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente y constituye una clara manifestación del principio de autonomía tributaria reconocido en los artículos 1, 287- 3, 313-4 4 y 338 de la Constitución.

Señala que el Municipio de Cali como responsable del servicio de alumbrado público suscribió el 4 de agosto de 1997 CONVENIO INTERADMINISTRATIVO con la sociedad pública del orden municipal denominada ENERCALI S.A. ESP. (hoy fusionada con EMCALI E.I.C.E. E.S.P.), con el objeto de obtener de ésta la prestación del servicio de alumbrado público *"definido como el suministro de energía eléctrica, la compraventa de energía eléctrica, facturación y el recaudo de los dineros vía tarifa de Alumbrado Público, instalación, recambio, mantenimiento y administración de la infraestructura y elementos necesarios para la prestación del servicio de Alumbrado Público del Municipio de Santiago de Cali, incluidas las nuevas obras que se anexen al sistema".*

Agrega que al mencionado convenio no se le pueden aplicar las normas sobre derechos colectivos establecidas en la Ley 472 de 1998, pues de ser así se estaría dando una aplicación retroactiva a la ley, argumento que sustenta en el artículo 38 de la Ley 153 de 1887.

Recuerda que el artículo 8º del Decreto 943 de 2018 estableció que los contratos para la prestación del servicio de alumbrado público, suscritos antes de la entrada en vigencia del mismo, continuarán sujetos a las disposiciones aplicables a la fecha de su suscripción.

Sobre la no retroactividad de la ley 472 de 1998 indica que en tal sentido se pronunció el Consejo de Estado en sentencia del 15 de agosto de 2007, radicación No AP-25000-23-26-000-2003-00689-01, concluyéndose que los preceptos de la Ley 472 de 1998 no pueden aplicarse para juzgar situaciones que tuvieron lugar previamente a su entrada de vigencia (Convenio Interadministrativo celebrado el 4 de agosto de 1997), pues se trata de intereses colectivos no previstos como tales por las normas sustantivas aplicables en la época de celebración del negocio jurídico, motivo por el cual debe declararse la improcedencia de la presente acción para estudiar las situaciones que se pactaron en el convenio en mención.

Por otro lado manifiesta que el Concejo municipal de Santiago de Cali, expidió el Acuerdo No 434 de 2017, a través del cual se modificó parcialmente el Estatuto Tributario Municipal y señaló los elementos del tributo, excepto los ya fijados por la Ley 1819 de 2016; acto administrativo que se encuentra amparado de presunción de legalidad, pues no ha sido declarado nulo por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

(525) 168

Indica que al revisar el Acuerdo en mención, se desprende de manera clara que en la determinación del valor del impuesto del servicio por alumbrado público, se tiene como criterio de referencia el valor total de los costos estimados de prestación en cada componente del servicio, igualmente se estableció de manera clara el sujeto activo, el sujeto pasivo, la base gravable y las tarifas; precisa que las tarifas se aplican de acuerdo a estratos socioeconómicos para el sector residencial y rangos de consumo en kilovatios hora (KWH) para los sectores comercial, industrial, oficial y de otros usuarios del servicio.

Advierte que es importante señalar que las tarifas establecidas son transitorias, pues el Gobierno Nacional acaba de expedir el Decreto 943 de 2018, el cual en su artículo 5° otorgó un plazo razonable a los municipios y distritos para realizar un estudio técnico de referencia de determinación de costos estimados de prestación en cada actividad del servicio de alumbrado público.

Ahora bien, para demostrar que para la determinación del valor del impuesto del servicio por alumbrado público se tiene como criterio de referencia el valor total de los costos estimados de prestación en cada componente del servicio, presenta un balance económico del SAP para las vigencias 2017 y 2018 en el cual relaciona los ingresos y los egresos, discriminados estos últimos en alquiler de infraestructura, servicio de facturación y recaudo, administración-operación-mantenimiento -AOM-, costo de energía eléctrica e inversión, anotando para cada vigencia mensual los saldos que figuran en negativo.

Explica entre otras cosas, que el servicio de facturación y recaudo se encuentra pactado con EMCALI EICE ESP, en el 4% sobre el valor del recaudo, mientras que el costo de AOM, en un valor de 12.453+IVA por luminaria e indexado mes a mes con el IPC. Aclara que del valor del recaudo debe descontarse un 10% para el financiamiento las actividades de la iluminación ornamental y navideña localizados en el espacio público, con fundamento en el artículo 22 del Acuerdo 357 de 2013, modificado por el artículo 23 del Acuerdo 0434 del 2017.

Luego de estas explicaciones manifiesta que el recaudo mensual del Impuesto no alcanza a cubrir los costos y gastos actuales del SAP que se ubican en un 9.37% por encima del valor recaudado; situación por la cual considera que no existe detrimento patrimonial.

Finalizando, expone que el demandante no logró acreditar la flagrante violación a normas superiores, para acreditar la supuesta violación al derecho colectivo a la moralidad administrativa, motivo por el cual solicita se despachen de manera desfavorables las pretensiones de la demanda.

EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI - EMCALI E.I.C.E. E.S.P. *(fls. 224 a 231)*

Se opuso a la demanda instaurada, solicitando que no se aceptara ninguna de las pretensiones, declaraciones y condenas deprecadas por la parte demandante, arguye que las mismas carecen de los fundamentos fácticos y jurídicos que las

respalden y que en consecuencia, debe absolverse a Emcali de todos las cargos formulados en su contra, impartiendo condena en costas a la parte actora.

Manifiesta también que las pretensiones están es dirigidas a obtener declaraciones y condenas contra el Municipio de Santiago de Cali ante lo cual aclara que el municipio constituye una entidad totalmente ajena a Emcali EICE ESP y que si bien sostienen un Convenio Interadministrativo para la prestación del servicio de alumbrado público, la participación de Emcali está delimitada a las actividades del objeto del convenio, ninguna injerencia tiene sobre los valores que las autoridades municipales establecen para el recaudo, ni el destino de esos dineros.

Expresa que no son de recibo las solicitudes de devoluciones de supuestas sumas cobradas en exceso porque como lo ha explicado, las actividades que Emcali desarrolla ya sea por sí misma o a través de un tercero o conjuntamente, como bien lo permite la cláusula primera del Convenio Interadministrativo, parten de las bases que para el efecto fija el Concejo Municipal y en ese sentido Emcali se ha ceñido siempre a la ley y no ha efectuado facturaciones o recaudos por mayores valores, en exceso o indebidos.

Destaca que los acuerdos municipales invocados en la demanda y relacionados con los hechos del proceso, no han sido objeto de impugnación mediante el medio de control de nulidad previsto por la ley, y que como en este caso es del interés del demandante ponerlos en tela de juicio, la acción popular no es el instrumento legal para pretender desconocer los efectos del convenio interadministrativo suscrito entre los demandados actuales, porque en la medida en que estén rigiendo sin que la justicia lo deje sin efecto, está llamado a regir como prueba de la relación contractual que le permite a Emcali realizar las actividades que le fueron encomendadas, ciñéndose, como lo hace, a las disposiciones legales aplicables y al marco normativo existente.

Propuso como excepciones las que denominó "*inexistencia de cobro indebido o en exceso por concepto del Impuesto de Alumbrado Público en el Municipio de Santiago de Cali*", "*Indeterminación de los supuestos de hecho respecto del cálculo de la tarifa*" e "*inexistencia de causa generadora de acciones u omisiones que generen la violación de derechos o intereses colectivos*"

MEGA PROYECTOS DE ILUMINACIONES DE COLOMBIA S.A.S. *(fls. 184 a 214)*

Refiere oponerse a que se despachen favorablemente las pretensiones de la demanda en lo que tenga que ver con MEGA PROYECTOS DE ILUMINACIONES DE COLOMBIA S.A.S.

Señala que MEGA PROYECTOS DE ILUMINACIONES DE COLOMBIA SAS tiene suscrito el contrato GGE-0027-2000 con EMCALI EICE ESP y quedó establecido que MEGA S.A.S es la empresa encargada solo de la prestación del servicio de

Alumbrado Público en la ciudad de Santiago de Cali, entiéndase esto como la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición y la expansión del sistema de alumbrado público; mientras que la facturación y recaudo del impuesto de Alumbrado Público, corresponde a EMCALI EICE ESP, por lo tanto refiere que no son responsables de ninguna de las pretensiones que hacen parte del libelo demandatorio.

Formula como medios de defensa las excepciones de fondo que tituló: "*ausencia de competencia y facultades de MEGA PROYECTOS DE ILUMINACIONES DE COLOMBIA S.A.S. sobre el impuesto de alumbrado público*", "*falta de legitimación en la causa por pasiva*" y la innominada.

MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI - CONCEJO MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI *(fls. 184 a 214)*

El Despacho observa que mediante auto admisorio No. 359 del 9 de mayo de 2018 (fl. 89) se ordenó la vinculación del Municipio de Santiago de Cali – Concejo Municipal en el trámite del proceso, y que posteriormente este órgano al dar contestación a la misma por ante su Presidente, consideró que "*frente a la solicitud de medida provisional, corresponde al Municipio de Santiago de Cali atender directamente el traslado dado por su despacho y no al Concejo Municipal*" (fl. 132 a 135), y más adelante mediante un segundo escrito insistió en su desvinculación al caso de marras, al señalar que "*estas Corporaciones Públicas no son personas jurídicas, por lo tanto no pueden ser parte dentro del proceso judicial que se adelante, correspondiéndole lo anterior al Municipio de Santiago de Cali, en tanto que en esta entidad territorial recae la personería jurídica*", entre otros argumentos jurídicos expuestos en dicho libelo (fls. 171 a 173).

Huelga entonces memorar que este despacho judicial mediante proveído del 25 de junio de 2018 (*resolutorio de la medida cautelar invocada por el actor popular, folio 242*) desestimó tal desvinculación.

III. PACTO DE CUMPLIMIENTO *(fl. 334 a 335)*

La diligencia de pacto se llevó a cabo el día 4 de febrero de 2019, a la que asistieron los apoderados de las partes intervinientes y la representante del Ministerio Público, declarándose fallida de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, continuándose con el trámite procesal correspondiente.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

ACCIONANTE *(fls. 475 a 500)*

Además de reiterar los argumentos contenidos en el escrito de la demanda, la parte accionante tras analizar las pruebas allegadas al proceso, reitera que se

encuentran probadas y acreditadas las afirmaciones y señalamientos que expuso en el libelo introductor como violatorios de los derechos colectivos allí indicados, lo cual indefectiblemente debe conducir al Despacho a acceder a sus pretensiones.

MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI *(fls.442 a 452)*

El apoderado judicial del ente territorial ratifica en todo los argumentos expuestos y traídos a colación en la contestación de la demanda, concluyendo que el material probatorio allegado no logra vislumbrar la afectación de los derechos colectivos deprecados pues el actor no logró acreditar lo manifestado en la demanda.

EMPRESAS MUNICPALES DE CALI - EMCALI EICE ESP *(fls. 453 a 455)*

Además de reiterar lo expuesto en la contestación de la demanda, señala que está demostrado con los informes juramentados rendidos por el Municipio de Santiago de Cali, en respuesta a pruebas decretadas en el proceso, que el Municipio es el ente que por competencia tiene a su cargo liquidar el valor del impuesto, lo que hace teniendo en cuenta de manera estricta las reglas del sistema tarifario establecidas por la ley y el Concejo Municipal de Cali; precisa que estos documentos dan cuenta de la legalidad del sistema tarifario aplicado para el cálculo del correspondiente impuesto, los que analizados en conjunto con el testimonio rendido por el Ingeniero Jaime González Juri, son conclusivos en el sentido de indicar que en ninguna violación se ha incurrido, ni al usuario se le están trasladando o se le han trasladado cobros excesivos por concepto de recaudo del servicio de alumbrado público.

MEGA PROYECTOS DE ILUMINACIONES DE COLOMBIA S.A.S. *(fls. 456 a 474)*

Reitera los argumentos propuestos en la contestación de la presente demanda.

CONCEJO MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI

No se pronunció al respecto.

V. CONCEPTO DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO (fls. 502 a 521)

En su concepto, la representante del Ministerio Público, tras hacer un recuento de las distintas intervenciones de cada una de las partes señaló que según los documentos aportados como prueba y la argumentación del accionante, no existen elementos de juicio suficientes que permitan determinar a ciencia cierta el sobre costo o costo excesivo de las tarifas de alumbrado público que menciona el demandante, además porque no procede hacer un paralelo entre las tarifas de alumbrado público establecidas en otras ciudades del país y las fijadas en Cali,

(52) 70

pues afirma que tal como lo ha reiterado el Consejo de Estado, la determinación de los costos reales del servicio y la redistribución entre los potenciales usuarios, en la práctica no es uniforme, dadas las dificultades que conlleva esa tarea por las particulares condiciones de las entidades territoriales.

Pero que no obstante, atendiendo a la jurisprudencia vigente del Consejo de Estado, advierte la agente del ministerio público que se presenta una clara vulneración al derecho colectivo del patrimonio público, al consignar en el convenio y en los contratos 027 y 028 de 2000, el cobro de valores por concepto de facturación y recaudo del impuesto, cuando la Ley 1819 de 2016, y el acuerdo 424 de 2017, que modifico el acuerdo 321 de 2011, claramente indican que esta actividad no genera valor alguno.

Aclara que si bien el Consejo de Estado ha sostenido que al juez constitucional le está vedado cuestionar la legalidad de un acto administrativo, lo cierto es que en aras de garantizar la efectividad del derecho colectivo conculcado puede dictar cualquier otra orden tendiente a garantizar la efectividad del derecho.

Que de acuerdo con lo anterior y en vista que es claro que se presenta detrimento patrimonial al pagar valores no autorizados por la ley, la agente del Ministerio Público solicita del Despacho suspender la aplicación de la cláusula que ordena el pago de valores por concepto de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público establecidos en el convenio suscrito entre el Municipio de Cali, y EMCALI EICE E.S.P.

También indicó que no obra prueba en el plenario respecto a vulneración de otros derechos colectivos.

VI. CONSIDERACIONES

Se observa que el proceso se ha adelantado con todas las etapas procesales correspondientes y como no se advierte ninguna causal que pueda generar la nulidad de la actuación, se procede a decidir lo que en derecho corresponda.

De otra parte se ha cumplido a cabalidad con el principio del debido proceso, garantizándose la libre intervención de las partes en el proceso, particularmente permitiéndoseles el ejercicio del derecho de defensa, circunstancias que conducen a estimar que la actuación y trámite es avalado por el ordenamiento jurídico.

6.1. PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN Y DEL PROCESO.

6.1.1. JURISDICCIÓN.

Dispone el artículo 15 de la Ley 472 de 1998 que "*La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad*

con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia. En los demás casos, conocerá la jurisdicción ordinaria civil."

En el caso bajo estudio, la parte actora solicita del Despacho se declare la vulneración de los derechos colectivos de moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público y el acceso a los servicios públicos por parte de las entidades accionadas y a que su prestación sea eficiente y oportuna de los cuales solicita su protección, además se impida que los hechos generadores de amenaza a estos continúen lesionando a los habitantes del Municipio de Santiago de Cali, así como no sea extendido el cobro de la tarifa de alumbrado público por un valor superior a las normas que regulan su fijación, lo cual conlleva a establecer que la acción impetrada corresponde ser dirimida ante esta jurisdicción contenciosa administrativa.

6.1.2. COMPETENCIA.

Precisa el artículo 16 de la mencionada ley que:

> *"De las Acciones Populares conocerán en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles del circuito. En segunda instancia la competencia le corresponderá a la sección primera del Tribunal Contencioso Administrativo o a la Sala Civil del Tribunal del Distrito Judicial al que pertenezca el juez de primera instancia.*
>
> *Será competente el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor popular...".*

Por cuanto el trámite que se ha dado a la presente acción popular es el de primera instancia, esta circunstancia conlleva a concluir que este despacho judicial es el competente para conocer y decidir la acción.

6.1.3. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA.

En el caso de las acciones populares la legitimación en la causa por activa está señalada por la Ley 472 de 1998, en cuyo artículo 12, establece quiénes son titulares de tales acciones, señalando a todas las personas naturales o jurídicas, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones populares, cívicas, las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los Personeros Distritales y Municipales, los Alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la promoción y defensa de los derechos e intereses colectivos.

Descendiendo al caso de autos, acorde con lo establecido en la precitada norma, no cabe conclusión distinta sino que efectivamente el demandante Roberto Rodríguez Zamudio está legitimado como persona natural a promover esta acción.

En cuanto a la legitimación en la causa por pasiva, ésta hace referencia a la parte que debe afrontar el juicio frente a las pretensiones del demandante, que en el

caso de las acciones populares corresponde a la autoridad u organismo público a quienes se les formulen cargos por violación de derechos colectivos y que en el caso de autos corresponde al Municipio de Santiago de Cali y a quienes fueron vinculadas dentro del presente asunto ab posteriori, esto es las Empresas Municipales de Cali EMCALI EICE ESP y la sociedad Mega Proyectos de Iluminaciones de Colombia S.A.S., independientemente que en la sentencia estas entidades puedan llegar a ser exoneradas de las violaciones de los derechos colectivos que se mencionan en la demanda.

6.2. CARGOS CONCRETOS.

De la lectura del extenso escrito de demanda presentado por el actor popular, se pueden identificar que el accionante estima vulnerados los derechos colectivos a la moralidad administrativa, el patrimonio público, el acceso a los servicios públicos y los derechos de los consumidores y usuarios, con base en los siguientes cargos concretos que formula en contra de las entidades accionada y vinculadas:

1. La tarifa del impuesto al alumbrado público que cobra el Municipio a los contribuyentes es excesivo y sobrepasa el costo del servicio mismo, en atención a que los acuerdos municipales 321/11, 357/13 y el 434 de 2017 así como el Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, establecieron las tarifas desconociendo los principios de progresividad y equidad en materia tributaria, puesto que no obedecen a un estudio serio y legal que determine el monto tarifario, que tenga en cuenta la capacidad de pago de los sujetos pasivos y que remunere el costo real de la prestación del servicio; incumpliendo lo establecido en el Decreto 2424 de 2006.

2. Existe detrimento patrimonial de los recursos recaudados por el SAP, porque el Municipio está remunerando por partida doble el costo de la administración-operación-mantenimiento AOM del SAP, al pagarle por el mismo concepto a Emcali y también a MEGA S.A. como contratista concesionario de esta, sin existir fundamento legal o contractual para ello, pues afirma que Emcali solamente realiza las actividades de i) suministro de energía, ii) facturación y recaudo y iii) alquiler de infraestructura.

3. Existe detrimento patrimonial porque el Municipio viene pagando un porcentaje a Emcali por facturación y recaudo del impuesto desde el mes de enero de 2016, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 352 de la Ley 1819 de 2016, norma que estableció que esta actividad no genera costo.

4. El municipio incumple la normatividad que regula lo concerniente a los contratos de suministro de energía, facturación y recaudo, y, prestación del servicio de alumbrado público, al tener un solo convenio para estos tres componentes y no existir diferenciación contractual, a pesar de que el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007 impone el deber de ajustar los contratos vigentes a lo previsto en este aspecto.

5. El ente territorial viene destinando parte del impuesto de alumbrado público al sistema de semaforización de la ciudad según el artículo 1° del Acuerdo 109 del 2003 que determina que los recursos provenientes de los nuevos sujetos pasivos del tributo de alumbrado público se destinarán exclusivamente para cubrir los costos del sistema de semaforización, lo cual no está permitido por la ley.

6.3 SOLUCIÓN AL CASO CONCRETO.

Para resolver el presente asunto el despacho abordará previamente la exposición de los siguientes ítems: i) marco jurisprudencial de los derechos colectivos invocados; ii) marco de regulación del impuesto de alumbrado público; iii) De lo probado en el presente proceso; y, iv) Solución del caso.

6.3.1 Marco jurisprudencial de los derechos colectivos invocados

- **Moralidad Administrativa.**

La posición uniforme del Consejo de Estado en cuanto al examen que debe hacer el juez popular respecto de la vulneración a la Moralidad Administrativa como derecho colectivo, da cuenta que para declarar tal transgresión implica comprobar la afectación de bienes jurídicos, tales como la buena fe, la ética, la honestidad, la satisfacción del interés general y la negación de la corrupción, entre otros, bienes afectados a través de la acción u omisión del funcionario público. En efecto, la Sección Tercera[3] de esa Corporación se ha pronunciado en los siguientes términos:

> *"La Sala ha dicho que por el carácter básicamente legislado del Derecho Colombiano, el estudio que debe efectuarse en las acciones populares sobre la moralidad administrativa no está encaminado a hacer un juicio volitivo o de conciencia sobre la actuación del funcionario o del Estado, pues lo perseguido a través de esta acción no es otra cosa que la protección del derecho a la moralidad administrativa, donde la evaluación de la conducta de la autoridad sólo puede hacerse bajo la perspectiva de la función administrativa, enmarcada por los principios constitucionales y las normas jurídicas. Y entonces para que pueda hablarse de vulneración a tal derecho colectivo, debe existir necesariamente una trasgresión al ordenamiento jurídico, además de otros elementos adicionales, porque no toda ilegalidad atenta contra dicho derecho, debiendo probarse también la mala fe de la Administración y la vulneración a otros derechos colectivos[4]."*
>
> (Texto subrayado por el Despacho)

[3] CONSEJO DE ESTADO- SECCION TERCERA- Consejera ponente: MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ - 19 de mayo de 2005 - Radicación número: 63001-23-31-000-2002-00719-02(AP) - Actor: GABRIEL HERRERA CASTAÑEDA ROMERO -Demandado: MUNICIPIO DE ALCALA

[4] *CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Sentencia del 6 de septiembre de 2001, Consejero Ponente Jesús María Carrillo, Actor: Jorge A. Piedrahita Aduen, Exp. AP 163*

Esta posición reafirma lo dicho en otra decisión unos pocos meses antes, al exponer que para considerar la violación de la moralidad administrativa se requiere que esté debidamente comprobado que se ha incurrido en actos de mala fe, veamos:

> *"... La violación del principio de legalidad de la Administración comporta un abuso de la función administrativa en beneficio individual, razón por la cual cuando ello se presenta se impone la recuperación de las sumas de dinero desviadas.[5] Sin embargo, de tiempo atrás, la Sala[6] tiene determinado que para que proceda el amparo del derecho colectivo a la moralidad administrativa no basta con la trasgresión al ordenamiento jurídico, es necesario –además- acreditar la mala fe de la administración[7], circunstancia que no se probó con ningún medio de convicción en el sub lite. De modo que en este evento no hubo violación de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público..."[8].*
>
> (Texto subrayado por el Despacho)

- **De la defensa del patrimonio público.**

Ahora bien, en lo que corresponde a la defensa del patrimonio público debe empezar por señalarse que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que aquél se halla integrado por los bienes, derechos y obligaciones de los cuales el Estado es titular. Así lo ha expresado esta Corporación:

> *"b) Derecho Colectivo a la protección del Patrimonio Público.*
>
> *Por patrimonio público debe entenderse la totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario, que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva; su protección busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y responsable, conforme lo disponen las normas presupuestales. La regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista que asegura la protección normativa de los intereses colectivos, en consecuencia toda actividad pública está sometida a dicho control, la cual, si afecta el patrimonio público u otros derechos colectivos, podrá ser objeto de análisis judicial por medio de la acción popular.*
>
> *La protección del Patrimonio Público busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y transparente, conforme lo dispone el ordenamiento jurídico y en especial las normas presupuestales.*

---

[5] *Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 31 de mayo de 2002. Exp. AP-300.*
[6] *Vid. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 16 de febrero de 2001. Exp. AP-170; sentencia del 6 de septiembre de 2001, Exp. AP-163; sentencia del 17 de junio de 2001, actor: Manuel de Jesús Bravo, Exp. AP-166; sentencia de septiembre 26 de 2002, Exp. AP-800; sentencia de 22 de enero de 2004, Exp. AP 446 y AP 747.*
[7] *Consejo de Estado. Sección Tercera, sentencia de 10 de febrero de 2005. Ref. AP- 00254. Actor: Exenober Hernández Romero.*
[8] *Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de febrero 24 de 2005. Actor: Alberto Poveda Perdomo. Demandada: Empresas Públicas de Neiva y otros. Exp. AP- 01470 01. C.P. Dr. Ramiro Saavedra Becerra.*

Para la Sala, el debido manejo de los recursos públicos, la buena fe y el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, enmarcan el principio de moralidad administrativa, ámbito dentro del cual se debe estudiar el caso concreto." [9]

(Texto resaltado por el Despacho)

En otra importante decisión el Alto Tribunal indicó:

"Con estos alcances, se destaca una aproximación indiscutible entre los derechos o intereses colectivos al patrimonio público y a la moralidad administrativa. Esta cercanía sin embargo se evidencia más de éste a aquélla que a la inversa, toda vez que el menoscabo o amenaza al derecho colectivo del patrimonio público se logra en las más de las veces a través de medios contrarios a la moralidad administrativa, mientras que pueden evidenciarse múltiples hipótesis de violación o puesta en riesgo de ésta sin que esto implique un detrimento o un riesgo al patrimonio público (...)". (...) Finalmente, vale la pena señalar que dada la especificidad de la dimensión subjetiva que alcanza el patrimonio público con ocasión de su consideración como derecho o interés colectivo, su estudio demanda un riguroso análisis probatorio en cada caso, del que se infiera un efectivo detrimento al patrimonio público con ocasión de una "acción u omisión" de una entidad pública o cuando menos una seria y razonable amenaza del mismo. Esto implica un deber de diligencia inmenso del actor popular, toda vez que él soporta la carga de la prueba[10] *(...)"*[11]

(Texto subrayado por el Despacho)

En tal sentido, con el fin de identificar una posible infracción del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público resulta indispensable analizar la conducta imputada a la parte accionada y a las vinculadas en el marco de la moralidad administrativa, para, de esta manera, verificar si su proceder resulta constitutivo de un manejo irresponsable, negligente o que encarne una destinación diferente de la legalmente establecida respecto de los bienes y derechos de titularidad pública, concepto que incluye el de propiedad pública, pero no se agota en él[12].

- **Del goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.**

El derecho al goce del espacio público y los deberes de las autoridades al respecto están contemplados en el artículo 82 CP, que preceptúa: *«Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.»*

---

[9] Consejo de Estado-Sección Cuarta; Radicado AP 300; C.P. Ligia López Díaz; 31 de mayo de 2002. Citada en sentencia de la Sección Tercera; radicado 2005-02130; 2 de diciembre de 2013
[10] 8 Literal e) del artículo 18 y artículo 8 de la Ley 472 de 1998.
[11] Sentencia AP-549 de 21 de febrero de 2007
[12] Léase Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 21 de febrero de 2007, Exp. AP-0413.

De los artículos 82, 88 y 102 de la Constitución Política resulta la siguiente normativa del espacio público: (1) Es deber del Estado, y, por ende, de sus autoridades, velar por la protección de la integridad del espacio público; (2) velar por su destinación al uso común; (3) asegurar la efectividad del carácter prevalente del uso común del espacio público sobre el interés particular; (4) Ejercer la facultad reguladora en materia de ordenamiento territorial, en relación con la utilización del suelo y del espacio público para la defensa del interés común, entre otros; (5) Es un derecho e interés colectivo; (6) Constituye el objeto material de las acciones populares y es uno de los bienes jurídicamente garantizables a través de ellas.

- **Del acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.**

El Consejo de Estado en la Sala de Consulta y Servicio Civil -Concepto 2230 de 2015- se refirió a la prestación de los servicios públicos, e indicó que la Constitución Política de 1991 (C.P.) estableció que: i) los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que este debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional de conformidad con el régimen legal correspondiente; ii) los servicios públicos podrán suministrarse por el Estado de manera directa o indirecta, por comunidades organizadas o por particulares, y iii) en cualquier caso "la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios" se adelantará por parte del Estado (C.P., artículo 365). Ahora, en relación con las competencias, responsabilidades, cobertura, régimen tarifario, calidad y financiación de los servicios públicos domiciliarios, la Carta dispuso que serían fijados por la ley (C.P., artículo 367).

- **De los derechos de los consumidores y usuarios.**

Sobre la naturaleza de los derechos de los consumidores y usuarios, debe anotarse que éstos son considerados por la Constitución como derechos colectivos. Pues, aunque en el artículo 78, norma que los consagró, no se señaló de manera expresa tal característica, lo cierto es que esta disposición se encuentra incluida dentro del Capítulo III, titulado "*De los derechos colectivos y del ambiente*". Además, de lo anterior, debe tenerse en cuenta que el artículo 4° de la ley 472 de 1998 les otorga expresamente el carácter de derechos colectivos.

En la norma constitucional se dejó en manos del legislador la regulación de dos aspectos: (i) el control de la calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, y (ii) la información que debe suministrarse al público en la comercialización de los bienes y servicios; igualmente establece la responsabilidad, de acuerdo a la ley, de *"quienes en la producción y comercialización de bienes y servicios atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios"*

6.3.2 Marco de regulación del impuesto de alumbrado público

La Constitución Política en su artículo 311 establece que "*corresponde al Municipio prestar los servicios públicos que determine la Ley*", mandato reafirmado en el artículo 3º de la Ley 136 de 1994, por su parte el artículo 6º de la Ley 142 de 1994 estableció que "*los municipios prestarán directamente los servicios públicos de su competencia, cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen*".

En un principio la Comisión Reguladora de Energía y Gas, a través de la Resolución No. CREG –043 del 23 de octubre de 1995, se ocupó de establecer la competencia de los entes territoriales para la prestación del servicio de alumbrado público, el sistema tarifario, lo relacionado con la facturación y también consagró la posibilidad que la empresa comercializadora o distribuidora del servicio facturara el servicio de alumbrado público al municipio, de acuerdo con el sistema de facturación autorizado a la empresa suministradora de energía eléctrica.

Luego con la expedición de la Resolución CREG-123 de 2011 se determinó la metodología para la determinación de los costos máximos para remunerar a los prestadores del SAP, que atiende a ciertos criterios generales tales como el régimen de libertad de precios para el suministro de energía destinada al SAP y la posibilidad de remunerar el AOM así como la inversión en infraestructura requerida para el sistema de alumbrado público.

Actualmente se tiene la Ley 1819 de 2016 expedida por el Congreso en uso de su potestad de configuración normativa, a través de la cual se estableció el marco normativo general para la determinación del impuesto al alumbrado público, sus elementos como tributo, su destinación, facturación y recaudo:

> *"ARTÍCULO 349. ELEMENTOS DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA. Los municipios y distritos podrán, a través de los concejos municipales y distritales, adoptar el impuesto de alumbrado público. En los casos de predios que no sean usuarios del servicio domiciliario de energía eléctrica, los concejos municipales y distritales podrán definir el cobro del impuesto de alumbrado público a través de una sobretasa del impuesto predial.*
>
> *El hecho generador del impuesto de alumbrado público es el beneficio por la prestación del servicio de alumbrado público. Los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas serán establecidos por los concejos municipales y distritales.*
>
> *Los demás componentes del impuesto de Alumbrado Público guardarán principio de consecutividad con el hecho generador definido en el presente artículo. Lo anterior bajo los principios de progresividad, equidad y eficiencia.*
>
> *PARÁGRAFO 1°. (...)*

(131) 14

PARÁGRAFO 2°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Gobierno nacional reglamentará los criterios técnicos que deben ser tenidos en cuenta en la determinación del impuesto, con el fin de evitar abusos en su cobro, sin perjuicio de la autonomía y las competencias de los entes territoriales.

ARTÍCULO 350. DESTINACIÓN. El impuesto de alumbrado público como actividad inherente al servicio de energía eléctrica se destina exclusivamente a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado.

PARÁGRAFO. Las Entidades Territoriales en virtud de su autonomía, podrán complementar la destinación del impuesto a la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos.

ARTÍCULO 351. LÍMITE DEL IMPUESTO SOBRE EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. En la determinación del valor del impuesto a recaudar, los municipios y distritos deberán considerar como criterio de referencia el valor total de los costos estimados de prestación en cada componente de servicio. Los Municipios y Distritos deberán realizar un estudio técnico de referencia de determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público, de conformidad con la metodología para la determinación de costos establecida por el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que delegue el Ministerio.

ARTÍCULO 352. RECAUDO Y FACTURACIÓN. El recaudo del impuesto de alumbrado público lo hará el Municipio o Distrito o Comercializador de energía y podrá realizarse mediante las facturas de servicios públicos domiciliarios. Las empresas comercializadoras de energía podrán actuar como agentes recaudadores del impuesto, dentro de la factura de energía y transferirán el recurso al prestador correspondiente, autorizado por el Municipio o Distrito, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes al de su recaudo. Durante este lapso de tiempo, se pronunciará la interventoría a cargo del Municipio o Distrito, o la entidad municipal o Distrital a fin del sector, sin perjuicio de la realización del giro correspondiente ni de la continuidad en la prestación del servicio. El Municipio o Distrito reglamentará el régimen sancionatorio aplicable para la evasión de los contribuyentes. El servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrá ninguna contraprestación a quien lo preste.

ARTÍCULO 353. TRANSICIÓN. Los acuerdos que se adecuen a lo previsto en la presente ley mantendrán su vigencia, salvo aquellos que deben ser modificados, lo que deberá surtirse en un término máximo de un año."

Dado que la ley concedió la potestad reglamentaria al Gobierno Nacional en algunos de los aspectos expresamente señalados en esta ley, se expidió el Decreto 943 del 30 de mayo de 2018, que modificó el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015; específicamente se ocupó de establecer los elementos mínimos que deben contener los estudios técnicos de referencia de determinación de costos

estimados de prestación en cada actividad del servicio de alumbrado público, los cuales estarán a cargo de los municipios y distritos tal como lo ordenó el artículo 351 de la citada Ley 1819/16.

"ARTÍCULO 5. Subróguese el artículo 2.2.3.6.1.3 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 2.2.3.6.1.3. Estudio Técnico de Referencia. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 351 de la Ley 1819 de 2016, ***los municipios y distritos deberán realizar, dentro de un plazo razonable, un estudio técnico de referencia de determinación de costos estimados de prestación en cada actividad del servicio de alumbrado público****, que deberá mantenerse público en la página web del ente territorial y contendrá como mínimo lo siguiente:*
(...)

ARTÍCULO 6. Modifíquese el artículo 2.2.3.6.1.4 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 2.2.3.6.1.4. Régimen de contratación para la prestación del servicio de alumbrado público a través de terceros. Los contratos relacionados con la prestación del servicio de alumbrado público que suscriban los municipios o distritos con los prestadores del mismo, se regirán por las disposiciones contenidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y demás normas que lo modifiquen, adicionen o complementen, incluyendo los instrumentos de vinculación de que trata la Ley 1508 de 2012 o la disposición que la modifique, complemente o sustituya."

ARTÍCULO 7. Modifíquese el artículo 2.2.3.6.1.5 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 2.2.3.6.1.5. Contratos de suministro de energía. Los contratos para el suministro de energía eléctrica con destino al servicio de alumbrado público se regirán por las disposiciones de las leyes 142 y 143 de 1994, y la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

Adicionalmente, el contratante velará por que el proceso contractual y la suscripción del documento respectivo se realicen con la suficiente antelación y en la cantidad de energía necesaria, con el objetivo de evitar sobrecostos en la prestación del servicio de alumbrado público y brindar estabilidad frente a la volatilidad del costo de la energía eléctrica."

ARTÍCULO 8. Subróguese el artículo 2.2.3.6.1.6 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, el cual quedará así:

*"ARTÍCULO 2.2.3.6.1.6. **Periodo de transición. Los contratos para la prestación del servicio de alumbrado público de que trata el artículo 2.2.3.6.1.4 del presente Decreto suscritos antes de la entrada en vigencia del mismo, continuarán sujetos a las disposiciones aplicables a la fecha de su suscripción. No obstante, las prórrogas o adiciones de dichos contratos que se pacten posteriormente, se regirán por lo establecido en este Decreto**."*

ARTÍCULO 9. Subróguese el artículo 2.2.3.6.1.7 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, el cual quedará así:

*"ARTÍCULO 2.2.3.6.1.7. Criterios técnicos para la determinación del impuesto de alumbrado público. **Los municipios y distritos que adopten el impuesto de alumbrado público, a través de los concejos municipales y distritales, aplicarán al menos los siguientes criterios técnicos para la determinación del impuesto de alumbrado público**, de acuerdo con lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 349 de la Ley 1819 de 2016, con el fin de evitar abusos en su cobro. El acuerdo municipal que adopte dicho impuesto, será publicado o divulgado según lo establecido en el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011:*
(...)

ARTÍCULO 10. Modifíquese el artículo 2.2.3.6.1.8 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 2.2.3.6.1.8. Metodología para la determinación de los costos por la prestación del servicio de alumbrado público. En aplicación de lo dispuesto en el artículo 351 de la Ley 1819 de 2016, para la determinación del valor del impuesto a recaudar, los municipios y distritos deberán considerar como criterio de referencia el valor total de los costos estimados de prestación en cada componente de servicio. Los Municipios y Distritos deberán realizar un estudio técnico de referencia de determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público, de conformidad con la metodología para la determinación de costos que establezca el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que delegue dicho Ministerio, pudiendo recaer dicha delegación en la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

La determinación de los costos por la prestación del servicio de alumbrado público deberá tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:
(...)
PARÁGRAFO. Mientras el Ministerio de Minas y Energía o la entidad que para estos efectos sea delegada, no establezca la metodología para la determinación de los costos por la prestación del servicio de alumbrado público, se seguirá aplicando la metodología establecida en la Resolución CREG 123 de 2011 y todas aquellas Resoluciones que la modifiquen, adicionen o complementen que para los efectos se entienden vigentes."

ARTÍCULO 11. Modifíquese el artículo 2.2.3.6.1.9 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 2.2.3.6.1.9. Criterios para determinar la Metodología. De conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 143 de 1994, el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que este delegue, aplicará los criterios allí dispuestos para definir la metodología a que se hace. referencia en el artículo anterior.

ARTÍCULO 14. Vigencias. El presente decreto rige a partir de su publicación en el Diario Oficial, modifica y adiciona el Título III "Sector de Energía Eléctrica", Capítulo 6, Sección 1, del Decreto 1073 de 2015, en lo relacionado con la prestación del servicio de alumbrado público.

De la lectura de las normas transcritas contenidas en la ley y el decreto reglamentario se puede concluir lo siguiente:

1. El Decreto fijó los criterios mínimos que debe contener el estudio técnico de referencia de determinación de costos estimados de prestación en cada actividad del servicio de alumbrado público, que deben elaborar los municipios y distritos.

2. No se otorgó un término concreto de tiempo para que los municipios y distritos elaboraran el estudio técnico de referencia de determinación de costos; apenas se indicó que debía ser en un plazo razonable.

3. Ese estudio deben hacerlo de conformidad con la metodología para la determinación de costos que establezca el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que delegue dicho Ministerio, pudiendo recaer dicha delegación en la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

4. Mientras el Ministerio de Minas y Energía o la entidad que para estos efectos sea delegada, no establezca la metodología para la determinación de los costos por la prestación del servicio de alumbrado público, se seguirá aplicando la metodología establecida en la Resolución CREG 123 de 2011.

5. El Decreto fijó los criterios técnicos mínimos para la determinación del impuesto de alumbrado público y corresponde a los municipios aplicarlos, pero primero debe determinar los costos estimados de prestación del servicio a través de un estudio técnico de referencia que tenga en cuenta los criterios mínimos señalados en el Decreto, y para construir dicho estudio técnico debe seguir la metodología que determine el Ministerio o a quien este delegue.

6. Los contratos para la prestación del servicio de alumbrado público suscritos antes del **30 de mayo de 2018**, continuan sujetos a las disposiciones aplicables a la fecha de su suscripción, pero si se disponen prórrogas o adiciones posteriores a esta fecha, deben acatar lo dispuesto en el Decreto.

7. La Ley 1819/16 determinó que los contratos vigentes deben adecuarse a lo dispuesto en la citada ley y otorgó un plazo de un año para hacerlo.

Específicamente para el caso del Municipio de Santiago de Cali, actualmente la norma que regula el impuesto al alumbrado público es el Acuerdo Municipal 434 del 21 de diciembre de 2017. Las normas pertinentes de acuerdo con los cargos planteados por el actor, se transcriben a continuación:

> *""ARTÍCULO 18: MODIFÍQUESE el artículo 168 del Acuerdo 0321 de 2011, compilado en el artículo 173 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, el cual quedará así:*
>
> *"Artículo 173: Autorización legal: El Impuesto de Alumbrado Público se encuentra autorizado por la Ley 1819 de 2016."*
>
> *ARTÍCULO 19: MODIFÍQUESE el artículo 169 del Acuerdo 321 de 2011, compilado en el artículo 174 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, el cual quedará así:*
>
> *"Artículo 174: Límite del impuesto sobre el servicio de alumbrado público: En la determinación del valor del impuesto a recaudar la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales-UAESPM deberá considerar como criterio de referencia el valor total de los costos estimados de prestación en cada componente del servicio. La UAESPM deberá realizar un estudio técnico de referencia de determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público, de conformidad con la metodología para la determinación de costos establecida por el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que delegue el Ministerio."*
>
> *ARTÍCULO 20: MODIFÍQUESE el artículo 170 del Acuerdo 321 de 2011, modificado por el Acuerdo 357 de 2013, compilado en el artículo 175 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, el cual quedará así:*
>
> *"Artículo 175: Elementos del Impuesto de Alumbrado Público, de conformidad con el artículo 349 de la Ley 1819 de 2016:*
>
> *(...)*
>
> *4 Base Gravable: Se determina por el consumo de energía eléctrica activa según los rangos de consumo de energía en kilovatios hora (KWH) para los sectores comercial, industrial, oficial y de otros usuarios del servicio de alumbrado público; para los usuarios con consumo mayor a 10.000 kilovatios hora (KWH) será el valor total del consumo de energía eléctrica activa, y para el sector residencial conforme al estrato socioeconómico.*
>
> *5. Tarifas: Las tarifas se aplican de acuerdo a estratos socioeconómicos para el sector residencial y rangos de consumo en kilovatios hora (KWH) para los sectores comercial, industrial, oficial y de otros usuarios del servicio de alumbrado público, como se indica a continuación:*

Tarifas del Impuesto de Alumbrado Público		
Estratos residenciales	*Tarifa*	*a*
1 Estrato bajo – bajo	*2.199*	
II Estrato Bajo	*5.447*	
III. Estrato Medio – Bajo	*6.192*	
IV. Estrato Medio	*14.049*	

V. Estrato Medio Alto	21.883
VI. Estrato Alto	37.158
Comerciales y oficiales	
Kioskeros	5.447
Consumo entre 0 y 500 KW	33.415
Consumo entre 501 y 1.000	43.777
Consumo entre 1.001 y	77.495
Consumo entre 2.001 y	115.559
Consumo entre 3.001 y	213.467
Consumo entre 5.001 y	384.454
Mayores de 10.000 KW – h	8% de consumo
Industriales	
Consumo entre 0 y 500 KW	87.230
Consumo entre 501 y 1000	115.553
Consumo entre 1001 y 2000	124.486
Consumo entre 2001 y 3000	134.864
Consumo entre 3001 y 5000	168.566
Consumo entre 5001 y	194.496
Mayores de 10000 KW – h	8% de consumo
Provisional	68.701
Aulo generadores x kw	1.296
Cogeneradores x kw	1.037
Lotes urbanizados no edificados y urbanizables no urbanizados; lotos especiales o no	3 x mil anual del avalúo catastral

Parágrafo 1: Las tarifas se ajustarán mensualmente con el comportamiento del valor del kilovatio hora (KWH) del mercado regulado por la autoridad competente, a partir del valor causado en el mes inmediatamente anterior.
"(...)"

ARTÍCULO 21: Las tarifas fijadas en el artículo anterior son transitorias mientras el Gobierno Nacional establezca la metodología de que trata el parágrafo 2 del artículo 349 de la Ley 1819 de 2016. Una vez se expida la reglamentación nacional, la Administración Municipal realizará los estudios a que haya lugar y presentará al Concejo Municipal el proyecto de acuerdo para adoptar la tarifa definitiva.

ARTÍCULO 22: MODIFÍQUESE el artículo 171 del Acuerdo 321 de 2011, compilado en el artículo 176 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, el cual quedará así:

"Artículo 176: Recaudo y facturación: El recaudo del impuesto de alumbrado público podrá efectuarse directamente por el organismo competente dentro de la Administración Municipal o a través de Empresas Comercializadoras de energía y podrá realizarse mediante las facturas de servicios públicos domiciliarios.

Las Empresas Comercializadoras de energía podrán actuar como agentes recaudadores del impuesto dentro de la factura de energía y transferirán los recursos recaudados al Municipio de Santiago de Cali o a quien este designe, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes al de su recaudo. Durante este lapso de tiempo, se pronunciará el supervisor y/o interventor de la Unidad Administrativa

(1534) 77

Especial de Servicios Públicos Municipales-UAESPM, sin perjuicio de la realización del giro correspondiente al de la continuidad en la prestación del servicio; independientemente de la fiscalización a cargo del Departamento Administrativo de Hacienda.

El incumplimiento por parte del agente recaudador de la transferencia de los recursos recaudados dentro los términos previstos en este artículo generará intereses moratorios, al igual que la acción penal correspondiente.

***El servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrán ninguna contraprestación a quien lo preste**."*

ARTÍCULO 23: MODIFÍQUESE el artículo 22 del Acuerdo 357 de 2013, compilado en el artículo 177 Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, el cual quedará así:

"Artículo 177: Destinación: El impuesto de alumbrado público como actividad inherente al servicio de energía eléctrica estará destinado exclusivamente a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado.
Parágrafo: Se destinará hasta el 10% de esta renta a financiar las actividades de iluminación ornamental y navideña localizados en espacios públicos, con el fin de proporcionar bienestar social, recreacional y cultural a los habitantes del Municipio de Santiago de Cali, de conformidad con el parágrafo del artículo 350 de la Ley 1819 de 2016."

(Subrayado del Despacho)

Los aspectos relevantes de esta normatividad pueden resumirse de la siguiente manera:

Corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales-UAESPM realizar el estudio técnico de referencia para determinar el valor del impuesto y debe tener como uno de los criterios el valor total de costos estimados de prestación de cada componente.

Las tarifas se aplican de acuerdo a estratos socioeconómicos para el sector residencial y para los sectores comercial, industrial, oficial y de otros usuarios los rangos de consumo en kilovatios hora (KWH), fijando una tabla de escala de valores cuya relación común es a mayor consumo mayor tarifa, y partir de 10.000 kwh corresponde al 8% del consumo.

Las tarifas fijadas son transitorias, hasta tanto se establezca la metodología de que trata el parágrafo 2 del artículo 349 de la Ley 1819 de 2016. Una vez se expida la reglamentación nacional, corresponderá a la Administración Municipal realizar los estudios a que haya lugar y debe presentar al Concejo Municipal el proyecto de acuerdo para adoptar la tarifa definitiva.

El servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrán ninguna contraprestación a quien lo preste.

6.3.3 Material probatorio

Las pruebas relevantes que se arrimaron al proceso fueron las siguientes:

- Contrato de Suministro de energía eléctrica N.GG-0028-2000 suscrito entre Emcali EICE ESP y Mega Proyectos de Iluminaciones de Colombia S.A.S. *(fls. 5 a 20)*

- Convocatoria Publica licitación No. 2030-SG-001-99 "*Alumbrado Público Municipio de Santiago de Cali*" *(fls 21 a 113)*

- Contrato No. GGE-0027-2000 "*CONCESION A TRAVÉS DE UN CONTRATO DE ASOCIACIÓN O ALIANZA ESTRATÉGICA CON RIESGO EXCLUSIVO PARA EL CONTRATISTA, PARA EL SUMINISTRO DE ENERGÍA, LA REPOSICION, MANTENIMIENTO, OPERACIÓN Y ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA INFRAESTRUCTURA DEL ALUBRADO PUBLICO DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI*" suscrito entre Emcali EICE ESP y Mega Proyectos de Iluminaciones de Colombia S.A.S. y Otrosí No. 14 *(fls. 114 a 157)*

- Acuerdo No. 07 de 1998 "*Por el cual se establece el plan de fortalecimiento y desempeño fiscal y financiero del municipio de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones*" *(fls. 1 a 4).*

- Acuerdo 102 de 2002 "*por el cual se adiciona el artículo 4° del Acuerdo 07 de julio 14 de 1998 y se dictan otras disposiciones*" *(fls. 5 a 9)*

- Acuerdo 0321 de 2011 "*por medio del cual se estructura el Estatuto Tributario Municipal*" *(fls. 10 a 75)*

- Acuerdo 0357 de 2013 "*por medio del cual se modifican parcialmente los Acuerdos Nos. 0321 del 2011, 0338 del 2012, 0339 del 2013 y 0346 del 2013 contentivos del Estatuto Tributario Municipal, se adopta un tributo y se dictan otras disposiciones*" *(fls. 76 a 84)*

- Acuerdo No. 0434 de 2017 "*por medio del cual se modifica parcialmente el Estatuto Tributario Municipal y se dictan otras disposiciones*" *(85 a 104)*

- Convenio Interadministrativo entre EMCALI EICE y el Municipio de Santiago de Cali del 4 de agosto de 1997; otrosí No. 4 del 10 de noviembre de 2010; otrosí del 6 de agosto de 1999; Otrosí No. 3 del 24 de julio de 2006; Otrosí No. 5 del 15 de noviembre de 2012; Otrosí No. 6 del 18 de junio de 2014; Otrosí No. 9 del 21 de diciembre de 2017 y el Otrosí No. 7 del 18 de agosto de 2015 *(fls. 105 a 140)*

78

(135)

- Contrato No. GGE-0027-2000 "*CONCESION A TRAVÉS DE UN CONTRATO DE ASOCIACIÓN O ALIANZA ESTRATÉGICA CON RIESGO EXCLUSIVO PARA EL CONTRATISTA, PARA EL SUMINISTRO DE ENERGÍA, LA REPOSICION, MANTENIMIENTO, OPERACIÓN Y ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA INFRAESTRUCTURA DEL ALUBRADO PUBLICO DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI*" suscrito entre Emcali EICE ESP y Mega Proyectos de Iluminaciones de Colombia S.A.S. con sus correspondientes Otrosí No. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 *(fls. 141 a 239)*

- Disco compacto contentivo de los siguientes archivos y documentos *(folio 67)*:
  - Copia de las tarifas publicadas por la administración municipal.
  - Acuerdo 07 de 1998 emanado del Concejo Municipal
  - Acuerdo 102 de 2002 emanado del Concejo Municipal
  - Acuerdo 109 de 2003 emanado del Concejo Municipal
  - Decreto municipal 0336 de agosto 9 de 1999 por medio del cual se reglamenta el artículo 4 del acuerdo 07 de julio 14 de 1998.
  - Convenio Interadministrativo suscrito entre el Municipio de Cali y EMCALI.
  - Decreto 2424 de 2006 emanado del Gobierno Nacional.
  - Acuerdo 0321 de 2011 compilado en el capítulo XII artículo 168 y ss. del decreto extraordinario No. 411. 0. 20. 0259 de 2015 por medio del cual se compilan los acuerdos 0321 de 2011, 0338 de 2012, 0339 de 2013, 0346 de 2013, 0357 de 2013 y 0380 de 2014 que conforman el estatuto tributario municipal que regulan el impuesto sobre el servicio de Alumbrado Público de Santiago de Cali.
  - Acuerdo 357 de 2013 emanado del Concejo Municipal
  - Acuerdo 434 de 2017 Estatuto Tributario municipio de Cali
  - Resoluciones CREG 043 DE 1995 -122 de 2011 -123 DE 2011 - 05 de 2012.
  - Respuesta Secretaria de Hacienda al Oficio 21. 2. 551 - Proposición 122 Concejo Municipal.
  - Repuesta UAESP MUNICIPIO Competencia Proposición 122 Del Concejo Municipal.
  - Repuesta SECRETARIA DE HACIENDA proposición 122-2017 Del Concejo Municipal.
  - Respuesta de EMCALI al Oficio 21. 2. 551 -Proposición 122 Concejo Municipal.
  - Respuesta de EMCALI a Oficio 21. 2-272 Del 12062017 Proposición 59 Concejo Municipal.
  - Respuesta de EMCALI a proposición 83 Concejo Municipal.
  - Respuesta MUNICIPIO-EMCALI Proposición 122 Alumbrado Público Concejo Municipal.
  - Respuesta EMCALI comunicación 27 septiembre de 2017 Concejo Municipal.

- Respuesta a petición presentada sobre los costos asociados a la prestación del servicio de alumbrado público por la empresa MEGAPROYECTOS.
- Adjunto copia del oficio enviado al señor alcalde Norman Mauricio Armitage el dia 15/03/2018 solicitando la revisión y ajuste a favor de los caleños sobre el valor facturado como impuesto al alumbrado público.

- Copia del Decreto No. 943 del 30 de mayo de 2018 "*por el cual se modifica y adiciona la Sección 1, Capítulo 6 del Título III del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, relacionado con la prestación del servicio de alumbrado público*" (fls. 179 a 182)

- Disco compacto contentivo de los siguientes archivos y documentos (folio 303):

  - Convenio Interadministrativo entre EMCALI EICE y el Municipio de Santiago de Cali del 4 de agosto de 1997 y los anexos correspondientes a los otrosí No. 6, 7, 8 y 9.

- Publicación del periódico El País de Cali de fecha 14 de septiembre de 2018 por medio del cual se informó a la comunidad caleña la admisión y tramite del presente asunto constitucional, dando cumplimiento al numeral 8° del auto admisorio *(fl. 324)*.

- Testimonio del señor Jaime Andrés González Juri, ingeniero electrónico, funcionario de Emcali EICE ESP, quien ostenta al momento de su declaración el cargo de Jefe del Departamento de Alumbrado Público de Emcali e interventor ante la sociedad Mega Proyectos de Iluminaciones de Colombia S.A.S.

- Informe escrito bajo juramento *(fls. 392 a 397, 403 a 406 y 418 a 437)*

El alcalde del municipio de Santiago de Cali, doctor Maurice Armitage Cadavid, mediante oficio No. 20194121010002401 del 28 de marzo de 2019, da respuesta al requerimiento probatorio que esta instancia le hiciese, ante lo cual remite los informes presentados por el Director de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos y por la Jefe de la Oficina Técnica Operativa de Fiscalización y Determinación de Rentas del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal.

6.3.4 Análisis del caso.

Dada la complejidad del asunto hubo la necesidad de abordar in extenso la normatividad relacionada con el servicio de alumbrado público -SAP-, tanto que se transcribieron las normas que de una u otra manera están relacionadas con los fundamentos de hecho señalados por el actor popular.

Luego de este contexto el Despacho se pronunciará frente a cada uno de los cinco grandes cargos que se concretaron en acápite anterior y que se retoman:

1. La tarifa del impuesto al alumbrado público que cobra el Municipio a los contribuyentes es excesivo y sobrepasa el costo del servicio mismo, en atención a que los acuerdos municipales 321/11, 357/13 y el 434 de 2017 así como el Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, establecieron las tarifas desconociendo los principios de progresividad y equidad en materia tributaria, puesto que no obedecen a un estudio serio y legal que determine el monto tarifario, que tenga en cuenta la capacidad de pago de los sujetos pasivos y que remunere el costo real de la prestación del servicio; incumpliendo lo establecido en el Decreto 2424 de 2006.

Luego de analizadas las normas pertinentes y las pruebas que obran en el expediente, el Despacho considera que no está demostrado el cobro excesivo que alega el Actor por las siguientes razones:

- La estructura tarifaria vigente del impuesto de alumbrado público en la ciudad de Cali, esto es, la contenida en el Acuerdo 434 de 2017 y cuyos artículos pertinentes ya fueron arriba transcritos, demuestra que existen unos parámetros objetivos que atienden a las condiciones propias de la capacidad de pago de los destinatarios del tributo, así puede colegirse cuando se lee en la norma que aquellos que se ubican en el sector residencial deben tributar de acuerdo con el estrato socioeconómico, parámetro que resulta razonable, adecuado y consulta la capacidad económica del contribuyente, pues mientras a una persona perteneciente al estrato uno le corresponde asumir el valor de $2.199, aquel ubicado en estrato seis deberá pagar *$37.158*; esto denota una distribución justa y equitativa en la asunción del costo del servicio.

  Igual sucede con los sectores industrial, comercial y oficial, al establecerse una escala gradual que refleja la relación -a mayor consumo de kw hora mayor valor a pagar-, lo que da entender en términos lógicos que quien requiere mayor energía eléctrica para el desarrollo de su objeto industrial, comercial u oficial, espera un mayor nivel de producción o generación de recursos o ingresos, luego entonces es presumible mayor capacidad de pago; pero además, también se estableció una cifra límite de consumo en kwh (40.000) a partir de la cual se emplea otra modalidad para calcular la tarifa, consistente en un porcentaje fijo (8%) del consumo total a partir de aquel límite, hecho que contribuye a los propósitos ya mencionados y que echa de menos el actor popular.

- Es cierto que no fue aportado el estudio técnico de referencia para determinar el valor del impuesto, pero tal ausencia no implica per-se que exista un cobro exagerado del impuesto, y mucho menos que las tarifas fijadas en el acuerdo municipal violen los criterios justicia y equidad en el tributo, porque lo cierto es que los parámetros adoptados en dicho acto administrativo se muestran acordes con la capacidad de pago de los destinatarios del impuesto.

Otro asunto diferente es el que atañe al análisis de la legalidad estricta del acuerdo municipal, tendiente a determinar si la falta de dicho estudio configura un vicio capaz de configurar una causal de nulidad del acto administrativo, aspecto que no es procedente debatir en el trámite de la presente acción popular, dado que ello corresponde al juez del acto administrativo en la órbita del control judicial ordinario a través de la acción contencioso administrativa; así debe entenderse porque lo que concita al despacho en este asunto, es evaluar si existe vulneración o amenaza de derechos colectivos, entre ellos la moralidad administrativa, que según la jurisprudencia anotada al principio de esta providencia, su transgresión requiere más que simples reparos de legalidad, pues el esfuerzo probatorio de parte del actor popular debe ser mucho más intenso y trasciende el escenario de confrontación legal entre el acto y la norma que lo fundamenta.

- Ante la falta de estudio técnico por no haber sido aportado al proceso, debe indicarse que de acuerdo con lo regulado en el Decreto 943 de 2018, norma aplicable actualmente con relación a este requisito, los municipios y distritos tienen ese compromiso y se encuentran aún en términos para cumplirlo.

Según el citado decreto, para que los municipios y distritos puedan fijar el impuesto al alumbrado público deben acatar los criterios mínimos allí señalados, pero primero deben determinar los costos estimados de la prestación del servicio, y para poder hacer esto último, se necesita un estudio técnico de referencia de determinación de costos estimados de prestación en cada actividad del servicio de alumbrado público, para lo cual no se otorgó un término concreto de tiempo para su elaboración, pues apenas se indicó que debía ser en un **plazo razonable**; además, ese estudio debe hacerse de conformidad con la metodología para la determinación de costos que establezca el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que delegue dicho Ministerio, documento que tampoco ha sido dado a conocer a los municipios y distritos. En conclusión, no es procedente exigir al municipio de Cali el cumplimiento de estos requisitos, porque depende del instrumento metodológico que debe elaborar otra entidad del orden nacional.

Aunque la Ley 1819/16 determinó que los contratos vigentes deben adecuarse a lo dispuesto en la citada ley y otorgó un plazo de un año para hacerlo, resulta imposible en lo que respecta al estudio técnico de referencia, que en este momento el municipio cumpla con este deber legal, por cuanto para poder ajustar los contratos de prestación del SAP a tales exigencias, se requiere cumplir primero con los requisitos establecidos en su decreto reglamentario; que como ya se dijo, depende de la expedición de la nueva metodología por parte del Ministerio de Minas o a quien este delegue.

2. El municipio incumple la normatividad que regula lo concerniente a los contratos de suministro de energía, facturación y recaudo, y, prestación del servicio de alumbrado público, al tener un solo convenio para estos tres componentes y no existir diferenciación contractual, a pesar de que el artículo

(131) 80

29 de la Ley 1150 de 2007 impone el deber de ajustar los contratos vigentes a lo previsto en este aspecto.

Respecto a este cargo, el Despacho considera que el contrato existente entre el municipio y Emcali EICE ESP, fue estructurado en vigencia de normas anteriores a la Ley 1150 de 2007, y aunque en ella se exige un ajuste de las relaciones contractuales, resulta improcedente tal exigencia en esta época, por cuanto ya se han aprobado otras normas de igual categoría que fijan un escenario jurídico nuevo en materia de servicio de alumbrado público y el impuesto para retribuir la prestación del mismo, tal es el caso de la Ley 1819 de 2016, cuya aplicación también se reclama en el presente proceso, norma que dicho sea de paso, no exige de manera expresa la obligación de suscribir contratos diferentes por cada componente o actividad del servicio de alumbrado público.

Ahora bien, si en gracia de discusión se aceptase que actualmente deben existir diferenciación entre el contrato de suministro de energía eléctrica destinada al servicio de alumbrado público, el relativo a la prestación del servicio de alumbrado público y el concerniente al AOM, no encuentra el despacho probado en el proceso, de qué manera la existencia de un solo contrato para las tres actividades vulnera los derechos colectivos invocados; vuelve el despacho a reiterar los argumentos ya expuestos en cuanto a la naturaleza de la acción popular, para recalcar que una disconformidad de esta naturaleza no tiene la entidad suficiente para considerar la violación a la moralidad administrativa o a la defensa del patrimonio público.

En este punto es pertinente poner de presente que de acuerdo con el Decreto 943 de 2018, los contratos de prestación del servicio de alumbrado público suscritos antes del 30 de mayo de 2018, continúan sujetos a las disposiciones aplicables a la fecha de su suscripción, lo cual significa en principio que deben mantenerse las condiciones previamente pactadas y en un solo contrato, y aunque la Ley 1819 de 2016 imponga el deber de ajustar los contratos vigentes a su regulación, se reitera que en dicha ley no se advierte una exigencia de esta naturaleza.

3. El ente territorial viene destinando parte del impuesto de alumbrado público al sistema de semaforización de la ciudad según el artículo 1º del Acuerdo 109 del 2003 que determina que los recursos provenientes de los nuevos sujetos pasivos del tributo de alumbrado público se destinarán exclusivamente para cubrir los costos del sistema de semaforización, lo cual no está permitido por la ley.

Este cargo resulta infundado dado que actualmente no se destina nada del impuesto de alumbrado público al sistema de semaforización, puesto que el Acuerdo citado por el accionante no está vigente, en tanto que el Acuerdo 434 de 2017 no contiene tal disposición.

4. Existe detrimento patrimonial de los recursos recaudados por el SAP, porque el Municipio está remunerando por partida doble el costo de la administración-

operación-mantenimiento AOM del SAP, al pagarle por el mismo concepto a Emcali y también a MEGA S.A. como contratista concesionario de esta, sin existir fundamento legal o contractual para ello, pues afirma que Emcali solamente realiza las actividades de i) suministro de energía, ii) facturación y recaudo y iii) alquiler de infraestructura.

Sobre este cargo el Despacho encuentra probado lo siguiente:

El Municipio de Cali en la comunicación oficial radicada 201841828100008911 del 5 de abril de 2018, expedida para dar respuesta al actor popular que presentó petición ante el ente territorial, indicó que en el Otrosí No. 9 hecho al Convenio Interadministrativo vigente, se pactó la remuneración del AOM en favor de Emcali ajustada a lo dispuesto en el artículo 24 de la Resolucion CREG-123 de 2011.

Revisados los antecedentes del Convenio Interadministrativo celebrado entre el Municipio y Emcali suscrito el 4 de agosto de 1997, que tiene por objeto la prestación del servicio del alumbrado público en la ciudad, se constata que el 12 de noviembre de 2012 a través del Otrosí No. 5 se modificó la cláusula primera de dicho convenio y se indicó que Emcali se compromete a prestar el servicio de alumbrado público definido como el suministro de energía eléctrica, facturación y recaudo de los dineros vía tarifa de alumbrado público, mantenimiento y administración de la infraestructura, entre otros; *todo lo anterior lo realiza ya sea por sí mismo o a través de un tercero o de manera conjunta*; regla que guarda armonía con lo dispuesto en la cláusula décima primera del Convenio primigenio en la que se consignó la posibilidad de subcontratar los servicios materia del contrato.

En el contenido del Otrosí No. 9 suscrito el 21 de diciembre de 2017 se lee que efectivamente entre el Municipio de Cali y Emcali acordaron un precio de $12.453 por luminaria como remuneración por las actividades de AOM, valor que debe indexarse mensualmente según el IPP más el IVA; este valor comenzó a regir el 1 de enero de 2018 tal como expresamente se indicó. En el anexo No. 1 del citado Otrosí se precisó al final que con ese valor pactado se reconoce los costos totales de AOM en los que incurre EMCALI EICE ESP y su Socio Estratégico, teniendo en cuenta que el Otrosí No. 5 le permite prestar el servicio por sí mismo, a través de terceros o en forma conjunta.(Fl. 137 vto de cuaderno de pruebas de Emcali)

Por su parte, en el contrato de concesión GGE-0027-2000 celebrado entre Emcali y su socio estratégico MEGA PROYECTOS DE ILUMINACIONES DE COLOMBIA S.A. –MEGA S.A.- del 28 de marzo de 2000, se establecieron las obligaciones de las partes; para el socio estratégico se describieron en la cláusula sexta[13] todas y cada una de las actuaciones a su cargo, entre las que se destacan: numeral 1º atender el reporte de daños, 4º aporte de recursos financieros para la reposición, mantenimiento y operación del servicio, 6º disponer de los repuestos necesarios, 9º mantenimiento de luminarias, y 10º atender la reparación de daños y quejas de los usuarios.

[13] Folios 161 vto al 163 vto. del cuaderno de pruebas de Emcali.

(538) 81

EMCALI por su parte, se obligó entre otras actividades a: numeral 7º permitir que el Socio Estratégico utilice totalmente a su propio personal siempre que no interfiera con las actividades propias de EMCALI; numeral 9º suministrar el personal técnico y administrativo para que sea utilizado en las labores de reposición, mantenimiento, expansión y operación de la infraestructura del alumbrado público.

En el Otrosí No. 13 realizado al contrato de concesión y suscrito el 24 de noviembre de 2016, las partes, Emcali y MEGA S.A., decidieron adecuar el contrato a la forma de remuneración del prestador del servicio establecida en la Resolución CREG-123 de 2011, de acuerdo a ello se le fijó como valor por AOM a favor de MEGA S.A. la suma de $6.598 más IVA por iluminaria, pero luego con el Otrosí No. 14 del 22 de diciembre de 2017, dicho valor pasó a ser de $6.657 más IVA, valor que será actualizará conforme al IPP de la oferta interna.

En audiencia del 9 de abril de 2019 el señor Jaime Andrés González Juri, ingeniero electrónico, funcionario de Emcali EICE ESP, quien ostenta al momento de su declaración el cargo de Jefe del Departamento de Alumbrado Público de Emcali e interventor ante la sociedad Mega Proyectos de Iluminaciones de Colombia S.A.S. rindió declaración sobre varios aspectos, entre ellos el relativo al cobro del AOM; preguntado acerca de si es cierto que Emcali devenga alguna remuneración por la administración que hace de la prestación del servicio público, respondió que hay un Otrosí del Consejo Municipal regulado por CREG, donde se determinan unos valores mínimos y máximos, el costo por punto lumínico, precisando que Emcali cobra por luminaria instalada $12.400 pesos que corresponde al costo por la operación, administración y mantenimiento del sistema de alumbrado público que paga el municipio. Interrogado acerca de si el cobro que Emcali hace al municipio por la AOM (administración, operación y mantenimiento) es trasladado de alguna manera a los usuarios o existe algún mecanismo para lograr ese propósito, señaló que los cobros adicionales en ningún momento son trasladados al usuario final.

Si bien el Actor Popular reclama que hay doble remuneración al pagar a EMCALI y MEGA S.A. por el mismo servicio de AOM, que dice presta exclusivamente la empresa MEGA S.A., el Despacho no encuentra probada esta afirmación, por las siguientes razones:

- El Convenio Interadministrativo celebrado entre el Municipio de Cali y EMCALI fijó un clausulado en el cual la empresa debe prestar el Servicio de Alumbrado Público –SAP-, lo que puede hacer por sí mismo, a través de un tercero exclusivamente o de manera conjunta; este convenio es completamente independiente de aquel contrato de concesión suscrito entre EMCALI y MEGA S.A.

- El precio de AOM fijado entre el Municipio y EMCALI atiende a la totalidad de las labores que debe desarrollar la empresa conforme a la normatividad vigente, esto incluye la Resolución CREG-123 de 2011, aplicable actualmente mientras se expide la nueva metodología; mientras que el precio pactado entre EMCALI y MEGA S.A. por AOM, tiene por objeto remunerar las obligaciones descritas expresamente en el contrato de concesión a cargo de esta última empresa, que no son idénticas a las

asumidas por EMCALI en el convenio interadministrativo, tal como puede apreciarse al realizar la comparación entre el Convenio y el Contrato de Concesión con sus respectivos Otrosí.

Existen incluso algunas obligaciones a cargo de EMCALI y en favor de MEGA S.A que tienen relación directa con las actividades de AOM, tal es el caso de los numerales 7º y 9º del contrato de Concesión, que autorizan al Socio Estratégico para que utilice totalmente al personal de EMCALI en su labor siempre que no interfiera con las actividades propias de aquella, así como el personal técnico y administrativo para que sea utilizado en las labores de reposición, mantenimiento, expansión y operación de la infraestructura del alumbrado público; estas actividades entre otras, a modo de ejemplo, permiten identificar diferencias en cuanto a la ejecución de acciones de AOM, pues se advierte que existe una contribución de ambas partes.

- Con las pruebas allegadas, sólo es posible acreditar que existe una diferencia entre la suma que reconoce el Municipio a favor de EMCALI por AOM calculada por luminaria ($12.453), y el valor que EMCALI reconoce a su socio estratégico ($6.657), siendo mayor la primera; sin embargo, este aspecto por sí solo no permite concluir una doble remuneración por el mismo concepto como lo afirma el Actor Popular.

- El Despacho constata que en términos prácticos lo que ocurre con el pago de AOM es que el Municipio destina del impuesto de alumbrado público un valor para ello a favor de EMCALI, y esta tiene la potestad de prestar todo el servicio de alumbrado público o parte de él, por sí mismo, a través de un tercero o en forma conjunta; es así como decidió celebrar contrato de concesión con otra empresa y fijar una serie de obligaciones a cargo de ambos, razón que justifica a EMCALI para acordar con este último prestador un valor inferior al que recibe del Municipio por el mismo concepto de AOM, quedando un margen para EMCALI que puede tener como propósito la remuneración de ciertas actividades relacionadas directamente con el AOM y que no cubre en forma exclusiva la empresa MEGA S.A.

- De lo declarado por el testigo Jaime Andrés González Juri, amén de su calidad de conocedor directo del asunto aquí reclamado por la naturaleza de su cargo y por la representación que le asiste como Jefe del Departamento de Alumbrado Público de la vinculada EMCALI EICE ESP, no surgen de sus afirmaciones y respuestas evidencia nuclear suficiente y contundente que dilucide si en efecto el comportamiento y la conducta asumida por Emcali se muestre como abiertamente violatoria de los derechos colectivos reclamados. El testigo hace referencia cuando es interrogado acerca de unos posibles excedentes o déficits en Emcali, que desconoce tal noticia y solo se limita a señalar en abstracto que lo ideal es que tales rubros no deben de presentarse.

Su testimonio se centra en señalar que la actuación desplegada por su empleador ha estado acorde a la normatividad imperante. Es importante señalar que la declaración rendida por el testigo no fue tachada de falsa por el actor ni se cuestionaron sus afirmaciones. Se colige, como se ha venido ilustrando, que de la declaratoria aquí rendida no surge interrogante alguno para el Despacho que lo lleve en cada una de sus respuestas a aceptar o inferir que en efecto la entidad

vinculada o en su defecto las otras intervinientes amenacen violar o vulnerar los derechos colectivos invocados en lo que respecta a este cargo.

- Finalmente, no se allegó una prueba técnica o un estudio que permita evidenciar que EMCALI no realiza ninguna actividad relacionada directamente con las actividades de AOM y que por tanto no tiene objeto que perciba ingresos por este concepto, o que cobra un valor excesivo por concepto de AOM, carga probatoria que le incumbía al Actor Popular.

Frente a este último punto, el despacho considera procedente hacer una precisión en relación con el tema de la carga de la prueba regulado en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998[14].

Vista la redacción de la norma, se entiende que le corresponde al actor probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se pretende; no siendo suficiente con indicar o afirmar que determinadas circunstancias violan los derechos e intereses colectivos para que se tenga por cierta su afectación o vulneración, por el contrario, el demandante tiene la carga procesal de demostrar los supuestos fácticos de sus alegaciones.

Sobre el tema el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha manifestado que[15]:

> *"La Ley 472 de 1998, que desarrolló el ejercicio de las acciones populares, señaló que éstas buscan evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos o restituir las cosas al estado anterior cuando fuere posible.*
> *(...)*
> *Las acciones populares se dirigen contra el particular o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considera que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo.*
> *(...)*
> *Es cierto que la acción popular puede ser ejercida para evitar la amenaza de daños al medio ambiente (art. 2 ley 472 de 1998), pero para que las pretensiones formuladas en tal sentido puedan tener prosperidad es necesario que se demuestre que la amenaza es real, es decir, que se fundamenta en hechos ciertos debidamente acreditados."*

En otra providencia ha señalado[16]:

> *"De acuerdo con el artículo 2º de la Ley 472 de 1998, la acción popular procede para i) evitar el daño contingente, ii) hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos colectivos y iii) restituir las cosas a su estado anterior, si eso es posible. Como se observa, los dos primeros objetivos de este instrumento procesal tienen una naturaleza preventiva, en tanto que buscan impedir la consumación del daño o evitar que el daño producido sea*

---

[14] Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-215-99 de 14 de abril de 1999, Magistrada Ponente Dr. Martha Victoria Sáchica Méndez.
[15] *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera ponente: LIGIA LÓPEZ DÍAZ, Radicación número: 44001-23-31-000-2000-0313-01(AP-219) de 18 de diciembre de 2001.*
[16] *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejero ponente: Dr. Darío Quiñones Pinilla, Radicación número: 85001-23-31-000-2001-0413-01 (AP-194) de 9 de noviembre de 2001.*

mayor. A su turno, la tercera finalidad de la acción popular se dirige a restablecer o volver las cosas a su estado anterior, no con un fin principal de reparación económica sino como un instrumento para restablecer el derecho cuyo daño ya se ha producido. Por estas razones, el objeto de la acción no es sancionar ni castigar una conducta sino proteger los derechos e intereses colectivos de la amenaza o vulneración del daño contingente.

Visto lo anterior, la procedencia sustancial de la acción popular está supeditada a la prueba de la inminencia, actualidad o certeza de daños colectivos, de tal forma que ante la ausencia de esos elementos deben negarse las pretensiones populares." (Se subraya por el Despacho).

De lo anterior se deduce entonces que la procedencia de la acción popular se sujeta a que la acción u omisión sea probada, o que del acervo probatorio obrante en el expediente el juez pueda deducir la vulneración. La carga de la prueba le impone al actor popular el deber de precisar y probar los hechos de los cuales estima la amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegados en la demanda, pero frente a este reparo formulado en la demanda no se cumplió con la carga probatoria que correspondía.

5. **Existe detrimento patrimonial porque el Municipio viene pagando un porcentaje a Emcali por facturación y recaudo del impuesto desde el mes de enero de 2016, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 352 de la Ley 1819 de 2016, norma que estableció que esta actividad no genera costo.**

Con el propósito de establecer si se encuentra probado este cargo, el despacho debe remitirse al acervo probatorio pertinente.

En diferentes documentos aportados al expediente se hace referencia al cobro que viene realizando EMCALI EICE ESP por el servicio de facturación y recaudo del Impuesto al Alumbrado Público, entre ellos el Convenio Interadministrativo celebrado entre esa entidad y el Municipio de Cali; específicamente este aspecto fue aceptado en los diferentes informes bajo juramento rendidos por el Alcalde, al remitir como respuesta al cuestionario formulado por el Actor las comunicaciones oficiales generadas en dependencias de ese ente territorial.

En dichos documentos se indicó expresamente que *el servicio de facturación y Recaudo se encuentra pactado en el 4% sobre el valor del recaudo del Impuesto de Alumbrado Público*; igualmente al presentar un balance económico detallado y real del servicio de Alumbrado Público para las vigencias 2017 y 2018, se señaló:

"A continuación, se remite los ingresos y egresos del Sistema de Alumbrado Público, realizados en la vigencia 2017 y 2018:

Concepto	2017	2018

(120) 83

Ingreso Mensual Recaudado por EMCALI	$99.271.142.471	$116.837.752.295
10% del Recaudo del Impuesto de Alumbrado Público para Alumbrado Navideño y Ornamental	$9.927.114.247	$11.683.775.230
Ingreso Neto con destinación específica al Sistema de Alumbrado Publico	$89.344.028.224	$105.153.977.065
Egresos del SALP		
Alquiler Infraestructura Emcali	$2.286.581.443	$2.500.243.948
Servicio de Facturación y recaudo (IAP)	**4.745.160.607**	**$5.334.564.300**
Costo Administración Operación y Mantenimiento (AOM)	25.625.937.102	$29.359.855.478
Costo de suministro de Energía eléctrica	$55.023.870.015	$59.244.627.777
Inversión (Expansión, CPL y hurtos)	13.087.577.795	$47.407.416.712
Total Egresos del SALP	$100.769.126.962	$143.846.708.215
SALDO	-$11.425.098.738	-$22.393.793.909

En el cuadro anterior se observa un déficit por vigencia, el cual ha sido cubierto con recursos del Impuesto de Alumbrado Público de vigencias anteriores, lo que significa que el Municipio está invirtiendo dichos recursos en la prestación del servicio"

Luego de reconocerse que efectivamente se viene cobrando por la actividad de recaudo y facturación del impuesto, se dieron explicaciones del por qué se hace a pesar de que la Ley 1819 de 2016 establece que esta actividad no es objeto de remuneración; al respecto se manifestó:

"Si bien es cierto, la Ley 1819 de 2016 incorporó modificaciones, también lo es que estas a partir de su entrada en vigencia, pueden impactar situaciones de índole contractual perfeccionadas bajo el imperio de legislación precedente.

Es así como el Artículo 58 de la Constitución Política de Colombia dispone: "ARTICULO 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.° (...)

Concomitante con lo anterior, el Articulo 78 de la Ley 80 de 1993 señala: "Artículo 78° - De los Contratos Procedimientos y Procesos en curso. Los contratos, los procedimientos de selección y los procesos judiciales en curso a la fecha en que entre a regir la presente ley, continuarán sujetos a las normas vigentes en el momento de su celebración o iniciación." De igual

forma se ha pronunciado el Consejo de Estado en sentencia SI11 E 16653 de 2009, mediante la cual dispuso: "3. EL TRÁNSITO DE LEGISLACIÓN EN MATERIA DE CONTRATOS ESTATALES: PROHIBICIÓN DEL EFECTO RETROACTIVO Y SUPERVIVENCIA DE LA LEY ANTIGUA. 3.1. La regla general es que las normas jurídicas rigen todos los hechos que ocurran durante su vigencia, esto, es, durante el tiempo en que resultan planamente aplicables sus efectos (...). Bajo este criterio, la ley nueva es aplicable siempre que no vulnere derechos adquiridos, o sea, situaciones jurídicas individuales definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley antigua, y que, en consecuencia, quedan incorporadas válidamente al patrimonio de una persona; a contrariedad de lo que sucede con las meras expectativas (...). El efecto retroactivo y la regla que lo prohíbe, se contrapone del efecto general e inmediato de la ley (...). La irretroactividad, entendida, pues, como la no aplicación de la ley a unos hechos o actos jurídicos cumplidos en una fecha anterior a su entrada en vigor, es un principio consagrado en nuestra Constitución Política. (...)

3.2. Así las cosas, en materia de contratos imperan las reglas generales de la prohibición del efecto retroactivo y la supervivencia de la ley antigua. (...) "la regla de acuerdo con la cual se entienden incorporadas las normas existentes al tiempo de celebración del contrato, tiene por efecto que ellas se aplican durante toda la vida del contrato, es decir, hasta su terminación por agotamiento del plazo acordado y el de sus prórrogas celebradas."

Estas explicaciones coinciden con lo estipulado en el Otrosí No. 9 del Convenio Interadministrativo visible a folios 129-133 del anexo de pruebas de EMCALI, que su parte pertinente se lee:

"(...)

24) Que la Ley 1819 de 2016 incorporó modificaciones las cuales, a partir de su entrada en vigencia, pueden impactar situaciones de índole contractual perfeccionadas bajo el imperio de legislación precedente....30) Que de conformidad con lo señalado anteriormente, lo relacionado con la contraprestación del servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto y el plazo para la transferencia de los recursos por dicho concepto, continuará rigiendo en virtud del acuerdo de voluntades pactado en el Convenio Interadministrativo....33) Que de acuerdo a lo anterior, y en cumplimiento de la normatividad vigente, las partes acuerdan lo siguiente: ... CLAUSULA OCTAVA: FACTURACIÓN MENSUAL DE LOS SERVICIOS PACTADOS CON EMCALI: Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes en que la Dirección de Contabilidad de EMCALI certifique los ingresos por concepto de Facturación y Recaudo del impuesto de Alumbrado Público, las partes deberán conciliar los servicios pactados, prestados, causados y debidos a favor de EMCALI, tales como: 8.1) Los valores a pagarse a EMCALI por la Actividad por facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público realizado por EMCALI..."

Ha quedado demostrado que el Municipio de Cali ha venido remunerando a través del tiempo los servicios de facturación y recaudo que realiza la empresa EMCALI con fundamento en lo establecido en el Convenio Interadministrativo celebrado en el año 1997 y los Otrosí suscritos que contemplan este aspecto, lo que ha generado un ingreso para la empresa encargada en cuantía de $4.745.160.607 para el año 2017 y de $5.334.564.300 correspondiente al año 2018.

Como ya se indicó en párrafos anteriores, la Ley 1819 de 2016 consagró en el artículo 352 que el recaudo del impuesto de alumbrado público lo puede hacer el Municipio o Distrito, o también las empresas comercializadoras de energía como agentes recaudadores del impuesto, caso en el cual deberán transferir el valor recaudado dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes al de su recaudo; también se estableció expresamente en tal precepto normativo que el servicio de facturación y recaudo no tiene ninguna contraprestación a quien lo preste.

En la misma ley se concedió un periodo de transición de un año, para que los acuerdos existentes en materia de prestación del servicio de alumbrado público se adecúen en todo lo allí previsto.

Por su parte, el Acuerdo Municipal 434 del 21 de diciembre de 2017 que reglamenta el impuesto de alumbrado público en la ciudad de Cali expedido por el Concejo Municipal, estableció en el artículo 22 modificatorio del artículo 171 del Acuerdo 321 de 2011, compilado en el artículo 176 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, que el recaudo podrá efectuarse directamente por el organismo competente dentro de la Administración Municipal o a través de las empresas comercializadoras de energía, fijando los mismos términos de la Ley 1819 de 2016, precisando que el servicio de facturación y recaudo del impuesto no genera contraprestación alguna a quien lo preste.

De lo reglado en la normatividad referida el Despacho concluye que este aspecto está siendo incumplido por la administración municipal, hecho que vulnera los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público como pasa a explicarse:

El desconocimiento de la ley y del acuerdo municipal conlleva a la vulneración de los mencionados derechos colectivos, si se tiene en cuenta que tal inobservancia implica que parte de los recursos públicos captados en virtud del impuesto de alumbrado público, más exactamente el equivalente al 4% del recaudo, están siendo utilizados para remunerar una actividad que la misma ley consideró que debe ser realizada sin contraprestación alguna, impidiendo que dicho valor sea destinado para el objeto mismo que sustenta la creación del tributo, esto es, la prestación, mejora, modernización y ampliación del servicio de alumbrado público, incluyendo el suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado, tal como lo tiene definido el artículo 350 de la mencionada Ley 1819/16.

No se trata de una simple discordancia entre la ley y el convenio interadministrativo, sino que estamos ante una conducta que afecta el patrimonio

público constituido en este caso por los dineros producto del recaudo de un tributo que tiene como destinación especifica la prestación de un servicio público, lo que trasciende el plano de la legalidad para incidir de manera negativa en las actividades que deben ejecutarse con miras a ofrecer el servicio de alumbrado público en condiciones adecuadas, las cuales se ven afectadas por no contar con la totalidad de los recursos a pesar de ser recaudados con este propósito.

No es de recibo el argumento expuesto por la entidad demandada cuando afirma que esta ley no le es aplicable al Convenio Interadministrativo existente por cuanto este fue celebrado en vigencia de otras normas que no impedían el cobro por concepto de facturación y recaudo, puesto que el presente asunto se tramita por vía de acción popular, mecanismo constitucional diseñado para la protección de los derechos e intereses colectivos de todo el conglomerado, que no puede verse limitado por las cláusulas de un contrato que si bien nació a la vida jurídica en vigencia de otras normas, no enerva las herramientas consagradas por la Constitución Política para la defensa de los derechos e intereses de naturaleza colectiva. No en vano el legislador al expedir la Ley 472 de 1998, dotó al juez de la acción popular de amplias atribuciones para hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, incluso de restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Los fundamentos esgrimidos por la entidad accionada podrían tener una incidencia diferente si estuviésemos frente a una acción ordinaria, por ejemplo el medio de control de nulidad o de controversias contractuales, pues en estos escenarios resulta fundamental el examen de validez de los actos administrativos objeto de controversia; pero como el presente asunto ha sido ventilado a través de una acción constitucional con trámite preferencial, es posible analizar su impacto y afectación en los derechos e intereses protegidos, y en caso de evidenciarse, el juez puede adoptar una serie de medidas distintas a aquellas que pueden decretarse en los medios de control ordinarios.

Así las cosas, a pesar de que el Convenio Interadministrativo junto con sus Otrosí suscrito entre el Municipio y EMCALI tenga pactada la remuneración por la actividad de facturación y recaudo del impuesto al alumbrado público en favor de esta última, es posible concluir que dicho acuerdo entre las partes vulnera los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público, puesto que la estipulación contractual modifica la destinación especifica de una parte del impuesto al alumbrado público, para remunerar una actividad que la ley expresamente considera no debe ser retribuida, lo cual genera una disminución significativa en los recursos destinados a la prestación, mejora, modernización y ampliación del servicio de alumbrado público.

Debe entonces el Juzgado adoptar la medidas necesarias para conjurar la vulneración de los derechos invocados, advirtiéndose que no es posible anular actos o contratos a través de la acción popular, como expresamente lo prohíbe el artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

(742)

85

6.4 MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS VULNERADOS.

En el presente caso la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público surge del pago por concepto de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público en la ciudad de Cali, que viene realizando el municipio de Cali a EMCALI EICE ESP equivalente al 4% del valor recaudado por el impuesto, actuación soportada en el Convenio Interadministrativo suscrito entre la entidad territorial y la empresa.

Con el fin de determinar las medidas de protección que deben adoptarse para hacer cesar la vulneración, debe tenerse en cuenta lo señalado recientemente por el Consejo de Estado-Sala Plena en sentencia de unificación del 13 de febrero de 2018, radicado 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU), en donde precisó que el juez de la acción popular puede disponer una serie de actuaciones dirigidas a hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos, sin que ello incluya anular actos o contratos; citó como ejemplos de tales decisiones **(i)** la inaplicación total o parcial con efectos interpartes -artículo 148 de la Ley 1437; **(ii)** interpretación condicionada del acto administrativo y **(iii)** la suspensión de los efectos.

Frente a las circunstancias del caso concreto, el Despacho considera que la medida adecuada y efectiva que se ajusta al ordenamiento jurídico, que cumple con la finalidad de protección de los derechos colectivos y no invade la órbita propia de la acción judicial ordinaria, es la de suspensión de la remuneración que viene recibiendo EMCALI EICE por concepto de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público, hasta tanto el Municipio de Cali, EMCALI EICE ESP y la empresa MEGA PROYECTOS DE ILUMINACIONES DE COLOMBIA S.A. –MEGA S.A.- en su calidad de concesionario-socio estratégico de EMCALI, procedan en forma concertada a realizar los ajustes necesarios a la actividad de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público, de tal manera que se de aplicación a lo dispuesto en el artículo 352 de la Ley 1819 de 2016 y el artículo 22 del Acuerdo Municipal 434 del 21 de diciembre de 2017 que modificó el artículo 171 del Acuerdo 321 de 2011, compilado en el artículo 176 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015.

Esta medida no afecta las obligaciones contractuales existentes entre el Municipio de Cali y EMCALI, ni tampoco entre EMCALI y MEGA S.A., por lo tanto la actividad de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público debe continuar de la misma manera como viene ejecutándose, pues la decisión que se adoptará en la presente providencia solamente cobija la remuneración o pago que viene haciendo el Municipio a EMCALI por concepto de facturación y recaudo.

Es posible que esta decisión afecte de alguna manera y en el futuro inmediato el monto de los recursos que percibe la empresa EMCALI, pero el impacto que ello genere puede ser minimizado e incluso compensado si se adopta lo antes posible el esquema previsto en la Ley y en el Acuerdo Municipal, esto es, que EMCALI como agente recaudador del impuesto de alumbrado público, pueda transferir el

valor recaudado dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes, sin perjuicio de la continuidad en la prestación del servicio; lo que generaría un rendimiento financiero a favor de EMCALI que remplazaría el valor que deja de percibir por la actividad de facturación y recaudo.

Esta circunstancia fue precisamente una de las razones que tuvo en cuenta la Corte Constitucional en la sentencia de constitucionalidad C-088 de 2018, para declarar la exequibilidad del artículo 351 de la Ley 1819 de 2016; en dicha providencia se efectuó un juicioso análisis sobre los deberes de colaboración de con la función pública en virtud del principio de solidaridad y el papel de las comercializadoras de energía eléctrica domiciliaria frente a las labores de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público; veamos:

> ***20.*** *En este orden de ideas, la Sala Plena reitera que (i) es ajustada a la Constitución la imposición de cargas administrativo tributarias a ciertos particulares, relacionadas con la retención y recaudo de exacciones, a partir de su posición clave en la respectiva generación o recolección del tributo; (ii) la colaboración en dicha función pública encuentra justificación en el principio de solidaridad (Art. 1 de la C.P.) y en el deber ciudadano de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, dentro de los conceptos de equidad y justicia (Art. 95.9 de la C.P.); (iii) este deber implica no sólo la obligación de pagar cumplidamente las deudas fiscales, sino también de colaborar a fin de que el sistema tributario funcione de la forma más eficiente posible, de manera que el Estado pueda contar con los recursos necesarios para atender sus fines constitucionales.*
>
> ***v. La carga del recaudo del impuesto de alumbrado público por empresas de energía eléctrica domiciliaria es compatible con la Constitución***
>
> *(...)*
> ***25.*** *(...)*
> *Por último, la medida adoptada en el precepto demandado no limita en realidad el derecho de las comercializadoras a recibir un lucro razonable por su actividad económica, a diferencia de lo que afirma el actor. El objeto social de aquellas se halla ligado esencialmente a la prestación del servicio de energía eléctrica.*
>
> *En este sentido, el eventual desarrollo de labores de recaudo tributario no interviene en su derecho a obtener rendimientos por sus operaciones comerciales ordinarias. No implica que la inversión de recursos particulares con fines de explotación, en este caso en el sector de la energía eléctrica, no pueda tener como contraprestación una ganancia. Esto es así elementalmente porque la medida creada no consiste en realidad en una limitación a un derecho sino que es una carga pública derivada del sistema tributario, que se impone en virtud del principio de solidaridad (Art. 1 de la C.P.), como se mostrará en breve.*
> *(...)*
> ***30.*** *Debe subrayarse que la posibilidad de que las comercializadoras de energía domiciliaria reciban algún valor económico a cambio de las labores de facturación y recaudo no ha existido siempre y, de hecho, no fue contemplada en las Resolución 043 de 1995 y 076 de 1997 de la CREG. Solo se permitió a partir del artículo 29 de la Ley 1150 de 2007 y la*

Resolución 122 de 2011 de la CREG que le dio cumplimiento. Sin embargo, de nuevo, al diseñar la detracción en el "Capítulo IV" de la Ley 1819 de 2016, el Congreso de la República consideró que la labor de recaudo era una carga pública susceptible de ser impuesta, sin contraprestación, a las empresas que proporcionan la energía a los usuarios en sus domicilios.

El interviniente en representación de Codensa estima que la labor de recaudo de las comercializadoras de energía eléctrica es demasiado costosa. En este sentido, argumenta que los gastos operativos en los que mensualmente una empresa tendría que incurrir al realizar tal actividad no estarían compensados ni siquiera por los intereses que puede obtener, producto del dinero recolectado.

Al respecto, señala que la previsión contenida en el artículo acusado, que permite a la empresa permanecer en poder del dinero recibido 45 días, no se traduce en rendimientos suficientes en orden a retribuir la actividad administrativa que se le encomienda.

A juicio de la Sala, el argumento del interviniente no incide en la constitucionalidad de la regla analizada. En primer lugar, los términos precisos en los cuales se debe llevar a cabo la facturación y el recaudo del impuesto deben ser definidos por los concejos de cada entidad territorial, en el marco de su autonomía. Por lo tanto, detalles como, por ejemplo, el periodo de facturación y recaudo del tributo a los usuarios (mensual, trimestral, semestral o anual), la información que debe ser expresada en cada factura y si la tarifa se debe, no, facturar en desprendible separable, depende de los términos en que sea establecido el deber por cada municipio o distrito. Así, no se puede afirmar ex ante que en realidad se trate de una obligación gravosa para las empresas eventualmente responsables.

En segundo lugar, la comercializadora de energía eléctrica debe transferir el producto del impuesto dentro de los 45 días siguientes a su recaudo. En el proyecto de Ley y en el texto aprobado por la respectiva Comisión de la Cámara de Representantes se preveía que el recaudo del tributo por las empresas de energía se haría, de conformidad con las regulaciones de la Comisión para la Regulación de Energía y Gas, CREG. Esto significa que, en principio, se contempló que pudiera continuar otorgándose una contraprestación por dicha labor. Sin embargo, en la Plenaria de la Cámara de Representantes se sustituyó la previsión anterior y finalmente se aprobó, tanto en esa Célula Legislativa como en el Senado de la República, la norma que permite a la empresa tener en su poder el dinero resultante del recaudo por un término de 45 días.

Dado que las sumas del tributo han de ser entregadas solamente en su valor nominal, como reconoce el interviniente, los dineros recolectados causan unos intereses que ingresan a las cuentas de la respectiva empresa. Precisamente puede inferirse de forma razonable que el sentido de la regla que en el trámite legislativo reemplazó la posibilidad de que la comercializadora recibiera una retribución por el servicio de recaudo consiste en aliviar la carga que se atribuye a las comercializadoras, a través de la percepción de unos intereses durante cierto tiempo."

(Texto subrayado por el Despacho)

Los argumentos de la Corte Constitucional permiten concluir que el mismo legislador previó un mecanismo de compensación, para aquellas empresas de energía que asuman la actividad de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público sin contraprestación económica, dada la prohibición contenida en el artículo 351 de la Ley 1819 de 2016; basta entonces, en el caso concreto, que se realicen las modificaciones necesarias a los procedimientos que actualmente se aplican para este servicio, para minimizar el impacto económico que pueda llegar a generar la suspensión de la remuneración por este concepto.

Vale recordar que EMCALI ya ha sido beneficiaria como propietaria exclusiva de los rendimientos financieros generados por concepto de recaudo del impuesto de alumbrado público, desde el mismo momento de tal recaudo hasta el traslado mensual de los recursos, pues así fue estipulado en el Otrosí No. 3 realizado al contrato de concesión GGE-0027-2000 existente entre EMCALI y MEGA S.A., obrante a folios 202-207 del anexo de pruebas de EMCALI; luego entonces es conocedora de esta ventaja que ofrece la ley al fijar un plazo máximo de 45 días para transferir los recursos provenientes del impuesto de alumbrado público.

Así las cosas, concluye el Despacho que en el presente proceso se logró demostrar que existe una vulneración a los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público por parte del Municipio de Cali y EMCALI EICE ESP, por la remuneración que viene haciendo el primero al segundo, por la actividad de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público en la ciudad de Cali; razón por la cual debe adoptarse como medida para evitar que se continúe la vulneración a los derechos colectivos invocados, la suspensión del pago que viene realizando el Municipio de Cali a EMCALI EICE ESP, hasta tanto el Municipio de Cali, EMCALI EICE ESP y la empresa MEGA PROYECTOS DE ILUMINACIONES DE COLOMBIA S.A. –MEGA S.A.- en su calidad de concesionario-socio estratégico de EMCALI, procedan en forma concertada a realizar los ajustes necesarios a la actividad de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público, de tal manera que se de aplicación a lo dispuesto en el artículo 352 de la Ley 1819 de 2016 y el artículo 22 del Acuerdo Municipal 434 del 21 de diciembre de 2017 que modificó el artículo 171 del Acuerdo 321 de 2011, compilado en el artículo 176 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015.

Esta medida no afecta las obligaciones contractuales existentes entre el Municipio de Cali y EMCALI, ni tampoco entre EMCALI y MEGA S.A., ello significa que la actividad de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público debe continuar de la misma manera como viene ejecutándose, pues la decisión que se adoptará en la presente providencia solamente cobija la remuneración o pago que viene haciendo el municipio a EMCALI por concepto de facturación y recaudo.

Como consecuencia de la medida de suspensión del pago, deberá también ordenarse al Municipio de Cali, EMCALI y MEGA S.A. que un plazo de **seis (6) meses** realicen los ajustes pertinentes a los planes, programas y proyectos de inversión para que los dineros que venían siendo utilizados para remunerar la

(374) 87

actividad de facturación y recaudo, sean destinados exclusivamente a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado, de conformidad con lo establecido en el artículo 350 de la Ley 1819 de 2016 y artículo 23 del Acuerdo Municipal 434 de 2017 que modificó el artículo 22 del Acuerdo 357 de 2013, compilado en el artículo 177 Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015.

Por lo expuesto, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Cali, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

R E S U E L V E:

PRIMERO: AMPARAR los derechos colectivos de moralidad administrativa y defensa del patrimonio público, vulnerados por el Municipio de Santiago de Cali y EMCALI EICE ESP al establecer una remuneración por la actividad de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público en la ciudad, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: SUSPENDER el pago que viene realizando el Municipio de Santiago de Cali a EMCALI EICE ESP, como remuneración por la actividad de facturación y recaudo del impuesto alumbrado público en la ciudad, hasta tanto el Municipio, EMCALI EICE ESP y la empresa MEGA PROYECTOS DE ILUMINACIONES DE COLOMBIA S.A. –MEGA S.A.- en su calidad de concesionario-socio estratégico de EMCALI, procedan en forma concertada a realizar los ajustes necesarios a la actividad de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público, de tal manera que se de aplicación a lo dispuesto en el artículo 352 de la Ley 1819 de 2016 y el artículo 22 del Acuerdo Municipal 434 del 21 de diciembre de 2017 que modificó el artículo 171 del Acuerdo 321 de 2011, compilado en el artículo 176 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015.

Se advierte que esta medida no afecta las obligaciones contractuales existentes entre el Municipio de Cali y EMCALI EICE ESP, ni tampoco entre EMCALI EICE ESP y MEGA S.A., lo cual significa que la actividad de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público debe continuar de la misma manera como viene ejecutándose, pues la decisión que se adopta en la presente providencia solamente cobija la remuneración o pago que viene haciendo el municipio a EMCALI por concepto de facturación y recaudo.

TERCERO: Como consecuencia de la medida de suspensión, **ORDENAR** al Municipio de Cali, EMCALI y MEGA S.A. que un plazo de **seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de la presente decisión,** realicen los ajustes pertinentes a los planes, programas y proyectos de inversión para que los dineros que venían siendo utilizados para remunerar la actividad de facturación y recaudo, sean destinados exclusivamente a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado, de conformidad con lo establecido en el artículo 350 de la

Ley 1819 de 2016 y artículo 23 del Acuerdo Municipal 434 de 2017 que modificó el artículo 22 del Acuerdo 357 de 2013, compilado en el artículo 177 Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015.

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO: CONFORMAR un Comité de Vigilancia que verifique el cumplimiento de la presente sentencia, el cual estará integrado por: i) la parte actora, ii) el Director de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales, iii) Un representante de EMCALI EICE ESP con capacidad de decisión, iv) Un representante de MEGA S.A con capacidad de decisión, v) la Procuraduría General de la Nación, como representante del Ministerio Público, vi) la Contraloría General de Santiago de Cali y vii) la Personería de Santiago de Cali.

SEXTO: REMÍTASE por Secretaría a la Defensoría del Pueblo, copia del presente fallo, para que sea incluido en el Registro Público Centralizado de Acciones Populares y de Grupo previsto en el artículo 80 de la ley 472 de 1998.

SÉPTIMO: EJECUTORIADA ésta providencia y previas las anotaciones a que haya lugar, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

WALTER MAURICIO ZULUAGA MEJÍA
JUEZ

Corte Constitucional mantiene norma que autoriza el recaudo del impuesto de alumbrado público mediante facturación de servicios públicos domiciliarios

Boletín No. 52

Bogotá, 29 de abril de 2020

Al resolver una demanda de constitucionalidad contra el Artículo 352 de la Ley 1819 de 2016, la Corte Constitucional declaró constitucional la norma que autoriza a los Municipios, Distritos y empresas Comercializadoras de energía para facturar el impuesto de alumbrado publico por medio de los recibos de los servicios públicos domiciliarios.

A juicio del demandante, el artículo 352 de la ley 1819 de 2016, pone restricciones a los territorios, en materia de recaudo del impuesto de alumbrado público, los cuales en su entender lesionan el art. 287.3 de la Carta, esto es, que vulneran la autonomía de los entes territoriales en materia fiscal.

En esta oportunidad la Corte entiende que al fijar condiciones, plazos y formas de control de las actividades de recaudo y facturación del referido tributo, por parte del legislador, en manera alguna se violaba la autonomía de las entidades territoriales reconocida en el artículo 287 de la Constitución.

Para el pleno, dicha disposición no desconoce tal autonomía dado que el legislador autorizó a los municipios y distritos para adoptar o no el impuesto de alumbrado púbico; preservó un espacio amplio para delimitar varios de los elementos del tributo; y estableció reglas generales de recaudo del tributo que, además de permitir la elección entre varias modalidades, se dirigen a la consecución de objetivos constitucionalmente valiosos.

El análisis integral del diseño fiscal en materia de alumbrado público evidencia que el legislador eligió, entre varias, una forma posible de articulación entre el principio unitario y la autonomía territorial, que salvaguarda las competencias básicas de municipios y distritos.

Oficina de Comunicaciones
prensa@corteconstitucional.gov.co
+57 (1) 3506200. Ext 3507
Corte Constitucional

Por ello se declaró ajustada a la Constitución, la norma demandada. El siguiente es el texto del artículo demandado.

> ***ARTÍCULO 352. RECAUDO Y FACTURACIÓN.*** *El recaudo del impuesto de alumbrado público lo hará el Municipio o Distrito o Comercializador de energía y podrá realizarse mediante las facturas de servicios públicos domiciliarios. Las empresas comercializadoras de energía podrán actuar como agentes recaudadores del impuesto, dentro de la factura de energía y transferirán el recurso al prestador correspondiente, autorizado por el Municipio o Distrito, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes al de su recaudo. Durante este lapso de tiempo, se pronunciará la interventoría a cargo del Municipio o Distrito, o la entidad municipal o Distrital a fin del sector, sin perjuicio de la realización del giro correspondiente ni de la continuidad en la prestación del servicio. El Municipio o Distrito reglamentará el régimen sancionatorio aplicable para la evasión de los contribuyentes. El servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrá ninguna contraprestación a quien lo preste".*

89

ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DE GESTIÓN JURÍDICA PÚBLICA

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: **202041210100015724**
Fecha: **12-06-2020**
TRD: **4121.010.5.1.188.001572**
Rad. Padre: **202041310100011854**

MARGARITA ROSA BARRERA CÒRDOBA
Jefe Unidad de Apoyo a la Gestión
Departamento Administrativo de Hacienda
Alcaldía Santiago de Cali

Asunto: solicitud de concepto jurídico con radicación 202041310100011854

Cordial Saludo:

Acuso recibo de la solicitud cursada en comunicación de la referencia para que este Departamento Administrativo, emita concepto jurídico sobre el organismo competente para la celebración de los contratos correspondientes al recaudo del Impuesto de Alumbrado Público con las respectivas empresas comercializadoras de energía. Esto, teniendo en cuenta que con oficio 201941310100043984 de Noviembre 15 de 2019, se había solicitado el pronunciamiento por parte de este organismo.

Informa en su escrito que mediante los comunicados con radicaciones: Nos. 201941310400063424, 201941310410042884 y 202041310410000604, la Subdirección de impuestos y Rentas del Departamento Administrativo de Hacienda Municipio ha solicitado a la Unidad de apoyo a la Gestión del D.A. de Hacienda la elaboración de los referidos contratos.

Refiere como antecedentes administrativos del asunto:

i. El Jefe de la Unidad de Apoyo a la Gestión del D.A de Hacienda en comunicación con radicación 201941310100032964 de agosto 20 de 2019 dirigida al D.A. de Contratación solicita concepto jurídico con el fin de que se determine el organismo competente para estructurar los contratos correspondientes al recaudo del Impuesto de Alumbrado Público con las respectivas empresas comercializadoras de energía, y previa enunciación de los antecedentes expone su conclusión, respecto de la cual hacemos una sinopsis, así:

"ANTECEDENTES
"1. Que entre el Municipio de Santiago de Cali y ENERGICALI S.A. — ESP (hoy EMCALI - E.I.C.E E.S.P) se suscribió Convenio Interadministrativo en fecha 04 de Agosto de 1997, con el fin de que la empresa comercializadora de energía se comprometiera con la Administración Municipal en prestar el servicio de alumbrado público, la facturación y el recaudo del impuesto con el fin de dar cumplimiento a la

Resolución 043 del 23 de octubre de 1995 emanada por la Comisión de Energía y Gas (GREG), quien regulo de manera general el suministro, mantenimiento y expansión del servicio de alumbrado público, autorizando al Municipio a celebrar convenios para la administración, facturación, cobro del servicio de alumbrado público.

2. Que se pactó como duración del mencionado convenio el término de treinta (30) años a partir del perfeccionamiento del convenio y cumplimiento de los requisitos de ejecución.

3. Que mediante modificación (otro sí) No. 6 al convenio, se determinó que el Municipio ejercería directamente la potestad tributaria de administración del impuesto sobre el servicio de alumbrado público y mediante la creación de una cuenta especial a través de la Tesorería Municipal, EMCALI subsistía en la obligación de trasladar todos los recursos recaudados en el mes inmediatamente anterior en el término de diez (10) días hábiles de cada mes respecto del recaudo del mes anterior (...).

4. Que en fecha 21 de diciembre de 2017, mediante modificación (otro sí) No. 9 al convenio, se modificó la Cláusula Sexta, respecto de la conciliación mensual de facturación y recaudo entre el Municipio, estableciendo que dentro de los cinco (5) días siguientes al ingreso del recaudo mensual en la cuenta especial del Municipio, se deberá expedir por parte del Director de Contabilidad de EMCALI, una certificación en la cual conste los ingresos por concepto de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público.

(...)

11. Que mediante oficio No. 201941310400063424 de fecha 11 de junio de 2019, la Subdirección de Impuestos y Rentas Municipales manifiesta lo siguiente:

"(...) No obstante y respecto de la elaboración y perfeccionamiento de los contratos con las comercializadoras de energía, la Subdirección del POT y Servicios Públicos (hoy la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PUBLICOS — UAESPM) ha realizado la gestión pertinente respecto a la elaboración de minutas contractuales, sin que se haya finiquitado o culminado ninguno de los mismos; razón por la cual y ante dicha situación, manifestaron posteriormente falta de competencia funcional para el trámite de esta gestión; generando así, la incertidumbre, respecto a cuál es el organismo competente para la elaboración de estos contratos con las respectivas comercializadoras de energía.
En este orden de ideas y de conformidad con lo establecido en el Decreto Extraordinario 411.0.20.0516 del 28 de septiembre de 2016, no es competencia de la Subdirección de impuestos y rentas Municipales, ni de la Oficina Técnica Operativa de Fiscalización y Determinación de Impuestos, la elaboración de contratos para el cobro del servicio de Alumbrado Público con las Comercializadoras de Energía, por cuanto en los artículos 68 y 69 del decreto mencionado, no se contempla en ninguna de sus funciones, el desarrollo o gestión de dicha actividad contractual.
Así mismo, es importante resaltar que una de las razones primordiales para la falta de competencia, es que la Subdirección de impuestos y rentas Municipales NO ES ORDENADOR DE GASTO y tampoco podemos ser los supervisores del mismo, por la realización de la función fiscalizadora efectuada por la Oficina Técnica Operativa de Fiscalización y Determinación de Impuestos, lo cual, nos convertiría en juez y parte, violando así principios fundamentales y generando impedimentos legales (...)"

Concluye el Jefe de la unidad de Apoyo a la Gestión:

"Así las cosas teniendo en cuenta la función especial de administrar y supervisar el impuesto de alumbrado público determinado por el Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516 del 28 de septiembre de 2016 en cabeza de LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES — UAESPM y en razón a que no existe cuantía determinada para las contrataciones a realizar con las comercializadoras de energía que pueda inferir la aplicación debida del Decreto 412.010.20.0115 de febrero 28 de 2019, pues si bien preexiste un recaudo histórico, el mismo es variable dependiendo de la facturación de cada mes, este organismo considera indispensable que el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CONTRATACION PUBLICA — DACP, genere los lineamientos necesarios para determinar en razón a la competencia funcional, cuantía y naturaleza, que organismo dentro de la administración municipal ostenta la obligación para llevar a cabo la estructuración de los contratos y/o convenios entre el Municipio de Santiago de Cali y las empresas comercializadoras de energía y si los mismos deben ser suscritos por el señor Alcalde...".

ii. El D.A. de Contratación Pública en atención a la solicitud cursada, emite concepto jurídico con radicación No. 20194135020001225**4** del 01 de Octubre de 2019, en el cual se realiza un análisis del asunto, manifestando que de conformidad con las funciones estipuladas en el artículo 52 y numeral 3 del artículo 53 del Decreto 411.0.20.0516 de 2016, el organismo competente para dirimir posibles conflictos de competencia y resolver la solicitud de concepto, es el Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública, y llega a las siguientes conclusiones que sintetizamos, así:

- "Al Departamento Administrativo de Hacienda, órgano de la administración central, le compete la administración de los tributos municipales, que no sean competencia de otro organismo o entidad municipal. La administración de los tributos comprende su recaudación, fiscalización entre otras. Es decir, ejerce como autoridad y ente rector del ramo o especialidad de la administración que le ha sido asignado en materia tributaria en la administración central a la luz del numeral 1 del artículo 23 y numeral 1 del artículo 67 del Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516 de 2016.
- Compete a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales-UAESPM, diseñar las estrategias, planes y programas para el manejo integral del alumbrado público; dirigir y coordinar la prestación de los servicios públicos propios del alumbrado público; administrar la prestación del servicio de alumbrado público y supervisar los prestadores del mismo.

  Es decir, las funciones de este organismo, versan sobre la prestación del servicio de alumbrado público, no el recaudo ni facturación del impuesto del alumbrado público y su propósito es garantizarlo, coordinarlo, supervisarlo y controlar el servicio de alumbrado público, entre otras, de acuerdo con lo consagrado en los artículos 221 y 222 del Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516 de 2016.

  Lo anterior, sin perjuicio del pronunciamiento que el supervisor de la UAESPM debe realizar dentro del lapso de los 45 días siguientes al recaudo, término dentro del cual las operadoras deberán hacer la transferencia del recaudo al Municipio de Santiago de Cali conforme a lo establecido en el artículo 22 del acuerdo 434 de 2017 que modificó el artículo 171 del Acuerdo 321 de 2011, compilado en el artículo 176 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015.

Frente a la pregunta: *¿qué organismo dentro de la administración municipal ostenta la obligación para llevar a cabo la estructuración de los contratos y/o convenios entre el Municipio de Santiago de Cali y las*

empresas comercializadoras de energía y si los mismos deben ser suscritos por el señor alcalde?, el DACP, lo absolverá una vez sea dirimido el posible conflicto de competencia planteado por el DAHM".

Como quiera que el asunto que se plantea dirimir es un posible conflicto negativo de competencia entre dos organismos de la administración, el Departamento Administrativo de Hacienda y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales, aun cuando no se advierte entre los antecedentes allegados posición de la Unidad, si es claro que el D.A. de Hacienda en cabeza de sus dependencias ha expresado no tener competencia para celebrar los mencionados contratos, por lo que este Departamento se pronunciará sobre el asunto de conformidad con las funciones asignadas en el Decreto Extraordinario 411.0.20.0516[1] de septiembre 28 de 2016, artículo 52, del siguiente tenor:

"10. Unificar, con carácter prevalente, la doctrina jurídica municipal cuando exista disparidad de criterios jurídicos entre sectores o al interior de un mismo sector, a solicitud del Alcalde y/o del nivel directivo.
11. Intervenir y proponer fórmulas de arreglo directo cuando surjan conflictos administrativos entre organismos y/o entidades descentralizadas del orden municipal".

No obstante, se hace claridad que los lineamientos sobre la celebración de dichos contratos de acuerdo con la naturaleza de los mismos y/o las atribuciones y delegaciones conferidas por el alcalde, y demás aspectos propios de la modalidad contractual en comento, es de competencia del Departamento Administrativo de Contratación, en virtud de lo previsto en el artículo 92 del Decreto Extraordinario 411.010.20.0516 de septiembre 28 de 2016, a quien le corresponde entre otras, funciones:
"(...)"
7. Elaborar, revisar y aprobar, desde su dimensión legal, los contratos, convenios, negocios jurídicos y, en general, los acuerdos de voluntades que deba firmar el Alcalde.(...)"
9. Asesorar a los organismos de la Administración Central Municipal en todas las etapas del proceso contractual".

Igualmente se observa que no se cuenta con información en relación con el recaudo que se haya realizado del impuesto de alumbrado público.

Precisado lo anterior y con el fin de elucidar la consulta formulada, hemos de revisar en primer orden las funciones asignadas a los organismos de la administración central que funcionalmente están relacionados con el asunto, a la luz del Decreto Extraordinario 411.0.20.0516 de septiembre 28 de 2016, así:

La Unidad Administrativa de Servicios Públicos Municipales – UAESPM, fue creada

[1] Por el cual se determina la estructura de la Administración Central y las funciones de sus dependencias

mediante el Decreto Extraordinario 411.010.20.0516 de septiembre 28 de 2016, su propósito –artículo 221- y entre las funciones que le asignó en el artículo 222, tenemos:

"Artículo 221. Propósito. Tiene por objeto garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control de los servicios de recolección, transporte, disposición final, reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, la limpieza de vías y áreas públicas; los servicios funerarios en la infraestructura del municipio y del servicio de alumbrado público; servicios públicos domiciliarios".

1. "Diseñar las estrategias, planes y programas para el manejo integral de los residuos sólidos, alumbrado público y servicios funerarios.
2. Dirigir y coordinar la prestación de los servicios públicos propios del manejo integral de residuos sólidos, el servicio de alumbrado público y los servicios funerarios.
3. Realizar el seguimiento y la evaluación de los servicios propios del manejo integral de residuos sólidos, alumbrado público y servicios funerarios "(...)"
14. Administrar la prestación del servicio de alumbrado público y supervisar los prestadores del mismo".

Al Departamento Administrativo de Hacienda tiene como propósito:

"Artículo 65. Propósito. El Departamento Administrativo de Hacienda Municipal tiene como propósito la administración de los tributos municipales que no sean competencia de otro organismo, administrar las finanzas, orientar y garantizar el cumplimiento de la política fiscal, tributaria y contable y gestionar los recursos necesarios para el cumplimiento del plan financiero y plan plurianual del plan de desarrollo vigente de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia".

Se le asigno entre sus funciones, artículo 67:

1. "La administración de los tributos municipales, que no sean competencia de otro organismo o entidad municipal. La administración de los tributos comprende su recaudación, fiscalización, liquidación, discusión, cobro, devolución, sanción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias" (...).

En particular a la Subdirección de Rentas e Impuestos le corresponde de acuerdo con sus funciones, artículo 68:

"1. Administrar y analizar los impuestos y rentas municipales competencia de la Subdirección, establecidos tanto en el Estatuto Tributario Municipal, así como en las demás normas que regulan la materia. (...)
5. Desarrollar e implementar estrategias de divulgación de las normas, fallos, disposiciones legales de carácter nacional, departamental y municipal relacionados con los impuestos y rentas municipales "(...)"
10.Ejecutar los procedimientos y acciones necesarias para la presentación y pago de los impuestos y rentas municipales, de conformidad con el procedimiento tributario municipal y demás normas que regulen la materia. "(...)"
18. Emitir concepto respecto a las normas que regulan los impuestos y rentas municipales, establecidos en el Estatuto Tributario Municipal, así como en las demás normas legales que regulen la materia". "(...)"

Conforme lo expuesto en precedencia, se observa que de un lado, la Unidad Administrativa de Servicios Públicos Municipales – UAESPM tiene la función entre otras, de *"administrar la prestación del servicio de alumbrado público y supervisar los prestadores del mismo"* y, de otro lado, el Departamento Administrativo de Hacienda-Subdirección de Impuestos y Rentas, tiene por función "*la administración de los tributos municipales que no sean competencia de otro organismo o entidad municipal"*, por lo que se hace necesario examinar en relación con el alumbrado público: 1) el Impuesto de alumbrado público y, 2) la prestación del servicio de alumbrado público, para establecer la diferencia de estos conceptos y/o actividades, para poder determinar el organismo que le corresponde estructurar los contratos de recaudo del impuesto de alumbrado público con las empresas comercializadoras de energía, en el marco del mencionado Decreto Extraordinario.

Hecho el anterior planteamiento procedemos a revisar el marco constitucional, legal y regulatorio, así como la jurisprudencia, correspondientes al Impuesto de alumbrado público y la prestación del servicio de alumbrado público:

El impuesto de alumbrado público tiene su origen en la Ley 97 de 1913[2], artículo 1º literal D), que autorizó al Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá para crear libremente impuestos y contribuciones, entre estos el impuesto de alumbrado público, organizar su cobro y darle el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental.

Dicha potestad se hizo extensiva en virtud de la Ley 84 de 1915, artículo 1º. literal A) a los demás municipios, por cuanto confirió a los Concejos Municipales las mismas atribuciones, que le fueron conferidas al municipio de Bogotá por el artículo 1° de la Ley 97 de 1913, esto es la creación del impuesto de alumbrado público.

La constitución política establece en el artículo 338:

"En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales.

---

[2] "Sentencia C-1055 de 2004, en donde se demandaba el literal d) de la Ley 97 de 1913, la Corte decidió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-504 de 2002 porque se correspondía a los mismos cargos y la misma norma. Se indicó en dicha ocasión que de acuerdo a las consideraciones establecidas en este precedente de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 338, *"(...) cuando se trate de tributos territoriales, la atribución del legislador es limitada, porque le corresponde a las asambleas y los concejos municipales crear o autorizar la creación de los mismos, pudiendo la ley, a lo sumo, establecer algunos de sus elementos tales como el sujeto activo y el sujeto pasivo"*, es decir que le corresponde a las asambleas y concejos la competencia para fijar los demás elementos impositivos, para preservar la autonomía fiscal que garantiza la Constitución".

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. " (...)"

Así mismo prescribe en el artículo 365 que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, debiendo garantizar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. A su vez el artículo 334 dispuso que *"le corresponde al Estado intervenir en los servicios públicos para racionalizar la economía, con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes"*.

El artículo 311 Constitucional señala que:
"Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes".

La Ley 136 de 1994 en su artículo 3º. modificado por el artículo 6º. -1 de la Ley 1551 de 2012, consagró que le corresponde al municipio "administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley".

En relación con el impuesto de alumbrado público, la Ley 1819 de 2016[3] en el Capítulo IV artículo 349[4] se refirió a los elementos de la obligación tributaria, indicando:

"Artículo 349. Elementos de la obligación tributaria. Los municipios y distritos podrán, a través de los concejos municipales y distritales, adoptar el impuesto de alumbrado público. En los casos de predios que no sean usuarios del servicio domiciliario de energía eléctrica, los concejos municipales y distritales podrán definir el cobro del impuesto de alumbrado público a través de una sobretasa del impuesto predial.

---

[3] por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

[4] La Corte Constitucional en Sentencia C-130 de 2018 de revisión de constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 1819 de 2016 señaló: "90. En este caso se comprueba que el legislador no quiso optar por la fórmula de la contribución especial que utilizó en el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018"[96], porque atendiendo al precedente establecido en la Sentencia C-272 de 2016, estimó que no se puede utilizar esta figura tributaria en el caso del cobro del servicio de alumbrado público, ya que en este caso no se puede tener en cuenta como sujetos pasivos del tributo a supuestos beneficiarios individuales, ya que se trata de una solventar una necesidad general que no pretenden incrementar utilidades individuales ni beneficiar sujetos particulares, sino que, como se dijo en aquella ocasión, tiene como objetivo proteger intereses generales como por ejemplo incrementar las condiciones de seguridad de la población y proteger a todas las personas en su vida, honra y bienes".

El hecho generador del impuesto de alumbrado público es el beneficio por la prestación del servicio de alumbrado público. Los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas serán establecidos por los concejos municipales y distritales.

Los demás componentes del impuesto de Alumbrado Público guardarán principio de consecutividad con el hecho generador definido en el presente artículo. Lo anterior bajo los principios de progresividad, equidad y eficiencia.

Parágrafo 1°. Los municipios y distritos podrán optar, en lugar de lo establecido en el presente artículo, por establecer, con destino al servicio de alumbrado público, una sobretasa que no podrá ser superior al 1 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.

Esta sobretasa podrá recaudarse junto con el impuesto predial unificado para lo cual las administraciones tributarias territoriales tendrán todas las facultades de fiscalización, para su control, y cobro." "(...)"

A su turno el artículo 350 sobre fijó la "destinación"[5]de los recursos del tributo así:

"Artículo 350. Destinación. El impuesto de alumbrado público como actividad inherente al servicio de energía eléctrica se destina exclusivamente a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado.
Parágrafo. Las Entidades Territoriales en virtud de su autonomía, podrán complementar la destinación del impuesto a la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos"

Sobre el recaudo del impuesto de alumbrado público la ley realizó unas precisiones:

"Artículo 352. Recaudo y facturación. El recaudo del impuesto de alumbrado público lo hará el Municipio o Distrito o Comercializador de energía y podrá realizarse mediante las facturas de servicios públicos domiciliarios. Las empresas comercializadoras de energía podrán actuar como agentes recaudadores del impuesto, dentro de la factura de energía y transferirán el recurso al prestador correspondiente, autorizado por el Municipio o Distrito, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes al de su recaudo. Durante este lapso de tiempo, se pronunciará la interventoría a cargo del Municipio o Distrito, o la entidad municipal o Distrital a fin del sector, sin perjuicio de la realización del giro correspondiente ni de la continuidad en la prestación del servicio. El Municipio o Distrito reglamentará el régimen sancionatorio aplicable para la evasión de los contribuyentes. El servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrá ninguna contraprestación a quien lo preste".

[5] La Corte Constitucional en Sentencia C-130 de 2018 concluye sobre la destinación específica de los recursos del impuesto de alumbrado público: "105. En conclusión la Corte ha dispuesto que la prohibición contenida en el artículo 359 de la C. Pol. de establecer rentas con destinación específica, se refiere a los impuestos de carácter nacional. Esta prohibición tiene como objetivo proteger las rentas que se van a distribuir a las entidades territoriales mediante la descentralización fiscal a través del sistema general de participaciones y los ingresos corrientes de la Nación. En cuanto al impuesto derivado del servicio público no domiciliario de alumbrado público, se estableció jurisprudencialmente que la destinación de los recursos de este impuesto para sufragar los gastos derivados de la prestación de este servicio no va en contra de la prohibición contenida en el artículo 359 de la C. Pol., siempre y cuando el legislador no establezca la tarifa, ni conceda exenciones directamente".

Respecto de la prestación del servicio de alumbrado público específicamente, está regulado en el Decreto el Decreto 2424 de 2006[6], compilado en el Decreto 1073 de Mayo 26 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, modificado este por el Decreto 943 de Mayo 29 de 2018 que modifica y adiciona la Sección 1, Capítulo 6 del Título III del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, relacionado con la prestación del servicio de alumbrado público, quedando así:

"Artículo 2.2.3.1.2. Definiciones. Para efectos de la interpretación y aplicación del presente Título, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: "(...)"

Servicio de alumbrado público: Servicio público no domiciliario de iluminación, inherente al servicio de energía eléctrica, que se presta con el fin de dar visibilidad al espacio público, bienes de uso público y demás espacios de libre circulación, con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o distrito, para el normal desarrollo de las actividades.
El servicio de alumbrado público comprende las actividades de suministro de energía eléctrica al sistema de alumbrado público, la administración, operación, mantenimiento, modernización, reposición y expansión de dicho sistema, el desarrollo tecnológico asociado a él, y la interventoría en los casos que aplique.

Parágrafo. No se considera servicio de alumbrado público la semaforización, los relojes digitales y la iluminación de las zonas comunes en las unidades inmobiliarias cerradas o en los edificios o conjuntos de uso residencial, comercial, industrial o mixto, sometidos al régimen de propiedad horizontal, la cual estará a cargo de la copropiedad.
Se excluyen del servicio de alumbrado público la iluminación de carreteras que no se encuentren a cargo del municipio o distrito, con excepción de aquellos municipios y distritos que presten el servicio de alumbrado público en corredores viales nacionales o departamentales que se encuentren dentro su perímetro urbano y rural, para garantizar la seguridad y mejorar el nivel de servicio a la población en el uso de la infraestructura de transporte, previa autorización de la entidad titular del respectivo corredor vial, acorde a lo dispuesto por el artículo 68 de la Ley 1682 de 2013.

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

Sobre la prestación del servicio de alumbrado público señala:

Artículo 2.2.3.6.1.2. Prestación del servicio. Los municipios o distritos son los responsables de la prestación del servicio de alumbrado público, el cual podrán prestar de manera directa, o a través de

[6] "Por el cual se regula la prestación del servicio de alumbrado público"

empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del servicio de alumbrado público que demuestren idoneidad en la prestación del mismo, con el fin de lograr un gasto financiero y energético responsable.

De conformidad con lo anterior, los municipios o distritos deberán garantizar la continuidad y calidad en la prestación del servicio de alumbrado público, así como los niveles adecuados de cobertura.

Parágrafo 1°. La modernización, expansión y reposición del sistema de alumbrado público debe buscar la optimización de los costos anuales de inversión, suministro de energía y los gastos de administración, operación, mantenimiento e interventoría, así como la incorporación de desarrollos tecnológicos. Las mayores eficiencias logradas en la prestación del servicio que se generen por la reposición, mejora, o modernización del sistema, deberán reflejarse en el estudio técnico de referencia.

Parágrafo 2°. Los municipios o distritos tendrán la obligación de incluir en rubros presupuéstales y cuentas contables, independientes, los costos de la prestación del servicio de alumbrado público y los ingresos obtenidos por el impuesto de alumbrado público, por la sobretasa al impuesto predial en caso de que se establezca como mecanismo de financiación de la prestación del servicio de alumbrado público, y/o por otras fuentes de financiación. Cuando el servicio sea prestado por agentes diferentes a municipios o distritos, estos agentes tendrán la obligación de reportar al ente territorial la información para dar cumplimiento a este parágrafo."

"Artículo 2.2.3.6.1.4. Régimen de contratación para la prestación del servicio de alumbrado público a través de terceros. Los contratos relacionados con la prestación del servicio de alumbrado público que suscriban los municipios o distritos con los prestadores del mismo, se regirán por las disposiciones contenidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y demás normas que lo modifiquen, adicionen o complementen, incluyendo los instrumentos de vinculación de que trata la Ley 1508 de 2012 o la disposición que la modifique, complemente o sustituya".

A su vez la Ley 1150 de 2007 en su artículo 29 dispuso que los municipios o distritos pueden entregar a terceros en concesión, la prestación del servicio de alumbrado público, sujetándose para esto a las disposiciones previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Así también indicó: "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".

La Comisión de Regulación de Energía y Gas-CREG

La comisión de Regulación en desarrollo de la facultad conferida en la normatividad precedente expidió entre otras, la Resolución 122 de 2011, la cual regulo lo concerniente al contrato y el costo de facturación y recaudo conjunto con el servicio de

energía del impuesto creado por la Ley 97 de 1913 y 84 de 1915 con destino a la financiación del servicio de alumbrado público, modificada por la Resolución No.005 de 2012 "Por la cual se determinan los requisitos y condiciones técnicas que deben cumplir los procesos de cogeneración y se regula esta actividad" en la siguiente forma:

ARTÍCULO 1. Modificar las definiciones de Costo de facturación y recaudo conjunto del impuesto de alumbrado público, así como de Facturación, contenidas en el artículo 2 de la Resolución CREG 122 de 2011, las cuales quedaran de la siguiente manera:
(...)
"Facturación: Corresponde a las actividades de recepción de información sobre los sujetos pasivos objeto del impuesto de alumbrado público reportada por el municipio o distrito, totalizar en el mismo cuerpo de la factura de energía eléctrica, pero de manera separada el valor correspondiente al impuesto al alumbrado público y distribuirla entre sus usuarios. También se encuentran dentro de estas actividades la de emitir la factura del impuesto de alumbrado público de forma independiente del servicio domiciliario de energía eléctrica, cuando así lo solicite el usuario".

"ARTÍCULO 2. Modificar el artículo 3° de la Resolución CREG 122 de 2011 el cual quedara de la siguiente manera:

ARTÍCULO 3. Contrato y/o convenio de facturación y recaudo conjunto. El contrato y/o convenio de facturación y recaudo tiene como objeto determinar las condiciones en las cuales una empresa prestadora del servicio público domiciliario de energía eléctrica, totaliza en el cuerpo de la respectiva factura el valor correspondiente al impuesto al alumbrado público, recauda el impuesto de alumbrado público de manera conjunta con el servicio público domiciliario de energía eléctrica y/o factura de manera separada dicho impuesto si así lo solicita el usuario.

En este evento, el Municipio deberá establecer el procedimiento correspondiente para evitar la evasión fiscal.

El contrato y/o convenio de facturación y recaudo es celebrado por una empresa prestadora del servicio público domiciliario de energía eléctrica y el municipio o distrito, quien es el responsable de la prestación del servicio de alumbrado público".

En relación con las obligaciones a cargo del prestador del servicio de energía señaló:

"ARTÍCULO 3. Modificar el artículo 6° de la Resolución CREG 122 de 2011 el cual quedara así:

ARTÍCULO 6. Obligaciones del prestador del servicio público de energía eléctrica. El contrato de facturación y recaudo conjunto deberá contener las obligaciones y deberes que correspondan al prestador del servicio de energía eléctrica, las cuales deberán determinarse en forma expresa, clara y concreta. Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en el respectivo contrato, las exigidas por la Ley y en la presente Resolución, el prestador del servicio público de energía eléctrica deberá:
1. Efectuar la facturación del impuesto al alumbrado público según las condiciones indicadas en el contrato y en esta resolución.
2. Totalizar en el cuerpo de la factura de energía eléctrica el valor correspondiente al impuesto al alumbrado público, indicando claramente el concepto e incluyendo la información mínima establecida en

el artículo 7° de la presente resolución, realizar el recaudo de dicho impuesto de manera conjunta con el servicio domiciliario de energía eléctrica y en caso de ser requerido por el usuario, facturar de manera separada el valor del respectivo impuesto.
3. Efectuar el recaudo del impuesto al alumbrado público sólo a sus usuarios registrados en la base de datos de la empresa de acuerdo con la información sobre los sujetos pasivos del impuesto, reportados por el municipio o distrito.
...
6. Trasladar el recaudo al municipio o distrito, en las fechas y plazos establecidos en el respectivo contrato, junto con la información relativa a los valores facturados y recaudados". "(...)".

En el nivel territorial, Distrito de Santiago de Cali, se emitió el Decreto Extraordinario Nº 411.0.20. 0259 de Mayo 06 2015[7] que dispuso sobre el Impuesto de alumbrado público:

"Artículo 174: Definición: Es el impuesto sobre el servicio de alumbrado público que cobra el Municipio de Santiago de Cali a sus habitantes con el objeto de proporcionar exclusivamente la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de libre circulación, con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural del Municipio. El servicio de alumbrado público, comprende las actividades de suministro de energía al sistema de alumbrado público y, la administración, operación, mantenimiento, expansión, modernización y reposición del sistema de alumbrado público". (Art. 169 del Acuerdo 0321 de 2011)

"Artículo 176: Recaudación y pago: Son agentes de recaudo de este impuesto, las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios que atienden a los usuarios a que alude el presente Capitulo. Las Empresas que prestan los Servicios Públicos Domiciliarios, en su calidad de agentes de recaudo, podrán facturar el impuesto sobre el Servicio de Alumbrado Público, no sólo en la expedida para el cobro del servicio público de energía, sino también, en la facturación de cualquier servicio público que presten." (Arl. 171 del Acuerdo 0321 de 2011)

Posteriormente el Acuerdo 0434 de 2017, "Por el cual se modifican parcialmente el estatuto Tributario Municipal y se dictan otras disposiciones", en su artículo 22 efectuó la siguiente modificación:

"Artículo 22: MODIFIQUESE: el artículo 171 del Acuerdo 321 de 2011, compilado en el artículo 176 del decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, el cual quedará así: Articulo 176: Recaudo y Facturación: El recaudo del impuesto de alumbrado público podrá efectuarse directamente por el organismo competente dentro de la Administración Municipal o a través de Empresas Comercializadoras de energía y podrá realizarse mediante facturas de servicios públicos domiciliarios.
Las Empresas Comercializadoras de energía podrán actuar como agentes recaudadores del impuesto dentro de la factura de energía y transferirán los recursos recaudados al Municipio de Santiago de Cali o a quien este designe, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes al de su recaudo. Durante este lapso de tiempo, se pronunciará el supervisor y/o interventor de la Unidad Administrativa Especial de

[7] "POR EL CUAL SE COMPILAN LOS ACUERDOS 0321 DE 2011, 0338 DE 2012, 0339 DE 2013, 0346 DE 2013, 0357 DE 2013 Y EL 0380 DE 2014, QUE CONFORMAN EL ESTATUTO TRIBUTARIO MUNICIPAL"

Servicios Públicos-UAESPM, sin perjuicio de la realización del giro correspondiente al de la continuidad en la prestación del servicio; independientemente de la fiscalización a cargo del Departamento Administrativo de Hacienda. (..)"

Jurisprudencia

La Corte Constitucional ha expresado sobre el impuesto de alumbrado público:

"(...)"

"El alumbrado público es un servicio público no domiciliario que tiene como finalidad la de proporcionar de manera exclusiva la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de circulación con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural del municipio o distrito, así como permitir transitar con seguridad, evitar accidentes y proporcionar una mejor estética a los lugares públicos que lo reciben. La normatividad constitucional, legal, así como la jurisprudencia de esta Corporación, han establecido que la prestación de este servicio público está en cabeza de los municipios y distritos, y que para su financiación se pueden llegar a cobrar a través de la factura del servicio de alumbrado público o una sobretasa al impuesto predial para así mantener y garantizar el funcionamiento del mismo. Sin embargo, se ha señalado que el cobro de este tributo tiene la forma de impuesto y no de una contribución especial ni de una tasa, pues, tiene como finalidad el interés general y no uno particular o privado; en efecto, beneficia a toda la comunidad al procurar la protección de su seguridad, vida y bienes.

Así entonces, el alumbrado público es un impuesto porque el contribuyente está obligado a pagar el tributo sin recibir ninguna contraprestación por parte del Estado y no existe una retribución particular o individual por parte del Estado; de por medio existe así, un beneficio que es de interés general y público, el cual consiste en garantizar la iluminación colectiva y su mantenimiento, modernización, reposición y ampliación; es así, un beneficio común y para garantía de los derechos de toda la comunidad."[8].

El Consejo de Estado, manifestó en sentencia sobre el impuesto de alumbrado público:

"..."

"En ese contexto, frente al impuesto sobre el servicio de alumbrado público, se estableció como objeto imponible la prestación misma del servicio, y la concreción del hecho gravable, que consiste en ser usuario potencial o receptor del mismo, se dio a partir de diferentes fuentes normativas, lo que fue puesto de presente por la Sala al precisar que `[...] el objeto imponible es el servicio de alumbrado público y, por ende, el hecho que lo genera es el ser usuario potencial receptor de ese servicio[9]" [10]

En consecuencia, el impuesto al servicio de alumbrado público recae sobre quienes se benefician directamente del servicio o quienes son usuarios potenciales del mismo; para lo cual se requiere ser parte de la colectividad en condición de residente del respectivo ente municipal.

---

[8] Corte Constitucional Sentencia C-130 de 2018, donde se declaran EXEQUIBLES los apartados demandados de los artículos 350, y 351 de la Ley 1819 de 2016 por los cargos analizados en esta providencia. y Declara EXEQUIBLE la expresión "en la determinación del impuesto" contenida en el parágrafo 2º del artículo 349 de la Ley 1819 de 2016.

[9] Sentencia del 11 de marzo de 2010, Exp. 16667 C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

[10] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Magistrada ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto. Sentencia de 24 de mayo de 2018, Radicado nro. 54001-23-33-000-2016-00163-01 (23267). Nro. interno 23267.

En cuanto a la naturaleza del impuesto al servicio de alumbrado público, esta Corporación ha señalado:

"De la naturaleza del tributo derivado del servicio de alumbrado público se ocupó la Sala en sentencia en la que precisó que se trata de un impuesto porque i) del servicio que lo genera gozan todos los habitantes de una jurisdicción territorial, quieran o no acceder al mismo; ii) se genera por la mera prestación del servicio; iii) se cobra indiscriminadamente a todos sus beneficiarios y iv) el contribuyente puede o no beneficiarse con el servicio de acuerdo con las condiciones en que se preste, sin que pueda derivarse una relación directa entre el tributo cobrado y el beneficio al que se accede habitual o esporádicamente"[11]

En este sentido manifestó la alta corporación:

"El servicio de alumbrado público, que constituye el objeto imponible del tributo, es un derecho colectivo cuya prestación oportuna y eficiente está a cargo de los municipios, mediante los recursos que suministran los contribuyentes para financiar y garantizar su sostenibilidad y expansión. Por tratarse de un derecho de interés general, deben contribuir a su financiación todos los miembros de la colectividad que se benefician potencialmente del servicio porque, como se dijo, el hecho generador del impuesto de alumbrado público es ser usuario potencial del servicio, calidad que ostentan los sujetos que residen en la jurisdicción municipal, sin que importe si lo reciben o no de forma permanente pues, por su naturaleza, está en constante expansión"[12]

De lo expuesto en precedencia, se desprende que el servicio de alumbrado público es un servicio público no domiciliario, inherente al servicio de energía eléctrica, y se presta con la finalidad de suministrar la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de circulación de tipo vehicular o peatonal, para brindar a la ciudadanía seguridad y visibilidad, en el área urbana o rural del ente territorial para el normal desarrollo de las actividades.

Conforme lo prescribe la precitada normativa constitucional y legal, la prestación del servicio de alumbrado público está a cargo de los municipios y distritos, el cual podrán prestar en forma directa o a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores de este servicio. Correspondiéndole a dichas entidades brindar la continuidad y calidad en la prestación del servicio y garantizar niveles óptimos de cobertura.

Ahora cuando la prestación del servicio de alumbrado público se realice a través de terceros, los contratos que celebren los municipios o distritos con los prestadores del

---

[11] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Magistrada ponente Consejero ponente: Milton Chaves García, Radicación número: 44001-23-33-000-2013-00153-01(22892) de 18 de octubre de 2018

[12] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta Consejero ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto, Radicación número: 44001-23-31-000-2011-00161-01 (22088), 25) de septiembre de 2017.

mismo, se regirán por las disposiciones contenidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y demás normas que lo modifiquen, adicionen o complementen, en virtud de lo preceptuado en el artículo 2.2.3.6.1.4. del Decreto 1073 de 2015 modificado por el Decreto 943 de 2018 en concordancia con el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007.

Acorde con la regulación, el servicio de alumbrado público comprende las siguientes actividades: el suministro de energía eléctrica al sistema de alumbrado público, la administración, operación, mantenimiento, modernización, reposición y expansión de dicho sistema, el desarrollo tecnológico asociado a él, y la interventoría en los casos que aplique. Igualmente la norma indico las actividades que no se encuentran comprendidas dentro del servicio de alumbrado público, obsérvese: la semaforización, los relojes digitales y la iluminación de las zonas comunes en las unidades inmobiliarias cerradas o en los edificios o conjuntos de uso residencial, comercial, industrial o mixto, sometidos al régimen de propiedad horizontal, la cual estará a cargo de la copropiedad.

Ahora, respecto del impuesto de alumbrado público se ha decantado que el cobro de este tributo tiene el carácter de impuesto y no de una contribución especial ni de una tasa, pues, el contribuyente está obligado a pagar el tributo sin recibir ninguna contraprestación por parte del Estado y tiene como finalidad el interés general y no uno particular o privado; en tanto garantiza la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de circulación de tipo vehicular o peatonal y su mantenimiento, modernización, reposición y ampliación; es así, un beneficio común y para garantía de los derechos de toda la comunidad.

Por virtud de la ley 1819 de 2016 mencionada, los municipios y distritos podrán a través de los concejos municipales y distritales, adoptar el impuesto de alumbrado público. Es de advertir que el legislador se refirió a los elementos esenciales del tributo fijando el hecho generador, determinándolo como el beneficio por la prestación del servicio de alumbrado público, pero dejo la definición de los restantes elementos esenciales del tributo -base gravable, sujeto pasivo y tarifa- a los Concejos municipales o distritales, sin perjuicio de la autonomía territorial, (art. 287-3 C.P.)

Así, el Distrito de Santiago de Cali, en ejercicio de la facultad conferida y acorde con la autonomía tributaria derivada, determinó en el Estatuto tributario - Acuerdo 0434 de 2017, art. 22- que el recaudo del impuesto de alumbrado público "podrá efectuarse directamente por el organismo competente dentro de la Administración Municipal o a través de Empresas Comercializadoras de energía y podrá realizarse mediante facturas de servicios públicos domiciliarios."

En este evento, las Empresas Comercializadoras de energía podrán actuar como agentes recaudadores del impuesto dentro de la factura de energía y transferirán los recursos recaudados al Municipio de Santiago de Cali o a quien este designe, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes al de su recaudo. Es decir, la ley faculta a las empresas prestadoras del servicio público domiciliario de energía eléctrica para que funjan como agentes recaudadores del impuesto con las obligaciones que se derivan de tal actividad.

Para estos efectos, conforme la regulación de la CREG el contrato y/o convenio de facturación y recaudo a celebrar entre la entidad territorial y el prestador del servicio de energía eléctrica, deberá contener las condiciones en las cuales una empresa prestadora del servicio público domiciliario de energía eléctrica, recauda el impuesto de alumbrado público de manera conjunta con el servicio público domiciliario de energía eléctrica y/o factura de manera separada dicho impuesto si así lo solicita el usuario. Es de anotar al respecto que el servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrán ninguna contraprestación a quien lo preste.

Mientras transcurre los 45 días para que el agente retenedor transfiera los recursos al Municipio, "se pronunciará el supervisor y/o interventor de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos-UAESPM, sin perjuicio de la realización del giro correspondiente al de la continuidad en la prestación del servicio; independientemente de la fiscalización a cargo del Departamento Administrativo de Hacienda".

En este orden de ideas, podemos concluir que tanto el impuesto de alumbrado público como la prestación del servicio de alumbrado público poseen su propio fundamento constitucional y legal, son diferentes en la medida que la prestación del servicio comprende diversas actividades: el suministro de energía eléctrica al sistema de alumbrado público, la administración, operación, mantenimiento, modernización, reposición y expansión de dicho sistema, el desarrollo tecnológico asociado a él, y la interventoría; como la administración del tributo: la fiscalización, liquidación, cobro coactivo, discusión, devoluciones, e imposición de sanciones; sin embargo tienen relación inescindible por cuanto la prestación del servicio de alumbrado público, se financia con los recursos provenientes del impuesto de alumbrado público, conforme a destinación que le otorgó la ley 1819 de 2016 a los recursos provenientes del impuesto de alumbrado público.

El Decreto Extraordinario 411.010.20.0516 de septiembre 28 de 2016[13]. determina la estructura de la administración central y las funciones de los organismos, entre estos, los Departamentos Administrativos y las Unidades, señalando respecto de los Departamentos Administrativos que estos son organismos principales de la administración central y en tal sentido tienen a su cargo la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen, en concordancia con la Ley 489 de 1998[14] véase:

"Artículo 21. Departamentos Administrativos. Los departamentos administrativos son organismos principales de la Administración Central del Municipio de Santiago de Cali, sin personería jurídica, que cuentan con autonomía administrativa para el desarrollo de la función pública a su cargo, y que tienen como objetivo fundamental dar soporte técnico para la formulación de políticas, planes generales, programas y proyectos municipales y, en su especialidad técnica, formulan, adoptan y ejecutan políticas, planes generales, programas y proyectos transversales, que dan soporte técnico y administrativo a la gestión pública a cargo de los demás organismos municipales".

Por su parte, las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica están adscritas o vinculadas a los organismos principales, y cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señale el ordenamiento jurídico[15]. Así, la UAESPEM se encuentra adscrita[16] a la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat e integra el Sector Administrativo Vivienda Social y Hábitat[17] [18] :

"Artículo 25. Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica. Las Unidades Administrativas Especiales son organismos del Nivel Central de la Administración Municipal, que carecen de personería jurídica, cuentan con autonomía administrativa para el desarrollo de la función pública a su cargo, y que tienen por objeto desarrollar o ejecutar programas propios de un organismo principal de la Administración Municipal".

---

[13] Artículo 16.

[14] Artículo 39. .*Integración de la Administración Pública.* (...)
Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso. "(...)"

[15] Ley 489 de 1998, artículo 67

[16] Artículo 215 del Decreto Extraordinario 411.010.20.0516 de septiembre 28 de 2016

[17] "Artículo 211. Integración del Sector Administrativo Vivienda Social y Hábitat. El sector Administrativo Vivienda Social y Hábitat está integrado por:
La Secretaría de Vivienda Social y Hábitat.
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales - UAESPM, adscrita a la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat".

[18] "2. Nivel Sectorial.
El nivel sectorial está orientado fundamentalmente al ejercicio de funciones administrativas y a la prestación de servicios públicos en beneficio de la comunidad, y se encuentra conformado por los siguientes sectores administrativos de coordinación: (...)
2.10. Sector Vivienda Social y Hábitat...."

Como se anotó inicialmente, en el artículo 222 del Decreto Extraordinario en mención se asigna las funciones a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales-UAESPM, relacionadas con la dirección y coordinación, la evaluación y seguimiento del servicio de alumbrado público, así como administrar la prestación del servicio de alumbrado público y supervisar los prestadores del mismo, en armonía con el propósito de la Unidad y con la naturaleza del organismo de una Unidad, así como su inclusión al sector Sector Vivienda Social y Hábitat orientado a la prestación de servicios públicos a la comunidad.

Por su parte el Departamento Administrativo de Hacienda, conforme las funciones que le fueron asignadas, articulo 67-1, le corresponde "La administración de los tributos municipales, que no sean competencia de otro organismo o entidad municipal. La administración de los tributos comprende su recaudación, fiscalización, liquidación, discusión, cobro, devolución, sanción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias", función que se encuentra acorde con la naturaleza del departamento administrativo.

De otra parte, la administración del impuesto de alumbrado público no está asignada a ningún otro organismo de la administración central, de conformidad con el D. E. 411.010.20.0516 de 2016, ni en particular a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales-UAESPM, como se anotó sus funciones dicen relación con la prestación del servicio de alumbrado público.

Así las cosas, le corresponde al D.A. de Hacienda en virtud de lo dispuesto en el artículo 67-1 del D. E 411.010.20.0516 de 2016, la administración del Impuesto de Alumbrado público, consecuente con la función de autoridad y ente rector del ramo o especialidad de la administración que le ha sido asignada, en este caso, la administración de los tributos[19]. Téngase en cuenta que el artículo 176 modificado del Estatuto Tributario definió la actividad de fiscalización a cargo del Departamento Administrativo de Hacienda.

Como quiera que al Departamento Administrativo de Hacienda le corresponde realizar el recaudo del tributo, por ende si el recaudo del impuesto de alumbrado púbico se va a realizar a través de las empresas comercializadoras de energía, facultadas por la ley para ello, le compete al D.A. de Hacienda estructurar los contratos de recaudo atendiendo lo dispuesto en la reglamentación vigente.

[19] D. E. 411.010.20.0516 de 2016, artículo 23-1

98

ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DE GESTIÓN JURÍDICA PÚBLICA

Para finalizar, reiteramos que en lo referente a la suscripción de los referidos contratos de recaudo y facturación, como los demás aspectos contractuales le corresponde al Departamento Administrativo de Contratación dar los lineamientos en la materia, como se anotó.

En los anteriores términos se absuelve la solicitud de concepto formulada a este Organismo.

Cordialmente,

MARIA DEL PILAR CANO STERLING
Directora Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública

Proyectó: Evelyn M. Obregón I. - Asesora
Revisó: Manuel Francisco Arango Zambrano - Subdirector Doctrina y Asuntos Normativos

CONTRALORÍA
GENERAL DE SANTIAGO DE CALI

1500.12.40.20.279
24 de agosto de 2020

OFICIO No.1500.12.40.20.279
No. Radicada V.U: 200030622020
Hora: 17:22 p.m.
Fecha. 24-08-2020

Doctor
MARCO AURELIO VERA DIAZ
Director
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales-UAESPM
Distrito Santiago de Cali
Marco.vera@cali.gov.co,uaespm@cali.gov.co, Constanza.guzman@cali.gov.co,

Asunto: Informe Preliminar "*AGEI MODALIDAD ESPECIAL EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS - UAESPM, FRENTE A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI - VIGENCIA 2019*"

Cordial saludo,

Para su conocimiento y fines pertinentes, comedidamente me permito adjuntar el Informe Preliminar del asunto.

Según lo dispuesto en el Procedimiento Auditor Versión 33 que rige al interior de este Órgano de Control, se concede un término de tres (3) días hábiles contados a partir del día siguiente del recibo de la presente comunicación, para remitir por escrito su pronunciamiento sobre las observaciones formuladas.

Es preciso manifestar, que la respuesta debe ser integral, clara, precisa, concreta y anexar los respectivos documentos que soportan sus consideraciones, dado el caso que no hayan sido aportados en la ejecución de la AGEI, radicándose vía email a los correos institucionales ventanillaunica@contraloriacali.gov.co, y dtrecnatyaseo@contraloriacali.gov.co.

Así mismo, para dar cumplimiento a la Circular No. 0100.04.01.16.008 del 3 de agosto de 2016 de este Ente de Control, se solicita a la UAESPM remitir copia de este Informe a él o los partícipes de los hechos descritos que ya no se encuentren vinculados para lo pertinente.

Anexo lo enunciado en 92 folios.

Atentamente,

Original firmado

MARÍA VICTORIA MONTERO GONZÁLEZ
Directora Técnica ante los Recursos Naturales y Aseo

	Nombre	Cargo	Firma
Proyectó	Martha Trujillo Lopez	Técnico Operativo (E)	
Revisó	María Victoria Montero González	Directora Técnica	
Aprobó	María Victoria Montero González	Directora Técnica	
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para firma.			

190
100

CONTRALORÍA
GENERAL DE SANTIAGO DE CALI

1500.12.40.20.310
15 de septiembre de 2020

OFICIO No.1500.12.40.20.310
No. Radicada V.U: 200034222020
Hora: 12:21 p.m.
Fecha. 15-09-2020

Doctor
MARCO AURELIO VERA DIAZ
Director
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales-UAESPM
Distrito Santiago de Cali
Marco.vera@cali.gov.co,uaespm@cali.gov.co, recepcion.uaespm@cali.gov.co

Asunto: Informe Final "*AGEI MODALIDAD ESPECIAL EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS - UAESPM, FRENTE A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI - VIGENCIA 2019*"

Cordial saludo,

De conformidad con el procedimiento auditor vigente, me permito adjuntar el Informe Final "*AGEI Modalidad Especial Evaluación de la Gestión de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESPM, frente a la Prestación del Servicio de Alumbrado Público en el Municipio de Santiago de Cali - Vigencia 2019*"

De manera atenta le preciso que, frente a los hallazgos contenidos en el presente informe, se debe de constituir Plan de Mejoramiento de acuerdo con lo contemplado en la Resolución No. 0100.24.03.19.011 de marzo 04 de 2019.

Dicho documento debe presentarse en un plazo máximo de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente a la fecha de radicación del Informe Final, a través del aplicativo "*SIA*" diligenciando los anexos del Formato PM_01 CGSC y PM_02 CGSC que se encuentran disponibles en la página web de la Contraloría General de Santiago de Cali "*www.contraloriacali.gov.co*" en el link "*Guía para la rendición de formatos*".

Anexo lo enunciado en 97 folios.

Atentamente,

MARIA VICTORIA MONTERO GONZALEZ
Directora Técnica ante Recursos Naturales y Aseo

Copia: Doctora María Fernanda Ayala Zapata-Contralora General de Santiago de Cali

	Nombre	Cargo	Firma
Proyectó	Martha Trujillo López	Técnico Operativo (E)	
Revisó	María Victoria Montero González	Directora Técnica	
Aprobó	María Victoria Montero González	Directora Técnica	
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para firma.			

1500.12.40.20.03

CONTRALORÍA GENERAL DE SANTIAGO DE CALI

DIRECCIÓN TÉCNICA ANTE RECURSOS NATURALES Y ASEO

INFORME FINAL

AGEI MODALIDAD ESPECIAL EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS - UAESPM, FRENTE A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI - VIGENCIA 2019

Santiago de Cali, 14 de septiembre de 2020

MARÍA FERNANDA AYALA ZAPATA
Contralora General de Santiago de Cali

JEFFERSON ANDRÉS NÚÑEZ ALBÁN
Subcontralor General de Santiago de Cali

MARÍA VICTORIA MONTERO GONZÁLEZ
Directora Técnica ante Recursos Naturales y Aseo

EQUIPO AUDITOR

NEIL ALEX MENA LLOREDA
Auditor Fiscal I - Coordinador

DIANA CAROLINA PERLAZA OCHOA
Auditor Fiscal I

MARÍA FERNANDA ROJAS BUITRAGO
Profesional Universitario

MARLEN GARCÍA DE LA CADENA
Profesional Universitario

MARTHA LUCÍA TRUJILLO LÓPEZ
Técnico Operativo

CLAUDIA XIMENA BUENO PENAGOS
Profesional de Apoyo

DANIELA BUITRAGO MONTENEGRO
Profesional de Apoyo

102

TABLA DE CONTENIDO

Pág.

CARTA DE CONCLUSIONES 7
INTRODUCCIÓN 11
1. MARCO JURÍDICO 12
2. ALCANCE 26
3. MUESTRA DE AUDITORÍA 26
4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 27
4.1. CONTROL DE GESTIÓN 27
4.1.1. Control Gestión Contractual 28
4.1.2. Control de Legalidad 44
4.1.3. Control Ambiental 59
4.1.4. Control Tecnologías de la Información y Comunicación – TIC. 72
4.2. COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS 75
4.2.1. Planes Programas y Proyectos 75
4.3. COMPONENTE CONTROL FINANCIERO 84
4.3.1. Factor Presupuestal 84
5. RESULTADO ESPERADO 96
6. CUADRO DE RELACIÓN DE HALLAZGOS 97

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Matriz de Evaluación de la Gestión Fiscal UAESPM – Servicio de alumbrado Público 27
Tabla 2 . Control de Gestión UAESPM 27
Tabla 3 Factor Gestión Contractual 28
Tabla 4 Factor Legalidad 45
Tabla 5 Factor Ambiental 59
Tabla 6 Factor TIC 72
Tabla 7 Control de Resultados 75
Tabla 8 Control de Resultados 75
Tabla 9 Evaluación Presupuestal 85

Tabla 10 Evaluación Presupuestal 85

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Clasificación de Residuos 63

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 total facturación y recaudo 35
Cuadro 2 Residuos certificados por la empresa con Nit: 94.071.378-4 63
Cuadro 3 Inventario de Luminarias vigencia 2019 65
Cuadro 4 Certificados de Disposición Final y Aprovechamiento 68
Cuadro 5 Residuos Peligrosos Generados 71
Cuadro 6 Relación de Proyectos de Inversión 2019 76
Cuadro 7- % de Ejecución física y presupuestal del producto del Proyecto Mejoramiento del Sistema de Alumbrado Público en el Municipio de Santiago de Cali – vigencia 2019 - UAESPM 77
Cuadro 8- % de Ejecución física y presupuestal de los productos del Proyecto Mejoramiento de la Iluminación de los Bienes de Interés Cultural en el Municipio de Santiago de Cali – vigencia 2019 - UAESPM 79
Cuadro 9- % de Ejecución física y presupuestal de los productos del Proyecto Instalación de luminarias LED con control inteligente en el Municipio Santiago de Cali – vigencia 2019 - UAESPM 82
Cuadro 10 Ejecución presupuestal por proyectos vigencia 2019 86
Cuadro 11 Ejecución presupuestal por fondos 86
Cuadro 12 Pagos autorizado en la vigencia 2019 a EMCALI Convenio 88
Cuadro 13 Comparativo recursos recaudados por alumbrado público 92
Cuadro 14 Recaudo del IAP D.A. Hacienda M. 93
Cuadro 15 Relación Facturación EMCALI 94
Cuadro 16 Relación de Hallazgos 97

103

103

RELACIÓN DE HALLAZGOS

Hallazgo N° 1 de Naturaleza Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria 41
Hallazgo N° 2 de Naturaleza Administrativa 42
Hallazgo N° 3 de Naturaleza Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria 43
Hallazgo N° 4 de Naturaleza Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal 58
Hallazgo N° 5 de Naturaleza Administrativa 66
Hallazgo N° 6 de Naturaleza Administrativa 67
Hallazgo N° 7 de Naturaleza Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria 68
Hallazgo N° 8 de Naturaleza Administrativa 70
Hallazgo N° 9 de Naturaleza Administrativa 71

GLOSARIO

ACTIVOS:	Son aquellos activos de transmisión de electricidad que operan a tensiones inferiores a 220 kW, se clasifican en Unidades Constructivas, no son Activos de Conexión y son remunerados mediante cargos por uso de STR o SDL.
AGEI:	Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral.
BASE DE DATOS:	Es un conjunto exhaustivo de datos estructurados organizados independientemente de su utilización y su implementación en máquinas accesibles en tiempo real y compatible con usuarios concurrentes con necesidad de información diferente y no predicable en tiempo.
CPL:	Cambio de Potencia de Luminaria
CREG:	Comisión de Regulación de Energía y Gas
D.A:	Departamento Administrativo
D.A. Hacienda M.	Departamento Administrativo de Hacienda Municipal
GAT:	Guía de Auditoría Territorial
IAP:	Impuesto de Alumbrado Público.
LUMINARIA:	o lámpara es un aparato que actúa como soporte de una o más luces artificiales. Puede tratarse de un objeto colgante o sostenido sobre una base o un pie.
PVCFT:	Plan de vigilancia y Control Fiscal Territorial
PQR:	Petición, Quejas y Reclamos.
RAEE:	Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos
RCD:	Residuos de Construcción y Demolición
RETIE:	Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas.
RETILAP:	Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público.
SALP:	Sistema de Alumbrado Público.
SDL:	Sistema de Distribución Local.
SIA:	Sistema Integral de Auditoría
SIA OBSERVA:	Herramienta tecnológica que le permite a las contralorías la captura de información sobre contratación y presupuesto de manera oportuna y en tiempo real con base en la rendición de cuentas de sus vigilados.
SIPLA:	Sistema de Prevención de Lavado de Activo.
STN:	Sistema de transporte nacional.
TIC:	Tecnologías de la Información y Comunicación
UAESPM:	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales.
URE:	Uso Racional de la Energía.

194
104

CARTA DE CONCLUSIONES

Santiago de Cali, septiembre 14 de 2020

Doctor
MARCO AURELIO VERA DÍAZ
Director
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales-UAESPM
Distrito Santiago de Cali
Marco.vera@cali.gov.co,uaespm@cali.gov.co,

Asunto: **AGEI MODALIDAD ESPECIAL EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS - UAESPM, FRENTE A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI - VIGENCIA 2019**

La Contraloría General de Santiago de Cali con fundamento en las facultades otorgadas por los Artículos 267 y 272 de la Constitución Política de Colombia, reformados por el Acto Legislativo 04 de 2019 en sus artículos 1° y 4° respectivamente, efectuó la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral a la gestión de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales – UAESPM, en la prestación del Servicio de Alumbrado Público – SALP., en la vigencia 2019.

Como objetivo general se planteó *"Evaluar la gestión de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales-UAESPM, frente a la prestación del Servicio Público de Alumbrado en el Municipio de Santiago de Cali, vigencia 2019."* siendo sus objetivos específicos:

- Revisar los planes estratégicos establecidos por la UAESPM para la administración de la prestación del servicio de alumbrado público en el Municipio de Santiago de Cali.

- Verificar el cumplimiento de los procedimientos establecidos para la supervisión de la prestación del servicio de Alumbrado Público en el Municipio de Santiago de Cali.

- Revisar el seguimiento que adelanta la UAESPM a los prestadores y operadores del servicio público de alumbrado en Santiago de Cali.

En cuanto a la responsabilidad que le asiste al ente territorial de prestar el servicio de Alumbrado Público, se tiene que el 4 de agosto de 1997 el Alcalde del Municipio de Santiago de Cali firmó un Convenio Interadministrativo con el Gerente de la Empresa de Energía Eléctrica de Cali S.A. E.S.P., EMPRESA OFICIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS, "ENERCALI S.A. E.S.P", con el objeto de que se comprometiera con el Municipio a "*prestar el servicio de alumbrado público, en el estricto sentido de su definición, por sí misma, a través de un tercero o de manera conjunta.*

ENERCALI S.A. E.S.P se fusionó y pasó a ser una unidad de servicio de energía de las denominadas EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI - EMCALI EICE ESP, conforme se previó en el Acuerdo No. 34 del 15 de enero de 1999 del Honorable Concejo Municipal de Santiago de Cali, mediante el cual se adoptó el Estatuto Orgánico de esta empresa, adquiriendo los derechos y obligaciones estipulados en el Convenio Interadministrativo suscrito el 4 de agosto de 1997 y a través del OTROSI S/N del 6 de agosto de 1999 acordaron el Alcalde de Santiago de Cali y el Gerente General (E) de EMCALI EICE ESP de la época, mantener en todas y cada una de sus cláusulas.

En cuanto al cobro del Servicio de Alumbrado Público, se tiene que es un impuesto inherente al servicio de energía eléctrica y su recaudo se destinará de manera exclusiva a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación de éste.

El control del tributo municipal, Impuesto sobre el Servicio de Alumbrado Público[1] es competencia directa del Municipio de Santiago de Cali[2] ejercido por delegación la labor de administración del tributo al Departamento Administrativo de Hacienda Municipal y su Subdirección de Impuestos y Rentas Municipales; la supervisión y/o interventoría de la ejecución recae en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales–UAESPM[3], entidad creada mediante el Decreto Extraordinario No.411.0.20.0516 de septiembre 28 de 2016 el cual señala en el Artículo 219, que es un organismo sin personería jurídica, pero con autonomía administrativa y financiera.

De la evaluación realizada a los Planes Estratégicos, procedimientos establecidos para la supervisión y labores de seguimiento que adelanta la UAESPM a los prestadores y operadores del servicio público de alumbrado en Santiago de Cali, se obtuvo como resultado un concepto **Desfavorable**, arrojando una calificación de **70,5** puntos, producto del análisis de las variables de Control de Gestión, Control de

[1] Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de mayo 6 de 2015 – Estatuto Tributario Municipal de Cali, Artículo 14.
[2] Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de mayo 6 de 2015 – Estatuto Tributario Municipal de Cali, Artículo 9.
[3] Acuerdo Municipal No. 0434 de 2017 modifica el Estatuto Tributario Municipal, Artículo 22.

195
105

Resultados y Control Financiero; a continuación, un resumen de debilidades evidenciadas:

- La actividad de supervisión al Convenio Interadministrativo evidenció falta del registro claro y preciso de sus actuaciones y decisiones, lo cual impide determinar en los diferentes puntos de su actuar, la ruta y el quehacer de la ejecución contractual, toda vez que sus instrucciones y recomendaciones encaminan la correcta o no ejecución del contrato.

- Desde el aspecto legal se identificó un distanciamiento por parte de la UAESPM frente a las disposiciones normativas en materia tributaria, tanto del nivel nacional con el Decreto 1819 de 2016, como de nivel local con el Acuerdo No. 0434 de 2017 en sus modificaciones al Estatuto Tributario Municipal.en aspectos relacionados con el tributo de alumbrado público.

- Es importante mencionar que el SALP Municipal, no cuenta con un Plan de Manejo Ambiental o un procedimiento que permita verificar que, la ejecución de este servicio público incluya de forma integral el componente ambiental.

- En cuanto al Recaudo del Impuesto Alumbrado Público, las cifras entregadas por el D.A de Hacienda Municipal corresponden al recaudo efectuado por los comercializadores. La UAESPM no cuenta con un seguimiento al recaudo de este impuesto, y en sus informes de supervisión no detallan el valor recaudado por el comercializador.

Las observaciones producto de este ejercicio del control fiscal se dieron a conocer oportunamente a la Entidad dentro del desarrollo de la Auditoría, quien en los términos concedidos ejercieron el Derecho de Contradicción, quedando las mismas en firme constituyéndose en Hallazgos.

Cuadro relación de hallazgos		
Tipo de Observaciones	**Cantidad**	**Valor en Pesos**
1. Administrativos	9	
2. Disciplinarios	4	
3. Penales	0	
4. Fiscales	1	$5.924.710.933
5. Solicitud de Sancionatorio	1	

Fuente: Informe Final

Para atender la Resolución No. 0100.24.03.19.011 de marzo 04 de 2019 emanada por esta Contraloría, la UAESPM tiene un plazo máximo de quince (15) días hábiles,

contados a partir del día siguiente a la fecha de radicación del presente Informe Final, a través del aplicativo SIA diligenciando los anexos del Formato PM_01 CGSC y PM_02 CGSC que se encuentran disponibles en la página de la Contraloría General de Santiago de Cali www.contraloriacali.gov.co en el link "Guía para la rendición de formatos".

El Plan de Mejoramiento se debe remitir en medio físico radicándolo en la Ventanilla Única de la Contraloría General de Santiago de Cali, ubicada en el CAM -Torre Alcaldía, piso 7º.

Atentamente,

MARÍA FERNANDA AYALA ZAPATA
Contralora General de Santiago de Cali

	Nombre	Cargo	Firma
Proyectó	Equipo auditor	Coordinador - Auditor Fiscal	
Revisó	María Victoria Montero González	Directora Técnica ante Recursos Naturales y Aseo	
Aprobó	María Fernanda Ayala Zapata	Contralora General de Santiago de Cali	
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para firma.			

196
106

INTRODUCCIÓN

La Contraloría General de Santiago de Cali con fundamento en las facultades otorgadas por los Artículos 267 y 272 de la Constitución Política de Colombia reformados por el Acto Legislativo 04 de 2019 en su artículo 1° y 4° respectivamente, efectuó la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral a la gestión de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales – UAESPM, en la prestación del Servicio de Alumbrado Público – SALP, en la vigencia 2019.

En ese sentido, se efectuó la evaluación de los componentes de Control de Gestión: factor Contractual, Legalidad, Ambiental y Tecnologías de la Información; Componente Control de Resultado: Factor Cumplimiento Planes, Programas y Proyectos; Componente Control Financiero: Factor Gestión Presupuestal, aplicando las actividades del Procedimiento Auditor – Versión 33 y atendiendo los principios de la gestión fiscal fundamentados en la eficiencia, la economía, eficacia, equidad, desarrollo sostenible y valoración de los costos ambientales.

En el presente ejercicio fiscalizador, se evaluó la supervisión adelantada por la UAESPM a la prestación del servicio de alumbrado público financiada con el Impuesto de Alumbrado Público que cobra el municipio de Santiago de Cali a sus habitantes; en este sentido, se hace necesario tener presente los siguientes conceptos tomados del Decreto No. 943 DE 2018, expedido por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural de la República de Colombia, delegatario de funciones Presidenciales mediante Decreto 871 del 24 de mayo de 2018:

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

El servicio de alumbrado público comprende las actividades de suministro de energía eléctrica al sistema de alumbrado público, la administración, operación, mantenimiento, modernización, reposición y expansión de dicho sistema, el desarrollo tecnológico asociado a él, y la interventoría en los casos que aplique.
(...)
***Sistema de Alumbrado Público:** Comprende el conjunto de luminarias, redes eléctricas, transformadores y postes de uso exclusivo, los desarrollos tecnológicos asociados al servicio de alumbrado público, y en general todos los equipos necesarios para la prestación del servicio de alumbrado público que no forman parte del sistema de distribución de energía eléctrica."*

El control del tributo municipal, Impuesto sobre el Servicio de Alumbrado Público[4] es competencia directa del Municipio de Santiago de Cali[5] ejercido por delegación la labor de administración del tributo por el Departamento Administrativo de Hacienda Municipal y su Subdirección de Impuestos y Rentas Municipales, y la supervisión y/o interventoría de la ejecución a través de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales–UAESPM[6], creada mediante el Decreto Extraordinario No.411.0.20.0516 de septiembre 28 de 2016, que en el Artículo 219 determina que es un organismo sin personería jurídica, pero con autonomía administrativa y financiera.

La auditoría incluyó la comprobación que las operaciones financieras, administrativas, jurídicas, contractuales, ambientales, tecnologías de la información y comunicación, se realizaron conforme a las normas legales, y de procedimientos aplicables. Así mismo, se evalúo el control fiscal interno.

Es responsabilidad de la UAESPM., el contenido de la información suministrada por el organismo y analizada por la Contraloría. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un informe que contenga un concepto sobre la gestión adelantada por el organismo.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de general aceptación contenidas en la Guía de Auditoría Territorial – GAT, compatibles con las políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría General de Santiago de Cali, por tanto, requirió acorde con ellas de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcionara una base razonable para fundamentar los conceptos expresados en el informe.

1. MARCO JURÍDICO

Apartes de la Sentencia C-130/18 de la Corte Constitucional

La regulación del alumbrado público en Colombia se estableció desde los primeros años de la época republicana. Así por ejemplo en la Ley del 11 de marzo de 1825 se dispuso en el numeral 4° del artículo 88 que, "*Toca a las municipalidades procurar la comodidad de los pueblos y para ello cuidarán (...) que estén enlosadas las aceras, empedradas y* ***alumbradas las calles***[7] *en las ciudades y poblados en*

[4] Decreto Extraordinario No.411.0.20.0259 de mayo 6 de 2015 – Estatuto Tributario Municipal de Cali, Artículo 14.

[5] Decreto Extraordinario No.411.0.20.0259 de mayo 6 de 2015 – Estatuto Tributario Municipal de Cali, Artículo 9.

[6] Acuerdo Municipal No. 0434 de 2017 modifica el Estatuto Tributario Municipal, Artículo 22.

[7] Negrilla fuera del texto.

que pudiera verificarse...". Esta regulación se reiteraría en el artículo 88 de la Ley 118 de 1826[8].

Así mismo en el artículo 3° de la Ley 3ra., de junio de 1848 se estableció que, "*Son atribuciones y deberes exclusivos de la cámara provincial (...) 19. Dar reglas generales para la construcción de nuevas poblaciones y para el arreglo de plazas, calles, paseos, fuentes y alumbrado público de las mismas poblaciones existentes*[9]"

El Impuesto de Alumbrado Público tuvo origen legal en la Ley 97 de 1913, en virtud de la cual el legislador, en ejercicio de su facultad constitucional, autorizó al Distrito Capital de Bogotá para establecer un impuesto "*sobre el servicio de alumbrado público*", organizar su cobro y darle el destino más conveniente para atender los servicios municipales. La facultad conferida al Concejo de Bogotá por la Ley 97 de 1913 fue extendida por la Ley 84 de 1915 a las demás entidades territoriales del nivel Municipal.

Posteriormente se promulgó la Ley 84 de 1915 que extendió en el artículo 1° a los demás concejos municipales las atribuciones para el cobro del impuesto de alumbrado público

Con la promulgación de la Constitución de 1991 se establece en el artículo 365 de la Constitución que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, debiendo garantizar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Del mismo modo en el artículo 334 de la norma Suprema se indica que "*le corresponde al Estado intervenir en los servicios públicos para racionalizar la economía, con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes*".

De otra parte, en el artículo 311 de la Constitución se dispuso que, "*Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes*".

Teniendo en cuenta lo anterior, se promulgaron la Ley 142 de 1994 que regula lo concerniente a los servicios públicos domiciliarios y la Ley 143 del mismo año que regula lo atinente a la "*generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional*". Aunque en ninguna de estas dos legislaciones se establece lo referente al servicio de alumbrado público, se regulan algunos aspectos generales sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios y la distribución y comercialización de la energía eléctrica que es hasta

[8] RODRÍGUEZ, Jaime Enrique, "Aspectos jurídicos del alumbrado público", en: Regulación eléctrica (Estudio Jurídico), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, pp. 258 a 259.
[9] Ibíd. Negrillas fuera del texto.

el momento la forma actual en que se provee el servicio de alumbrado público en Colombia [10].

Hay que tener en cuenta dentro de la regulación del alumbrado público, el artículo 29 de la **Ley 1150 de 2007**[11] que dispuso que los municipios o distritos pueden entregar a terceros en concesión, la prestación del servicio de alumbrado público, sujetándose para esto a las disposiciones previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Ley 1386 de 2010 Por la cual se prohíbe que las entidades territoriales deleguen, a cualquier título, la administración de los diferentes tributos a particulares y se dictan otras disposiciones.

LEY 1819 DE 2016 "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones" en su *capítulo IV establece la destinación exclusiva y el hecho generador del Impuesto de Alumbrado Público, incluyendo la facultad para que los municipios y distritos a través de los Concejos municipales y distritales, adopten el Impuesto de Alumbrado Público o una sobretasa no superior al uno por mil de la base de liquidación del impuesto predial, con el fin de cubrir el costo por la prestación del servicio de alumbrado público.*

La **Ley 1672** del 19 de julio de **2013** "Por la cual se establecen los lineamientos para la adopción de una política pública de gestión integral de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) y se dictan otras disposiciones".

El **MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA,** ha expedido las siguientes normas:

- **Decreto 2424 de 2006,** el cual se regula la prestación del servicio de alumbrado público, señala su definición, elaboración de planes anuales de prestación del servicio, régimen de contratación, contratos de suministro de energía, regulación económica del servicio, cobro del costo del servicio, metodología para la determinación de costos máximos, criterios para determinar la metodología, control, inspección y vigilancia y funciones del Ministerio de Minas y Energía en relación con el servicio de alumbrado público.

[10] En un futuro podrán llegar a implementarse otro tipo de energías además de la eléctrica para proveer el servicio de alumbrado público como por ejemplo la solar a través de paneles. Este tipo de energía no requiere de tendido de cable eléctrico, no genera emisiones de dióxido de carbono (CO_2) y se puede instalar en cualquier lugar del país. El uso de los paneles solares para proveer el alumbrado público ya se utiliza por ejemplo en la autopista del café para ofrecer iluminación autónoma al túnel de Santa Rosa vía Dosquebradas en Risaralda. Así mismo se ha implementado este tipo de paneles en las instalaciones del campo petrolero en Aguazul (Casanare). Ver: "El alumbrado público solar llegó a Colombia", en: *Portafolio*, 10 de julio de 2013 (http://www.portafolio.co/economia/finanzas/alumbrado-publico-solar-llego-colombia-79616).

[11] Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.

- **Resolución 181331 de 2009**, que expide el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público RETILAP, estableciendo los requisitos y medidas que deben cumplir los sistemas de iluminación y alumbrado público, tendientes a garantizar: los niveles y calidades de la energía lumínica requerida en la actividad visual, la seguridad en el abastecimiento energético, la protección del consumidor y la preservación del medio ambiente. Indica que el ministerio de minas y energía, podrá revisarlo para modificarlo o actualizarlo, además de mantener un anexo técnico informativo actualizado en la página Web, que ayude a la capacitación de los diseñadores y constructores de sistemas de iluminación y alumbrado público.

- **Resolución 180265 de 2010** , la cual aplaza hasta el 1° de abril de 2010 la entrada en vigencia del Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público -RETILAP- expedido mediante Resolución 181331 del 6 de agosto de 2009. Así mismo, señala que el Ministerio de Minas y Energía publicará en su página Web, la propuesta de modificación del reglamento y convocará a los interesados a participar en la discusión y aclaración del mismo.

- **Resolución 180540 de 2010**, que modifica el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público - RETILAP y establece los requisitos de eficacia mínima y vida útil de las fuentes lumínicas.

- **El Sector Administrativo de Minas y Energía expide el Decreto 1073 de 2015** "*Por la cual medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía*".

- **Decreto 943 del 30 de mayo de 2018**: "*Por el cual se modifica y adiciona la Sección 1, capítulo 6 del Título 11 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, relacionado con la prestación del servicio de alumbrado público*».

Debe tenerse en cuenta que la regulación establecida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG, a través de resoluciones, se ha venido respaldando en el artículo 23 de la **Ley 143 de 1994,** la cual señala que dicha entidad posee competencias relacionadas con el cobro del servicio de energía eléctrica, en ese sentido, ha expedido las siguientes:

- Resolución No. 043 del 23 de octubre de 1995 "*Por la cual se regula de manera general el suministro y el cobro que efectúen las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios a municipios por el servicio de energía eléctrica que se destine para alumbrado público",* igualmente señala que es competencia del Municipio prestar el servicio de alumbrado público dentro

del perímetro urbano y área rural comprendidos en su jurisdicción y celebrar convenios para la administración de este servicio.

- Resoluciones 43 de 1995; 43 y 89 de 1996; 76 de 1997; 70 de 1998 y 123 de 2011 estableciendo los criterios técnicos y la metodología para el cobro, el mantenimiento y suministro del servicio de alumbrado público que estará en cabeza de los municipios y distritos incluyendo el costo máximo del servicio público de alumbrado público.

A nivel territorial, se observa la siguiente normativa, en el Municipio de Santiago de Cali:

- Acuerdo No. 014 del 1 de enero de 1997 del Concejo Municipal de Santiago de Cali, en su artículo 49 autorizó al Alcalde: "*llevar a cabo todo tipo de negociación con empresa privada, públicas, industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta, con el fin de adelantar proyectos de inversión que beneficien y mejoren los ingresos al Municipio de Santiago de Cali y le permitan cumplir con el Presupuesto, el Plan de Desarrollo y los Programas de Gobierno*".

- El Alcalde del Municipio de Santiago de Cali el 4 de agosto de 1997 firmó un Convenio Interadministrativo con el Gerente de la Empresa de Energía Eléctrica de Cali S.A. E.S.P., EMPRESA OFICIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS, "ENERCALI S.A. E.S.P", con el objeto de que se comprometiera con el Municipio a "*prestar el servicio de alumbrado público, en el estricto sentido de su definición, por si misma, a través de un tercero o de manera conjunta.*

  "ENERCALI S.A. E.S.P" se fusionó y pasó a ser una unidad de servicio de energía de las denominadas EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI - EMCALI EICE ESP, conforme se previó en el Acuerdo No. 34 del 15 de enero de 1999 del Honorable Concejo Municipal de Santiago de Cali, mediante el cual se adoptó el Estatuto Orgánico de ésta empresa, que adquirió los derechos y obligaciones estipulados en el Convenio Interadministrativo suscrito el 4 de agosto de 1997 y a través del OTROSI S/N del 6 de agosto de 1999 acordaron mantener en todas y cada una de sus cláusulas, el Alcalde de Santiago de Cali y el Gerente General (E) de la época.

- Acuerdo Municipal No. 434 de 2017, modifica el Estatuto Tributario Municipal, reglamenta las bases y las tarifas del impuesto de alumbrado público. En el artículo 23 se determina: Modifíquese el artículo 22 del Acuerdo 357 de 2013, compilado en el artículo 177 del Decreto 411.0.20.0259 de 2015, el cual quedará así:

141
109

artículo177: Destinación: El impuesto de alumbrado público como actividad inherente al servicio de energía eléctrica estará destinado exclusivamente a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológica asociado.

Parágrafo: Se destinará hasta el 10% de esta renta a financiar las actividades de iluminación ornamental y navideña localizadas en espacios públicos, con el fin de proporcionar bienestar social, recreacional y cultural de los habitantes del Municipio de Santiago de Cali, de conformidad con el parágrafo del artículo 350 de la ley 1819 de 2016

En materia jurisprudencial, la Corte Constitucional ha resuelto varias demandas de inconstitucionalidad relacionadas con el tema del alumbrado público, en las Sentencias C-504 de 2002, C-1055 de 2004 y con las Sentencias C-155 y C-272 de 2016[12].

Se indicó en la Sentencia C-504 de 2002 que teniendo en cuenta el artículo 338 de la Constitución, "*...la ley que cree o autorice la creación de un tributo territorial debe gozar de una precisión tal que acompase la unidad económica nacional con la autonomía fiscal territorial, en orden a desarrollar el principio de igualdad frente a las cargas públicas dentro de un marco equitativo, eficiente y progresivo*".

De otra parte, la Sentencia **C-155 de 2016** conoció de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 191 (parcial) de la Ley 1753 de 2015 "*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018*". En este caso los cargos se referían a la violación del principio de autonomía local (arts. 1 y 287 de la C. Pol.) al establecer que dichos recursos tendrán una destinación específica dirigida financiar el mismo servicio público de alumbrado público, y la violación del derecho fundamental a la igualdad (art. 13 de la C. Pol.) por la exclusión de la semaforización de las actividades relacionadas con el alumbrado público. La Corte decidió declarar exequible la norma por el cargo de la violación del principio de autonomía local e inhibirse en el caso de la posible violación del principio de igualdad por la exclusión de la semaforización.

[12] En la Sentencia C-155 de 2016 también se hace referencia a la decisión expedida por la Corte Suprema de Justicia de 12 de marzo de 1980 que demandó el artículo 1° de la Ley 97 de 1913 en la potestad que se le otorgaba al Concejo Municipal de Bogotá de regular el impuesto de alumbrado público. En dicha oportunidad se indicó que, "*(...) c) Los Concejos tampoco gozan de iniciativa tributaria, debiendo limitarse a votar, organizar y reglamentar aquellos gravámenes que la ley haya creado o autorizado con destino a los municipios, con subordinación a la Constitución la ley y las ordenanzas//. De este modo, hay que concluir en que la competencia tributaria es compartida entre el Congreso, que tiene iniciativa en esta materia y capacidad reguladora incondicional, y las Asambleas y los Concejos, los cuales carecen de iniciativa, pero son titulares de facultad reglamentaria de las leyes que creen o autoricen impuestos, en aquello que no haya sido reglamentado por las leyes*" (M.P. Luis Carlos Sáchica, Gaceta Judicial, No 2403, p. 16 a 23).

Se indicó que la destinación específica de la tarifa del alumbrado público para cubrir los gastos del mismo servicio, era constitucional y no vulneraba el principio de autonomía territorial, porque en este caso se trata de una contribución especial, que según el artículo 338 de la C. Pol. Tiene como finalidad "*la recuperación de los costos de los servicios que les presten o participen en los beneficios que les proporcionen*" que brinda una plataforma tributaria adecuada para la financiación de un servicio público esencial.

Señaló la Corte en dicha ocasión lo siguiente:

"*Surge entonces la pregunta de si, por el solo hecho de que el legislador cree una contribución especial para el nivel territorial, aquello implicará automáticamente el desconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales, pues se está disponiendo con ello la destinación específica de los recursos recaudados. La respuesta a partir de nuestra Constitución* ***es que no existe tal afectación de la autonomía territorial*** *pues el constituyente: (i) determinó que las contribuciones están encaminadas en su régimen al propósito de 'recuperación de los costos de los servicios que les presten o [la] participación en los beneficios que les proporcionen'; (ii) no limitó al legislador en la escogencia de la tipología de los tributos de las entidades territoriales, pudiendo optar libremente por la creación de impuestos, tasas o contribuciones; (iii) en este sentido, si el legislador crea tasas o contribuciones para el nivel territorial, debe atender el propósito constitucional de recuperar los costos o retribuir la participación de los obligados en los beneficios; y como consecuencia de esto, (iv) necesariamente deberá definir una destinación específica para los recursos recaudados mediante tasas y contribuciones, sin que se pueda suponer que con ello pretende invadir el ámbito de autonomía de las entidades, sino hacer realidad la cualificación constitucional de este tipo de tributos*"[13].

Del mismo modo, se indicó que el legislador estableció una contribución especial para la eficiente prestación del servicio de alumbrado público, y que dicho mecanismo de financiación no se revela ni arbitrario, ni desproporcionado, ni tampoco "*dan indicios sobre una intención de sustraer competencias a las entidades territoriales*".

Así mismo se hizo énfasis en este fallo que la soberanía tributaria es, en tiempos de paz, un atributo de las entidades territoriales concurrente con el legislador, ya que el artículo 287 de la C. Pol. Estableció que dicha potestad debe realizarse "*dentro de los límites que le imponen la Constitución y la ley*" y en tal caso por la configuración del legislador como contribución especial le impone a la entidad territorial la destinación de los recursos de manera exclusiva para sufragar los costos de la prestación del servicio.

[13] Negrilla fuera del texto.

208
110

De otra parte, se hizo referencia al tema en la Sentencia **C-272 de 2016**, en donde se realizó nuevamente el control de constitucionalidad del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 del Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018. En este caso la Corte decidió declarar la inexequibilidad de la norma porque estimó que no puede ser creada una contribución especial que vaya en detrimento del principio de progresividad del tributo porque esto vulneraría el Estado social de derecho.

En este caso se indicó que una de las principales manifestaciones del Estado social de derecho está dada por la garantía de la prestación adecuada de los servicios públicos, y que establecer el alumbrado público como una contribución especial en últimas deja librada, "*...la satisfacción de una necesidad general a criterios de suficiencia económica y rentabilidad del prestador del servicio, en relación con aparentes beneficiarios individuales del servicio, resulta ostensiblemente contrario a los mandatos superiores*".

Por otro lado, se indicó que la contribución especial del alumbrado público lesiona de manera intensa el principio de prevalencia del interés general consagrado en el artículo 1º de la Constitución, *"(...) por cuanto el alumbrado público es un servicio que encuentra su razón de ser en la satisfacción de un interés general, pues los bienes que reporta no pretenden ni permiten incrementar utilidades ni beneficiar a sujetos particulares y, al contrario, están relacionados con las condiciones de seguridad de la población y la obligación que tienen las autoridades de proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades (art. 2º)".*

Sobre el carácter de servicio de alumbrado público no domiciliario se indicó que,

"*(i) hay una relación inescindible entre la cláusula de Estado social y la prestación de los servicios públicos, por expresa disposición constitucional; (ii) la ley debe fijar el régimen jurídico de su prestación, que puede ser llevada a cabo por el Estado o particulares. No obstante, aquél mantiene la potestad de la regulación, control y vigilancia de su suministro; (iii) por razones de soberanía o de interés general, el Estado puede reservarse la prestación de determinados servicios públicos; (iv) en cualquier caso, el legislador está en la obligación de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nación; (v) en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación. Así mismo, (vi) el legislador debe llevar a cabo la regulación de los servicios públicos, con el fin de alcanzar, en un marco de sostenibilidad fiscal, el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, fines sociales del Estado y, por último, (vi) la sostenibilidad fiscal no puede actuar en perjuicio de la prioridad del gasto social, ni puede dar lugar al menoscabo de los derechos fundamentales, a la restricción de su alcance o a la negación de su protección efectiva".*

Además, se hizo énfasis en que "*la contribución especial del alumbrado público*" deja de lado el objetivo de salvaguarda el interés colectivo y lo condiciona a supuestas relaciones privadas, y en específico, a unos criterios de rentabilidad y viabilidad financiera determinados por el prestador del servicio de alumbrado de cuya apreciación, en últimas dependerá, la satisfacción de una necesidad esencial para todo el conglomerado, ya que dicho servicio proporciona iluminación a calles, plazas, parques, alrededores de escenarios deportivos, caminos y carreteras a cargo del municipio, zonas peatonales de parqueo particular o bahías y andenes[14].

Enfatizo la Sala, que en este caso se trata de una demanda de una disposición normativa diferente, ya que el legislador estableció por una parte que el alumbrado público se trataba de un impuesto y no una contribución especial, y fijó limitaciones en la regulación que se efectúa por parte del gobierno al señalar en el parágrafo 2º que esta determinación se realizará "*sin perjuicio de la autonomía y las competencias de los entes territoriales*".

Hay que tener en cuenta que la inexequibilidad que se estableció en la Sentencia C-272 de 2016 fue por el cargo de violación de establecer el alumbrado público como una contribución especial que vulnera el principio de Estado social de derecho e interés general, cargo que no se presenta en esta demanda.

Por otro lado hay que destacar que en este caso el legislador fue muy cuidadoso en establecer, que el alumbrado público se trataba de un **impuesto** inherente al servicio de energía eléctrica con la destinación exclusiva de la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público incluyendo el suministro, la administración, la operación, el mantenimiento, la expansión y el desarrollo tecnológico asociado (art. 350), así como para complementar la destinación a la actividad de iluminación ornamental y navideña de los espacios públicos (parágrafo art. 350).

En este caso, se comprueba que el legislador no quiso optar por la fórmula de **la contribución especial** que utilizó en el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 "*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018*"[15], porque atendiendo al precedente establecido en la **Sentencia C-272 de 2016,** estimó que no se puede utilizar esta figura tributaria en el caso del cobro del servicio de alumbrado público, ya que en este caso no se puede tener en cuenta como sujetos pasivos del tributo

[14] Se dispuso que este servicio puede ser considerado como un "bien público no divisible" prestado a una colectividad porque se trata de una prestación que no puede ser desagregada o fraccionada a nivel jurídico como deber público. Se indicó como ejemplo que, "*La luz producida por un farol, ejemplifica el autor citado, puede ser consumida conjuntamente por todos los vecinos del lugar en el cual está emplazado el farol, pero también por todos los que pasan por allí*".

[15] Se indicaba en dicha norma que, "*Los costos y gastos eficientes de todas las actividades asociadas a la prestación del servicio de alumbrado público serán recuperados por el municipio o distrito que tiene a cargo su prestación a través de una contribución especial con destinación específica para la financiación de este servicio. Dichos costos y gastos se determinarán de conformidad con la metodología que para tales efectos establezca el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que delegue*" (Subrayado fuera de la norma).

a supuestos beneficiarios individuales, ya que se trata de una solventar una necesidad general que no pretenden incrementar utilidades individuales ni beneficiar sujetos particulares, sino que, como se dijo en aquella ocasión, tiene como objetivo proteger intereses generales como por ejemplo incrementar las condiciones de seguridad de la población y proteger a todas las personas en su vida, honra y bienes.

En relación con el impuesto del servicio de alumbrado público, también se pronuncia la Sentencia **C-155 de 2016** de la Corte Constitucional, haciendo énfasis en que el impuesto de alumbrado público *"...le impone a la entidad territorial la destinación de los recursos de manera exclusiva para sufragar los costos de la prestación del servicio, pero salvaguarda un grado de autonomía razonable al mantener la renta de carácter municipal o territorial sin conceder exenciones, ni asumiendo el legislador la facultad de establecer directamente la tarifa al brindarle la posibilidad de optar por otros mecanismos de financiación de la prestación del servicio de alumbrado público, y al otorgarle a los entes territoriales la discrecionalidad de adoptar o no la contribución, respetando la destinación de origen legal"*.

En **conclusión,** la Corte ha dispuesto que la prohibición contenida en el artículo 359 de la C. Pol. de establecer rentas con destinación específica, se refiere a los impuestos de carácter nacional. Esta prohibición tiene como objetivo proteger las rentas que se van a distribuir a las entidades territoriales mediante la descentralización fiscal a través del sistema general de participaciones y los ingresos corrientes de la Nación. En cuanto al impuesto derivado del servicio público no domiciliario de alumbrado público, se estableció jurisprudencialmente que la destinación de los recursos de este impuesto para sufragar los gastos derivados de la prestación de este servicio no va en contra de la prohibición contenida en el artículo 359 de la C. Pol., siempre y cuando el legislador no establezca la tarifa, ni conceda exenciones directamente.

En el informe de 18 de diciembre de 2017 del Departamento Nacional de Planeación - DNP se establece que la falta de interventoría y control, sobrecostos en las tarifas de energía, mala calidad del servicio y ausencia de un plan de manejo adecuado de residuos son algunos de los problemas del alumbrado público. Para la entidad la diversidad en las tarifas de energía y costos de operación se debe en gran parte a la falta de control. Según los datos de la evaluación sólo el 19,4% de los municipios visitados tiene sistemas de medición precisos para la verificación del suministro de energía. En el 26,9% de los municipios no se verifica, en el 7,5% se hace según los datos de la interventoría, en el 26,9% se paga el suministro con información del cálculo realizado por el operador, en el 32,8% según inventario del municipio y en el 38,8% de los casos se paga según el inventario del comercializador. Finalmente encontró que en el 55,1% de los municipios encuestados no cuentan con un plan

de manejo ambiental para la disposición de los residuos del alumbrado público, que deriva en que se haga una mala disposición en los residuos de alumbrado público[16].

Así las cosas, la regulación en torno al impuesto de alumbrado público tuvo como finalidad la de armonizar el cobro de las tarifas de parte de los municipios y distritos, para que existiera homogeneidad en las tarifas, no se presentaran sobrecostos en las prestación del servicio y desigualdad en el cobro de este impuesto ya que según el legislador desde la ley 97 de 1913 no se ha podido regular el hecho generador, los sujetos pasivos, la base gravable y la tarifa de este impuesto, dando lugar a distintas problemáticas que impactan en la eficiencia de la prestación del servicio público.

El Decreto 943 de mayo 30 de 2018 el cual modifica y adiciona la Sección 1, Capítulo 6 del Título III del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, relacionado con la prestación del servicio de alumbrado público, define el Servicio público no domiciliario de iluminación, inherente al servicio de energía eléctrica, que se presta con el fin de dar visibilidad al espacio público, bienes de uso público y demás espacios de libre circulación, con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o distrito, para el normal desarrollo de las actividades.

Indica que el servicio de alumbrado público comprende las actividades de suministro de energía eléctrica al sistema de alumbrado público, la administración, operación, mantenimiento, modernización, reposición y expansión de dicho sistema, el desarrollo tecnológico asociado a él, y la interventoría en los casos que aplique. Y que no se considera servicio de alumbrado público la semaforización, los relojes digitales y la iluminación de las zonas comunes en las unidades inmobiliarias cerradas o en los edificios o conjuntos de uso residencial, comercial, industrial o mixto, sometidos al régimen de propiedad horizontal, la cual estará a cargo de la copropiedad.

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

[16] La evaluación se realizó a partir de una información recolectada de 703 municipios. En 85% de los municipios se detectó que de los municipios consultados no cuentan con interventor para hacerles seguimiento a la prestación del servicio de alumbrado. En relación con las tarifas se estableció que en algunos municipios y distritos se pagan costos más altos de la tarifa del mercado y que esto se debe a las malas negociaciones que hacen las alcaldías a la hora de contratar el suministro de energía destinada al alumbrado público. Ver: Informe del DNP de 18 de diciembre de 2017, https://www.dnp.gov.co/Paginas/DNP-revela-desorden-en-prestaci%C3%B3n-de-servicio-de-alumbrado-p%C3%BAblico-en-el-pa%C3%ADs.aspx).

202
112

respectivo corredor vial, acorde a lo dispuesto por el artículo 68 de la Ley 1682 de 2013.

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

Define el **Sistema de Alumbrado Público,** como aquel que comprende el conjunto de luminarias, redes eléctricas, transformadores y postes de uso exclusivo, los desarrollos tecnológicos asociados al servicio de alumbrado público, y en general todos los equipos necesarios para la prestación del servicio de alumbrado público que no forman parte del sistema de distribución de energía eléctrica.

Adiciona la definición de: **"Desarrollos tecnológicos asociados al servicio de alumbrado público"** entendiendo por ello, aquellas nuevas tecnologías, desarrollos y avances tecnológicos para el sistema de alumbrado público, como luminarias, nuevas fuentes de alimentación eléctrica, tecnologías de la información y las comunicaciones, que permitan entre otros una operación más eficiente, detección de fallas, medición de consumo energético, georreferenciación, atenuación lumínica, interoperabilidad y ciberseguridad.

Reitera que son los municipios o distritos son los responsables de la prestación del servicio de alumbrado público, el cual podrán prestar de manera directa, o a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del servicio de alumbrado público que demuestren idoneidad en la prestación del mismo, con el fin de lograr un gasto financiero y energético responsable.

Le señala al municipio o distrito el deber de garantizar la continuidad y calidad en la prestación del servicio de alumbrado público, así como los niveles adecuados de cobertura. Y que tiene la obligación de incluir en rubros presupuestales y cuentas contables, independientes, los costos de la prestación del servicio de alumbrado público y los ingresos obtenidos por el impuesto de alumbrado público, por la sobretasa al impuesto predial en caso de que se establezca como mecanismo de financiación de la prestación del servicio de alumbrado público, y/o por otras fuentes de financiación.

Habla del **Estudio Técnico de Referencia** de determinación de costos estimados de prestación en cada actividad del servicio de alumbrado público, que deberá mantenerse público en la página web del ente territorial y contendrá como mínimo, (i) el estado actual de la prestación del servicio en materia de infraestructura, cobertura, calidad y eficiencia energética; (ii) definición de las expansiones del servicio; (iii) costos desagregados de prestación para las diferentes actividades del servicio de alumbrado público; (iv) determinación clara del periodo máximo en el que el Estudio Técnico de Referencia será sometido a revisión, ajuste, modificación o sustitución sin que este periodo supere cuatro (4) años.

Indica que el Régimen de contratación para la prestación del servicio de alumbrado público a través de terceros se regirán por las disposiciones contenidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y demás normas que lo modifiquen, adicionen o complementen, incluyendo los instrumentos de vinculación de que trata la Ley 1508 de 2012 o la disposición que la modifique, complemente o sustituya; y Que los Contratos de suministro de energía con destino al servicio de alumbrado público se regirán por las disposiciones de las leyes 142 y 143 de 1994, y la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

Habla de los Criterios técnicos para la determinación del impuesto de alumbrado público indicando que el Acuerdo municipal que adopte dicho impuesto, será publicado o divulgado según lo establecido en el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, y que incluirá: *1. Costos totales y por actividad: 2. Clasificación de los usuarios del servicio de alumbrado público: 3. Consumo del servicio de energía eléctrica domiciliario: 4. Consumo de energía eléctrica del sistema de alumbrado público: 5. Nivel de cobertura, calidad y eficiencia energética del servicio de alumbrado público.*

Sobre la Metodología para la determinación de los costos por la prestación del servicio de alumbrado público, señala que en aplicación de lo dispuesto en el artículo 351 de la Ley 1819 de 2016, para la determinación del valor del impuesto a recaudar, los municipios y distritos deberán considerar como criterio de referencia el valor total de los costos estimados de prestación en cada componente de servicio. Los Municipios y Distritos deberán realizar un estudio técnico de referencia de determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público, de conformidad con la metodología para la determinación de costos que establezca el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que delegue dicho Ministerio, pudiendo recaer dicha delegación en la Comisión de Regulación de Energía y Gas. La determinación de los costos por la prestación del servicio de alumbrado público deberá tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

1) Los costos totales y discriminados por unidades constructivas asociados a la inversión, modernización, expansión y reposición del Sistema de Alumbrado Público. Se incluirá la inversión de activos de terceros para el servicio de alumbrado público, excluyendo aquellos que sean entregados en forma gratuita o sean remunerados mediante otro mecanismo.

2) Los costos de referencia asociados a la administración, operación, mantenimiento y desarrollo tecnológico del Sistema de Alumbrado Público, para lo cual se deberán tener en cuenta las diferentes tecnologías en fuentes luminosas y luminarias, así como las condiciones en las cuales opera el sistema (ambientales, geográficas, climatológicas, entre otras). Se incluirá el pago por uso de activos de terceros para el servicio de alumbrado público, excluyendo aquellos que sean remunerados mediante otro mecanismo.

3) Los costos de las interventorías de los contratos para la prestación del servicio de alumbrado público.

4) Los costos de la actividad de suministro de energía.

5) Los costos asociados a la gestión ambiental de los residuos del Alumbrado público derivados de la aplicación del plan de manejo ambiental de disposición y/o reciclaje de dicho (sic) residuos con el que cuente cada ente territorial en concordancia con la Ley 1672 de 2013.

El Control, inspección y vigilancia en la prestación del servicio de alumbrado público estará sujeta a las siguientes entidades:

Control Técnico: Ministerio de Minas y Energía. El control de los aspectos técnicos relacionados con la prestación del servicio, será ejercido por parte de las interventorías, en los términos del inciso 3 del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. Las interventorías elaborarán informes periódicos, haciendo especial énfasis en los aspectos técnicos, ambientales y económicos.

Control Social: Para efectos de ejercer el control social establecido en el artículo 62 de la Ley 142 de 1994 los contribuyentes y usuarios del servicio de alumbrado público podrán solicitar información a los prestadores del mismo, a la Contraloría respectiva en el ámbito territorial y a la interventoría. Los municipios o distritos definirán la instancia de control ante la cual se interpongan y tramiten las peticiones, quejas y reclamos de los contribuyentes y usuarios por la prestación del servicio de alumbrado público, los cuales serán registrados y tramitados de forma independiente

Control Fiscal: El control fiscal de que trata la Ley 42 de 1993, será ejercido por las contralorías departamentales, distritales y/o municipales, según corresponda la competencia del sujeto de control, respecto del manejo contractual con los prestadores del servicio de alumbrado público y sus interventores, así como al recaudo y uso del impuesto.

Para una mayor ilustración sobre el presente ejercicio auditor, es necesario precisar las funciones de la UAESPM relacionadas con el servicio de alumbrado Público, de acuerdo con el Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516 de 2016:

- Diseñar las estrategias, planes y programas para el manejo integral de los residuos sólidos, alumbrado público y servicios funerarios.
- Dirigir y coordinar la prestación de los servicios públicos propios del manejo integral de residuos sólidos, el servicio de alumbrado público y los servicios funerarios.
- Realizar el seguimiento y la evaluación de los servicios propios del manejo integral de residuos sólidos, alumbrado público y servicios funerarios.
- Promover la participación democrática de los usuarios de los servicios a su cargo.

- Realizar el seguimiento a los prestadores y operadores de los servicios públicos.
- Realizar los estudios técnicos que permitan la prestación de los servicios públicos con calidad, cobertura y continuidad.
- Promover la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades que prestan servicios públicos.
- Administrar la prestación del servicio de alumbrado público y supervisar los prestadores del mismo.
- Cumplir y coordinar con los demás organismos y entidades el cumplimiento de las sentencias proferidas por las jurisdicciones constitucional y de lo contencioso administrativo, proferidas en contra de la entidad territorial, en aquellos asuntos relacionados con el propósito de la Unidad.

Así mismo, el recaudador en el municipio de Santiago de Cali del impuesto de alumbrado público es EMCALI EICE ESP, el supervisor de la prestación del servicio de alumbrado público es la UAESPM., y el administrador y fiscalizador del tributo de alumbrado público es el Departamento Administrativo de Hacienda Municipal.

2. ALCANCE

Para el ejercicio fiscalizador se determinó una duración de 56 días hábiles y busca evaluar la gestión de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales - UAESPM, en la Prestación del Servicio Público de Alumbrado en el Municipio de Santiago de Cali en la Vigencia 2019, conforme los objetivos planteados.

La situación particular de la Emergencia Sanitaria por el COVID-19, limitó la práctica de las visitas fiscales de verificación en terreno.

3. MUESTRA DE AUDITORÍA

Para la presente auditoría se evaluó el Convenio Interadministrativo S/N de 1997 firmado entre EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI y ENERCALI S.A hoy EMCALI EICE ESP, el cual enmarca la prestación del servicio de Alumbrado Público y su ejecución en la vigencia 2019.

La contratación asociada a la iluminación ornamental y navideña no se considera servicio de Alumbrado Público.

204
114

4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

La Contraloría General de Santiago de Cali como resultado de la calificación de la matriz de control fiscal determina que la gestión fiscal de la UAESPM es DESFAVORABLE con una calificación de 70,5 puntos como se ilustra en la siguiente tabla; es menester resaltar, que en el presente ejercicio fiscalizador se evaluó la efectividad de los controles teniendo en cuenta la función asignada a la UAESPM de "control y vigilancia", asunto que se detalla en la evaluación de cada uno de los Componentes.

Tabla 1 Matriz de Evaluación de la Gestión Fiscal UAESPM – Servicio de alumbrado Público Vigencia 2019

Variables	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación Total
Control de Gestión	70,5	0,5	35,2
Control de Resultados	67,0	0,3	20,1
Control Financiero	76,0	0,2	15,2
Concepto de la Gestión Fiscal		1,00	**70,5**

Fuente Matriz de Gestión Fiscal.

Atendiendo el objetivo general de la auditoría, contemplado en el Plan de Vigilancia de Control Fiscal Territorial - PVCFT, el concepto obtenido de la evaluación a la gestión de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales-UAESPM, frente a la Prestación del Servicio Público de Alumbrado en el Municipio de Santiago de Cali, en la vigencia 2019, resultó Desfavorable por cuanto se evidenciaron debilidades en la labor de supervisión en la prestación del servicio.

4.1. CONTROL DE GESTIÓN

Como resultado de la calificación de la matriz, el concepto sobre el Control de Gestión es DESFAVORABLE para la UAESPM, con 70,5 y un concepto DESFAVORABLE sobre la efectividad en sus controles.

Tabla 2 . Control de Gestión UAESPM

Factores	Calificación Parcial	Ponderación	Efectividad Controles	Calificación Total
Contractual	53,3	0,40	73,5	21,3
Legalidad	73,0	0,30		21,9
Ambiental	57,7	0,20		11,5

Tabla 2 . Control de Gestión UAESPM				
Factores	**Calificación Parcial**	**Ponderación**	**Efectividad Controles**	**Calificación Total**
TIC	85,0	0,10		8,5
Calificación total		1,00		**70,5**
Concepto de Gestión			**DESFAVORABLE**	

Fuente Matriz de Gestión Fiscal

4.1.1. Control Gestión Contractual

Como resultado de la calificación de la Matriz el concepto sobre el Factor de Gestión Contractual es con DEFICIENCIA, para la UAESPM con 53,3 puntos.

Tabla 3 Factor Gestión Contractual					
VARIABLES A EVALUAR	CALIFICACIONES EXPRESADAS POR LOS AUDITORES		Promedio (Eficacia variables)	Ponderación	Puntaje Atribuido
	Prestación Servicios	Q			
Cumplimiento Principio de Transparencia	50	1	50,0	0,1	5,0
Cumplimiento principio de planeación	83	1	83,3	0,3	25,0
Cumplimiento principios de la función administrativa.	63	1	62,5	0,2	12,5
Cumplimiento obligaciones contractuales	90	1	90,0	0,4	10,8
CUMPLIMIENTO EN GESTIÓN CONTRACTUAL				**1,00**	**53,3**

Fuente Matriz de Gestión Fiscal

En la ejecución de la presente auditoría y de acuerdo con la información suministrada por la UAESPM, se procedió a verificar el cumplimiento de los procedimientos establecidos en la función de supervisión de la prestación del servicio de Alumbrado Público y el seguimiento que adelanta la UAESPM a los prestadores y operadores del servicio público de alumbrado en Santiago de Cali.

Así las cosas, se evalúo el cumplimiento al convenio Interadministrativo municipio de Santiago de Cali – EMCALI EICE ESP para la prestación del servicio de

alumbrado público suscrito en agosto 4 de 1997. El citado convenio ha sufrido modificaciones a través de la suscripción de nueve (9) Otrosíes.

Igualmente, se llevó a cabo la revisión de los informes de supervisión de alumbrado público, rendidos por la UAESPM para la vigencia 2019.

Evaluación a los Informes de la UAESPM sobre la supervisión del servicio de alumbrado público.

En la evaluación de la supervisión adelantada por la UAESPM al convenio interadministrativo celebrado entre el Municipio de Santiago de Cali y la Empresa de Energía Eléctrica de Cali - ENERCALI S.A. ES.P. (hoy fusionada con EMCALI E.I.C.E. E.S.P.), cuyo objeto es: *"prestar el servicio de alumbrado público definido como el suministro de energía eléctrica, la compraventa de energía eléctrica, facturación y el recaudo de los dineros vía tarifaria de alumbrado público, instalación, recambio, mantenimiento y administración de la infraestructura y elementos necesarios para la prestación del servicio de alumbrado público del municipio de Santiago de Cali, incluidas las nuevas obras que se anexen al sistema. Todo lo anterior lo realiza ya sea por sí misma o a través de un tercero o de manera conjunta"*., se evidencian debilidades de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESPM en las actividades y funciones jurídicas, legales de vigilancia y control, en sus cuatro (04) Informes de Supervisión de Alumbrado Público, presentados trimestralmente en las fechas de: marzo 31, junio 30, septiembre 30 y diciembre de la vigencia 2019.

En apartes de los informes de supervisión, llama la atención en el primer informe cuando describe el apoyo jurídico brindado a la supervisión del convenio interadministrativo, en lo concerniente a:

(i) Ajustes de oficios,

(ii) Acompañamiento en mesa de trabajo de febrero 4/19, con el fin de tratar lo relacionado con el material retirado por modernización y obsolescencias,

(iii) Ajustes de oficios en respuesta al Concejo de Cali, a la Personería Municipal y a la Secretaría de Vivienda, sobre competencias de la Unidad,

(iv) Acompañamiento en mesa de trabajo de marzo 6/19, con el fin de tratar lo relacionado con el daño ocasionado a algunas palmeras por evento denominado "Tiendas de mi Valle",

(v) Frente a estos temas se realizó el análisis jurídico respectivo y se proyectó desde ese alcance, las respectivas comunicaciones.

(vi) Apoyo con el análisis jurídico de los conceptos por la prestación del servicio de alumbrado público, que se hallan en controversia con EMCALI, realizando las conclusiones y asistiendo a reunión en Jurídica del Municipio.

(vii) Apoyo, en distintas actividades, relacionado con la cronología y estructura del concepto jurídico, y la cronología de las etapas frente a la controversia que se ha presentado con EMCALI, por las actividades inherentes a la prestación del servicio de alumbrado público, que no han sido reconocidas por el Municipio, por deficiencia e insuficiencia probatoria.

(viii) Apoyo, conceptos jurídicos ante las áreas del municipio, frente al desarrollo de actividades derivadas del convenio interadministrativo EMCALI-Municipio, proyectando el análisis jurídico de los conceptos actualmente en controversia con EMCALI, relacionados con la prestación del servicio de alumbrado público.

Si bien en el Informe describe la actividad de apoyo jurídico a la supervisión del convenio, no da claridad sobre la orientación dada: Qué motivó a hacer ajustes a los oficios, cuál es la posición asumida en la mesa de trabajo del 4 de febrero/19, en qué consistió, de qué manera aportó en favor de la UAESPM., para que se protegiera su función de supervisor en los temas que relaciona: material retirado por modernización y obsolescencias?, sobre los ajustes a los oficios de respuesta al Concejo, a la Personería y a la Secretaría de Vivienda, por temas de relevancia como son la competencia de la UAESPM., es necesario señalar ¿qué interpretación u orientación le está dando al tema de competencias ante instancias de tal importancia?, habla del acompañamiento a mesa de marzo 6/2019, para tratar un daño ocasionado en el marco del Alumbrado Navideño 2018, limitando el conocimiento del resuelve del asunto a indicar que adelantó el análisis jurídico y proyectó desde ese alcance las comunicaciones, quedando sin conocerse ¿cuál fue el resultado del análisis y en qué sentido y cuál es el objetivo de las comunicaciones producidas?; señala el informe del apoyo con análisis jurídico de los conceptos por la prestación del servicio de alumbrado público, en controversia con EMCALI, limitándose a señalar que realizó las conclusiones y asistió a reunión con Jurídica del Municipio, pero no se describe,¿ en qué consisten los asuntos en controversia que probabilidades de éxito se tiene frente a ellos, cuál es la tesis jurídica que se asume por la UAESPM en la discusión? también señala el informe del apoyo a distintas actividades relacionadas con la cronología y estructura de concepto jurídico, frente a la controversia con EMCALI, por actividades de la prestación del servicio de alumbrado público, que no han sido reconocidas por el Municipio, por deficiencia e insuficiencia probatoria, quedamos también sin conocer la postura de la UAESPM., frente al caso, ¿cuáles son los avances, las posiciones, las probabilidades, la tesis jurídica de la UAESPM?

Igualmente, expresan llevar a cabo la integración de los aspectos jurídicos, análisis jurídico de la normatividad vigente y aplicable a las actividades del convenio, porque siendo el tema de tal importancia, esa integración, ese análisis debe comprender un argumento más concreto, claro, detallado, específico, que el simple enunciado de la actividad, sin conocer el producto, debate, tesis, interpretación y finalmente posición sobre la materia legal, jurídica y contractual.

En el segundo informe, cuando describe el apoyo jurídico brindado a la supervisión del convenio interadministrativo en lo concerniente a:

(i) Apoyo: (i) ajustes oficios respuesta al Concejo proposiciones 011, 047 y 049; (ii) en el fallo del Juzgado 6° Administrativo de Cali, Acción Popular – alumbrado público; (iii) acompañamiento mesa en Jurídica de la Alcaldía; (iv) elaboración documento jurídico-posibilidad de interponer recurso de alzada.

(ii) Acompañamiento jurídico al equipo de supervisión, en distintas actividades, relacionado con la cronología y estructura del concepto jurídico, y la cronología de las etapas frente a la controversia que se ha presentado con EMCALI, por las actividades inherentes a la prestación del servicio de alumbrado público, que no han sido reconocidas por el Municipio, por deficiencia e insuficiencia probatoria.

(iii) Apoyo a la supervisión por solicitud de conceptos jurídicos ante las áreas del municipio competentes para tal fin, relacionados con el desarrollo de actividades derivadas del convenio interadministrativo celebrado por el Municipio de Cali y EMCALI, en lo relacionado con el análisis jurídico de los conceptos actualmente en controversia con EMCALI: uso de instalaciones, interventoría y mantenimiento de vehículos canasta.

En este segundo informe de supervisión, no se describe en qué consistió el apoyo ofrecido para atender las proposiciones No. 011, 047 y 049 del Honorable Concejo Municipal, cuál fue el sentido y orientación de tales respuestas; sobre el apoyo al fallo del Juzgado Administrativo por la Acción Popular, tampoco se describe en qué consistió el apoyo, acaso interpuso algún recurso, participó de alguna actuación en el Juzgado, cuál fue la posición asumida por la UAESPM., frente a la acción popular, sobre el acompañamiento en la mesa en la Oficina Jurídica de la Alcaldía, tampoco se conoce cuáles son los aportes, decisiones, posiciones, ni siquiera cuál fue el resultado de la mesa; y frente al documento jurídico sobre la posibilidad de interponer un recurso de alzada, tampoco se da a conocer cuál es la posición, la tesis jurídica, las probabilidades de éxito, y el resultado o decisión tomada al respecto.

En el tercer informe, cuando describe el apoyo jurídico brindado a la supervisión del convenio interadministrativo en lo concerniente a:

(i) seguimiento al cumplimiento de las estipulaciones contractuales incluidas las modificaciones realizadas al convenio interadministrativo, conforme a las normas que regulan la materia.
(ii) Desde el alcance jurídico se examina la legalidad de los actos administrativos proferidos como resultado de la prestación del servicio de alumbrado público, efectuando el respectivo análisis jurídico para la toma de decisiones y la verificación del cumplimiento del objeto y obligaciones contractuales.
(iii) Acompañamiento jurídico, no solo la observancia al cumplimiento de los principios de la función administrativa en la contratación, es igualmente

preventivo, en procura de no generar situaciones de riesgo frente al manejo del recurso público.

Sobre las anteriores afirmaciones, no hacen claridad en qué ha consistido efectivamente el seguimiento al cumplimiento de las estipulaciones contractuales, cuál es el análisis que le permite dar un visto bueno sobre el particular; expresa del seguimiento a las modificaciones realizadas al convenio, pero no indica cuáles son las modificaciones; señala que examina la legalidad de los actos administrativos de la prestación del servicio de alumbrado público, que sobre ellos hace un análisis jurídico para la toma de decisiones y la verificación del cumplimiento del objeto y las obligaciones contractuales, pero no se describe en qué consiste su examen de legalidad, de que actos administrativos habla, y cuál es finalmente la decisión tomada; cuál es la verificación del cumplimiento del objeto contractual y sus obligaciones; finalmente indica que el acompañamiento jurídico es al cumplimiento de principios de la función administrativa, que es preventivo, pero no describe o detalla actividades llevadas a cabo para ejercer el control.

En el cuarto informe, cuando describe el apoyo jurídico brindado a la supervisión del convenio interadministrativo en lo concerniente a:

(i) con los actos administrativos que ordenaron pago a EMCALI, los cuales fueron objeto de recurso de reposición, subsidiario el de apelación, se realizó el análisis jurídico encaminado a determinar la viabilidad o no del reconocimiento y posterior pago de los conceptos en controversia con EMCALI tales como: Uso de instalaciones, interventoría y mantenimiento de vehículos canasta. Desde ese alcance, se participó en las mesas de trabajo convocadas para el respectivo estudio.

(ii) *El alcance jurídico de la supervisión ha efectuado seguimiento al cumplimiento de las estipulaciones contractuales incluidas las modificaciones realizadas al convenio interadministrativo, conforme a las normas que regulan la materia. (este párrafo se repite en el tercer informe).*

(iii) *Desde el alcance jurídico se examina la legalidad de los actos administrativos proferidos como resultado de la prestación del servicio de alumbrado público, efectuando el respectivo análisis jurídico para la toma de decisiones y la verificación del cumplimiento del objeto y obligaciones contractuales. (este párrafo se repite en el tercer informe).*

(iv) *El acompañamiento jurídico, refiere no solo a la observancia al cumplimiento de los principios de la función administrativa en la contratación, es igualmente preventivo, en procura de no generar situaciones de riesgo frente al manejo del recurso público. (este párrafo se repite en el tercer informe).*

En el texto del informe, respecto a los temas de controversia con EMCALI, por el uso de instalaciones, interventoría y mantenimiento de vehículo canasta, sólo indica que participa de mesas de trabajo para el estudio y que se hizo el análisis jurídico

encaminado a determinar la viabilidad o no del reconocimiento y posterior pago de los conceptos. Pero no concreta: cuál es el análisis jurídico, su resultado, y cuál es la orientación, finalmente da viabilidad o no al pago de los conceptos en controversia; nuevamente repite lo ya expresado en el tercer informe de supervisión respecto al seguimiento de las estipulaciones contractuales incluidas las modificaciones al convenio interadministrativo, pero no indica de cuáles modificaciones habla, ni en qué consistió el seguimiento; otro punto que se repite del tercer informe, es el examen de legalidad de los actos administrativos proferidos como resultado de la prestación del servicio de alumbrado público, señalan que efectúa análisis jurídico para la toma de decisiones y la verificación del cumplimiento del objeto y obligaciones contractuales, pero no explica, expone sobre: que actos administrativos se profirieron, cuál fue el resultado frente a la toma de decisiones y respecto a la verificación del cumplimiento del convenio, pues no se detalla que acciones o actividades se llevaron a cabo para lograr la verificación.

Dado la relevancia del asunto, amerita pronunciamiento particular, apartes descritos en el primer informe[17] de supervisión al alumbrado público, cuando hace mención del proyecto del Otrosí No. 10 al convenio interadministrativo. Señala que brindó apoyo en la verificación y análisis jurídico, ajustes previos al envío al Departamento Administrativo de la Gestión Jurídica Pública y al Departamento Administrativo de Contratación Pública, y el acompañamiento a la mesa de febrero 19 de 2019 en el D. A Contratación. Frente a un tema que involucra posibles modificaciones al convenio, es necesario describir en qué consistió la verificación, el análisis jurídico, cuál es la posición sobre el tema, y cuál es el aporte de la UAESPM en la mesa con Contratación Pública de la Alcaldía y los resultados.

En el segundo informe[18] de supervisión al alumbrado público, habla del apoyo en la verificación y análisis jurídico con el proyecto del Otrosí No. 11, y el argumento jurídico para el no pago a EMCALI de la actividad relacionada con la facturación y recaudo, de cara a la normatividad vigente. Observamos pues, que ya se está hablando del Otrosí No. 11, sin conocerse que sucede con el Otrosí No. 10 y cuáles son los aspectos sustanciales del mismo. Respecto al Otrosí No. 11 nos deja la idea del no pago a EMCALI de la actividad de facturación y recaudo. Se consigna en texto, que los argumentos expuestos en las citadas sentencias de la Corte, tales como la no vulneración de la libertad económica o de empresa, la libertad de configuración normativa del legislador en materia tributaria, la consagración de una carga pública justificada bajo los principios de solidaridad y eficiencia tributaria que consagra la Constitución Política (Artículo 1), la obligación ciudadana de contribuir a los gastos e inversiones del Estado, en el marco de los conceptos de justicia y equidad (Artículo 95,9), no ameritan análisis alguno que desate discusión entre las partes; solo la imperiosa necesidad de ajustar el acuerdo de voluntades al rigor de la normatividad actual y ahora ratificado por la Sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Cali, conforme se le comunicó a

[17] Marzo 31 de 2019.

[18] Junio 30 de 2019.

EMCALI EICE ESP. Pero el asunto, no pasa de allí, y no se marca desde la supervisión una actitud proactiva, firme, que aborde la toma de decisiones y el accionar coherente con lo explicado.

En el cuarto informe[19]de supervisión al alumbrado público, simplemente se señala que para el cierre de la vigencia 2019, se estructuró el proyecto de Otrosí No. 11 al convenio, para eliminar el cobro de la actividad de facturación y recaudo. Sin entrar en mayores explicaciones del cierre del asunto, explicar los pro y contras, los riesgos, y cuál es la posición del Director saliente frente al tema.

Otro tema, que se describe en el segundo informe de supervisión al alumbrado público, cuando habla del acompañamiento jurídico, en lo correspondiente al servicio de facturación y recaudo, indicando únicamente que debe ajustarse en virtud de la sentencia de la Corte Constitucional S-088, que declaro la exequibilidad de los artículos 351 y 352 de la Ley 1819 de 2016. En el mismo informe, en texto aparte cuando habla del Otrosí No. 11 al convenio, habla del apoyo en el argumento jurídico para el no pago a EMCALI de la facturación y recaudo. Considera este ente de control fiscal que era necesario que la supervisión diera mayores argumentos, explicaciones y una posición clara, firme, contundente frente al tema.

Otro tema, descrito en el primer, tercer y cuarto informe de supervisión al alumbrado público, es el de los temas de controversia con EMCALI, por el uso de instalaciones, interventoría y mantenimiento de vehículos canasta. Dice que se participó en las mesas de trabajo de estudio. Y en el informe de diciembre, señala que la situación no presentó cambio alguno, pero finalmente no es claro frente a cuál es el cierre de la actividad, cuál es el direccionamiento jurídico para no dejar en el tiempo, vivo el tema, sin definir la posición del Director.

En el tercer informe de supervisión al alumbrado público, en el punto 4.1. COMERCIALIZADORAS., se limita a señalar que, sobre el proceso de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público con las comercializadoras, corresponderá a la Oficina Técnica Operativa de Fiscalización y Determinación de Rentas del Municipio de Cali, suscribir los contratos. La función de garantizar la prestación del servicio de alumbrado público, con eficiencia, en cumplimiento de términos de cantidad, calidad y oportunidad, implica para la UAESPM, no solo limitar su accionar respecto a EMCALI EICE ESP., sino a los operadores que atienden en el municipio de Cali, área urbana y rural. Es claro que el Municipio no se ha empoderado de la administración y operación del sistema y que se podría estar ante un riesgo de que no todos los usuarios estén pagando el impuesto de Alumbrado de Público, generando por esto un presunto detrimento al Erario Público.

[19] Diciembre de 2019.

293
118

Supervisión financiera

En los informes de supervisión cuatrimestrales presentados por la Unidad Administrativa de Servicios Públicos Municipales – UAESPM, se dan los avances y ejecuciones frente al alcance financiero y bancario.

Si bien, en los informes internos generados por el profesional de apoyo a la gestión administrativa y financiera del convenio *"Verificación cálculo matemático Costos Servicio Facturación y Recaudo"* en el cual se efectúa la validación del costo del 4% facturado por EMCALI frente a servicio de facturación y recaudo. Se advierte a partir del mes de abril de 2019, las situaciones normativas frente al cobro del servicio, plasmando: "*mediante oficio radicado realizará convocatoria a mesa de trabajo a EMCALI EICE ESP, para que, en virtud del acuerdo de voluntades, se establezca la modificación al convenio interadministrativo S/N, en lo referente a suprimir la contraprestación del servicio de facturación y recaudo del impuesto de Alumbrado Público".* En informes posteriores a este, no se evidencia registro alguno de la convocatoria a las mesas de trabajo, deduciendo así que durante la vigencia fiscal auditada no se llevaron a cabo, ni se evidencia por parte de quien ejerce la verificación del cobro, solicitud consignada en el informe de la no autorización del pago de estos costos.

De igual manera, la situación descrita en los informes internos frente a la supervisión financiera, no son evidenciadas en los informes consolidados por trimestre, denotando así falta de decisión de la UAESPM frente a lo consignado en estas.

Se determinó que la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales – UAESPM en la vigencia 2019, mediante Resoluciones dio aprobación al pago por servicio de facturación y recaudo, de la siguiente manera:

cuadro 1 total facturación y recaudo

# RESOLUCIÓN	COSTO	IVA	ESTAMPILLA	TOTAL
	4%	19%	3.50%	
Resolución 027 del 20 febrero 2019	388.653.909	73.844.243	13.602.887	476.101.038
Resolución 055 del 19 marzo 2019	395.223.426	75.092.451	13.832.820	484.148.697
Resolución 093 del 27 mayo 2019	366.548.520	69.644.219	12.829.198	449.021.937
Resolución 101 del 29 mayo 2019	389.334.810	73.973.614	13.626.718	476.935.142
Resolución 126 del 27 junio 2019	420.726.439	79.938.023	14.725.425	515.389.887
Resolución 133 del 28 junio 2019	433.621.497	82.388.084	15.176.752	531.186.334

cuadro 1 total facturación y recaudo				
# RESOLUCIÓN	COSTO	IVA	ESTAMPILLA	TOTAL
	4%	19%	3.50%	
Resolución 191 del 13 agosto 2019	391.889.811	74.459.064	13.716.143	480.065.019
Resolución 213 del 30 agosto 2019	435.276.705	82.702.574	15.234.685	533.213.964
Resolución 249 del 30 octubre 2019	392.232.690	74.524.211	13.728.144	480.485.046
Resolución 250 del 31 octubre 2019	400.918.351	76.174.487	14.032.142	491.124.980
Resolución 286 del 19 diciembre 2019	420.771.863	79.946.654	14.727.015	515.445.533
Resolución 287 del 19 diciembre 2019	401.300.700	76.247.133	14.045.524	491.593.357
TOTAL	4.836.498.721	918.934.757	169.277.455	5.924.710.933

Fuente: Resoluciones UAESPM vigencia 2019, por la cual se ordena gasto para el pago de los servicios prestados al sistema de alumbrado público en cumplimiento al convenio interadministrativo y sus otrosíes, suscritos entre el municipio de Santiago de Cali y EMCALI EICE ESP.

Lo anteriormente mencionado, es verificado con los informes internos por parte del apoyo a la supervisión gestión administrativa y financiera, cruzada con las Resoluciones de pago.

Supervisión convenio interadministrativo s/n

La actividad de supervisión del Convenio Interadministrativo, requiere de un seguimiento con conocimiento especializado en la materia objeto del mismo, dada su complejidad y extensión. En consecuencia, es necesario el registro claro, preciso de las actuaciones de la supervisión que determinan en los diferentes puntos de su actuar la ruta que toma el quehacer de la ejecución contractual, porque son sus instrucciones al contratista y las recomendaciones las que encaminan la correcta o no ejecución del contrato. Por lo tanto, es obligatorio entregar sus órdenes por escrito y los requerimientos o informes que realice deben publicarse.

Es así, que se observa la enumeración de actividades y asuntos sobre los que no describe, ni detallada con claridad los hechos o circunstancias, su direccionamiento inequívoco al cumplimiento del objeto contractual ceñido a la ley. Pues omite precisar en qué consistió el desarrollo de la actividad, cuál fue su producto final, el resultado e impacto obtenido, la posición jurídica, la decisión tomada, en qué consistió el apoyo jurídico, cuál fue el resultado de la participación en las mesas.

No se evidencia frente a todo ese actuar que describe la supervisión, la lógica y coherente toma de decisiones por la UAESPM, que no cuenta con información precisa de los hechos o circunstancias, por lo que en sus Informes de Supervisión

no logra una conclusión o posición frente a las actividades descritas, si se trata de actos irregulares, que pongan o puedan poner en riesgo el cumplimiento del contrato, si el contratista no se allana al cumplimiento de los requerimientos de la supervisión, no se logra verificar que su participación en el seguimiento impacta la ejecución y el cumplimiento del contrato. Evidenciándose una falta de control de la supervisión en el manejo de los recursos.

De acuerdo con el principio de responsabilidad que rige la contratación estatal, las entidades están obligadas a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger tanto los derechos de la propia entidad como los del contratista y terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

Esta vigilancia tiene como objetivo proteger la moralidad administrativa, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual y debe ejercerse a través de un supervisor o interventor, según corresponda.

Es deber informar a la entidad de hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que pongan en riesgo el cumplimiento del contrato; así como entregar los soportes necesarios para que la Entidad Estatal desarrolle las actividades correspondientes. Su relevancia no solo a efectos de cumplir adecuadamente el contrato que lo vincula, sino como compromiso y responsabilidad para contribuir con los fines del Estado.

Al interventor no solo le compete la vigilancia sino también el control del contrato, su rol se justifica en la medida que esté al tanto de las actividades que ejecuta el contratista, buscando siempre el cumplimiento de lo pactado en tiempo y calidad.

Desde el ámbito funcional tal como se detalló al inicio del presente documento, a la UAESPM le reviste competencias, atribuciones y facultades que se integran a su labor de supervisión en la prestación del servicio de alumbrado público, su desempeño en las actividades propias que debe desarrollar, implica controlar y mejorar la prestación del servicio, involucrando a todos los operadores que interactúan en el municipio cuenta con la base de datos de los operadores del servicio que actúan en el municipio de Cali.

Desde lo funcional la UAESPM, su propósito de garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control del servicio de alumbrado público, debe advertir de las deficiencias de comunicación y operación al interior de las diferentes instancias municipales que participan para lograr el fin último que es la prestación del servicio de alumbrado público.

Responsabilidad del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal

El Municipio de Santiago de Cali, en el 2016, a través de la Dirección Jurídica[20] sobre el tema de la obligatoriedad de facturar el impuesto de alumbrado público por parte de las comercializadoras de energía que operan en el Municipio de Santiago de Cali, indica que la competencia la tiene el Departamento Administrativo de Hacienda Municipal para expedir todo tipo de actos en la etapa de planeación, precontractual, contractual y post contractual. El Departamento Administrativo de Contratación Pública[21] señala que le corresponde al Departamento Administrativo de Hacienda la administración del impuesto de alumbrado público, estructurar los contratos de recaudo con las empresas comercializadoras de energía, quienes en últimas realizan el recaudo del impuesto de alumbrado público. A través del Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública[22], en el 2020, sobre el organismo competente para la celebración de los contratos correspondientes al recaudo del impuesto de alumbrado público con las empresas comercializadoras de energía, recoge lo ya expuesto por el D.A. Contratación Pública y coincide que le compete al D.A. de Hacienda estructurar los contratos de recaudo del impuesto de alumbrado público. Así las cosas, el organismo competente para celebrar los contratos correspondientes al recaudo del impuesto de alumbrado público con las empresas comercializadoras de energía es el D.A. de Hacienda, y que en los demás aspectos contractuales le corresponde al D.A. de Contratación dar los lineamientos en la materia contractual.

El Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516 de septiembre 28 de 2016 expedido por la Alcaldía de Santiago de Cali, creó la Unidad Administrativa de Servicios Públicos Municipales – UAESPM; en el artículo 221 - Propósito, señala que tiene por objeto garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control del servicio de alumbrado público.

Le asigna el Decreto Extraordinario No. 516 de 2016 la competencia para diseñar las estrategias, planes y programas para el manejo integral del alumbrado público; dirigir y coordinar la prestación de los servicios públicos propios del alumbrado público; realizar el seguimiento y la evaluación de los servicios propios del alumbrado público; administrar la prestación del servicio de alumbrado público y supervisar los prestadores del mismo. Las funciones de la UAESPM., versan sobre la prestación del servicio de alumbrado público, su propósito de garantizarlo, coordinarlo, supervisarlo y controlar el servicio de alumbrado público, artículos 221 y 222 del Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516 de 2016.

Desde su función, a la UAESPM le corresponde garantizar la prestación del servicio de alumbrado público, su continuidad y calidad, los niveles adecuados de cobertura,

[20] Oficio 2016412100027574 de 14-12-2016 de la Dirección Jurídica de la Alcaldía de Cali.

[21] Radicación No.201941350200012254 de 01-10-2019 del Dpto. Admin. Contratación Pública.

[22] Radicado No.202041210100015724 de 12-06-2020 TRD 4121.010.5.1.188.001572 del Dpto. Admin. Gestión Jurídica Pública de la Alcaldía de Santiago de Cali.

210
120

la modernización, expansión y reposición con optimización de costos y gastos, la incorporación de desarrollos tecnológicos.

Que a la UAESPM., le corresponde por mandato expreso, pronunciarse como supervisor y/o interventor dentro de los 45 días que el agente retenedor del impuesto de alumbrado público tiene para transferir los recursos, independiente de la fiscalización a cargo del Departamento Administrativo de Hacienda. Una relación inescindible, como lo denomina el D.A. Gestión Jurídica Pública, por cuanto la prestación del servicio de alumbrado público, se financia con los recursos provenientes del impuesto de alumbrado público, conforme a destinación otorgada por la Ley 1819 de 2016.

De lo analizado, también se concluye que lo dispuesto en el artículo 352 de la Ley 1819 de 2016[23] y el artículo 22 del Acuerdo 434 de 2017, establecen que el servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público no tendrá ninguna contraprestación a quien lo preste.

Pese a que la disposición de nivel nacional Ley 1819 de diciembre 29 de 2016, acogida en el nivel local por el Acuerdo 0434 de diciembre 21 de 2017, definió de manera expresa que el servicio de recaudo y facturación no tendrá contraprestación, confirmada por la Sentencia de la Corte Constitucional C-130 de 2018, observa este ente de control fiscal una falta en la vigilancia y control de la autoridad municipal que adelanta tanto la supervisión, al aprobar cobros a la prestación del servicio de alumbrado público por el concepto de recaudo y facturación no autorizados por la ley, como a la autoridad tributaria, que administra el tributo.

Daño Patrimonial al Estado

El Artículo 6 de la Ley 610 de 2000 define el daño patrimonial al Estado, como la lesión del patrimonio Público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

Concepto de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República No. 2009 IE8857 de abril 5 de 2008, establece: "*que en acatamiento a lo señalado por el Consejo de Estado el daño fiscal entre entidades públicas deja de ser una transferencia de recursos entre las mismas, cuando se constituye un gasto injustificado que surge del incumplimiento de las funciones del gestor fiscal, pues precisamente la cancelación de una multa o de intereses de mora implica bien la*

[23] Ley 1819 de 2016 por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal.

negligencia administrativa o cualquier otra circunstancia distinta de aquellas propias eximentes de responsabilidad".

Es así como en virtud de tales poderes la entidad, ejerce la dirección, control y vigilancia del contrato. Por ello cuando el interventor o supervisor del contrato, según sea el caso, tiene el deber legal de asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación de los servicios, que pretende satisfacer con el objeto contratado.

La vigilancia administrativa, financiera, contable, técnica, jurídica del convenio interadministrativo, obliga a velar por la salvaguarda de los recursos involucrados en el negocio jurídico estatal, pudiendo con tal propósito ejercer un control sobre las condiciones económicas y financieras del convenio objeto de control, la presencia de recursos públicos, le da un sentido a la labor de vigilancia no solo a revisar que se ajuste a los términos del contrato, sino a la realización de los fines estatales específicos que con él se persiguen, protegiendo los recursos.

El artículo 82 de la Ley 1474 de 2011, señala responsabilidad fiscal y disciplinaria, tanto por el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales ejerza las funciones de interventoría.

El artículo 2 de la Ley 1882 de 2018 por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones, señala, Artículo 2. modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 82 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

"Por su parte, los interventores, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que le sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría, incluyendo la etapa de liquidación de los mismos siempre y cuando tales perjuicios provengan del incumplimiento o responsabilidad directa, por parte del interventor, de las obligaciones que a este le correspondan conforme con el contrato de interventoría. (...).

El Artículo 48, numeral 34, Ley 734 de 2000, modificado por el artículo 84, parágrafo 1°, Ley 1474 de 2011, dice: PARÁGRAFO 1. No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.

El óptimo y adecuado desempeño de las funciones asignadas a la interventoría y supervisión es de suma importancia, pues de su actuación dependerá que la administración adopte oportuna y adecuadamente las medidas necesarias para

24
121

mantener, durante la ejecución del convenio estatal, las condiciones financieras, contables, jurídicas, administrativas y técnicas que fueron previstas en él, previniéndose de esa manera, la afectación de los intereses del Estado y un posible detrimento en el patrimonio público, o la responsabilidad que le puede asistir a la entidad por las actuaciones, abstenciones, hechos y omisiones antijurídicos que les sean imputables y que causen perjuicios a sus contratistas, en armonía con los artículos 90 superior y 50 de la Ley 80 de 1993, sin perjuicio de la penal, civil, disciplinaria y fiscal que se endilgue al servidor público o contratista interventor que haya dado lugar a ello.

Este ente de control encuentra actuaciones que conllevan a una inadecuada supervisión del contrato y que afectan los principios de la función administrativa (artículo 209 de la Constitución), desarrollados por la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el interés general, el patrimonio público, los derechos de la comunidad por una mala gestión de los intervinientes de la administración municipal en la prestación del servicio de alumbrado público.

El Artículo 267 de la Constitución Política reformado por el Acto Legislativo 04 de 2019, establece que los gestores fiscales, es decir, los intervinientes en la actividad contractual, deben observar los principios de economía y efectividad, entre otros.

La contratación estatal debe garantizar la transparencia, eficiencia, moralidad, economía y en general la integridad.

El administrador del impuesto de alumbrado público y la supervisión del contrato de prestación del servicio de alumbrado público faltan a su deber de actuar de manera preventiva, al determinar en su verificación, estudio de conveniencia y oportunidad la necesidad de modificar el contrato, ajustándolo a las disposiciones de Ley, para adoptar medidas correctivas necesarias, evitando incurrir en posibles faltas disciplinarias, de responsabilidad fiscal o la comisión de un delito.

Hallazgo N° 1 de Naturaleza Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria

En la evaluación a la supervisión en la prestación del servicio de alumbrado público a cargo de la UAESPM, se evidenciaron en la vigencia 2019, falta de actuaciones encaminadas a la identificación del universo de los usuarios del servicio público de energía dentro del territorio del municipio, como tampoco de las empresas distribuidoras y comercializadoras de energía eléctrica en su jurisdicción.

El Artículo 20 del Acuerdo 0434 de 2017, el Artículo 20, modificó el artículo 170 del Acuerdo 321 de 2011, modificado por el Acuerdo 357 de 2013, compilado en el artículo 175 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, relaciona los elementos del impuesto de alumbrado público, de conformidad con el Artículo 349 de la Ley 1819 de 2016, indicando, entre otros, que el Sujeto Pasivo, son los

usuarios del servicio público domiciliario de energía eléctrica, beneficiarios del servicio público de alumbrado público, domiciliados en el municipio de Santiago de Cali, pertenecientes a los sectores residencial, comercial, oficial, industrial y otros usuarios del servicio según la clasificación prevista en el numeral 5 de este artículo.

El Artículo 22 del Acuerdo 0434 de 2017, modifica el artículo 171 del Acuerdo 321 de 2011, compilado en el artículo 176 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, trata del Recaudo y Facturación, señalando que el recaudo del impuesto de alumbrado público podrá efectuarse directamente por el organismo competente dentro de la administración municipal o a través de empresas comercializadoras de energía y podrá realizarse mediante las facturas de servicios públicos domiciliarios. Las empresas comercializadoras de energía podrán actuar como agentes recaudadores del impuesto dentro de la factura de energía. (...).

El Decreto Extraordinario Municipal No. 411.0.20.0516 de 2016, en el Artículo 221, señala que el propósito del despacho del director de la UAESPM, tiene por objeto garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control del servicio de alumbrado público; en el Artículo 222 - Funciones, le señala a la UAESPM, las siguientes: 1. Diseñar las estrategias, planes y programas para el manejo integral del alumbrado público. 2. Dirigir y coordinar la prestación del servicio de alumbrado público. 3. Realizar el seguimiento y la evaluación de los servicios de alumbrado público. (...). 5. Realizar el seguimiento a los prestadores y operadores de los servicios públicos. 6. Realizar los estudios técnicos que permitan la prestación de los servicios públicos con calidad, cobertura y continuidad. (...) 14. Administrar la prestación del servicio de alumbrado público y supervisar los prestadores del mismo.

La Ley 1474 del 2011 (Estatuto Anticorrupción) en sus artículos 82, 83 y 84, dispone aspectos regulatorios de la actividad de supervisión.

Lo anterior, por falta de control al no tomar decisiones y actuaciones desde su función administrativa y liderar acciones que le permitan resolver y atender la disposición del Acuerdo Municipal 0434 de 2017; generando riesgos en el control a la prestación del servicio de alumbrado público, al recaudo y facturación del tributo en el municipio, constituyendo una presunta falta disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 48, numeral 34 de la Ley 734 de 2002[24], modificado por el artículo 84, parágrafo 1 de la Ley 1474 del 2011.

Hallazgo N° 2 de Naturaleza Administrativa

En la evaluación de la supervisión a la prestación del servicio de alumbrado público, se evidenciaron en la vigencia 2019, debilidades en la supervisión por cuanto los informes describen la realización de actividades de apoyo jurídico y

[24] Ley 734 de 2002 derogada a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la ley 1952 de 2019

212
122

acompañamiento, sin precisar en qué consistió, cuál fue el desarrollo de la actividad, cuál fue la orientación dada, de qué manera aportó en favor de los resultados y las decisiones tomadas por la supervisión; no hay una descripción de la toma de decisiones por parte del Supervisor frente a las actividades descritas. Igual acontece con las actuaciones administrativas en el componente financiero, no detalla con precisión aspectos contables, de cartera, cuentas por pagar, Convenio Acuerdo de Pago del 2003 entre el Municipio y EMCALI ESP EICE.

Las entidades están obligadas al cumplimiento de los principios y fines de la contratación conforme a la Ley 80 de 1993, art. 209 CP desarrollado por la ley 1437 de 2011, para vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger tanto los derechos de la propia entidad como los del contratista y terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. Esta vigilancia tiene como objetivo proteger la moralidad administrativa, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual. Al igual que el registro de los saldos que afectan la información de las cuentas por cobrar, en particular las de difícil recaudo o de vieja data, que deben ser claras, de fácil entendimiento y confiables.

Por consiguiente, las debilidades en los controles en el seguimiento de las actividades de supervisión, afecta la confiabilidad en la información reportada, generando informes o registros poco útiles, poco significativos o inexactos, afectando la toma de decisiones adecuadas.

Hallazgo N° 3 de Naturaleza Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria

En la evaluación de la supervisión a la prestación del servicio de alumbrado público, en la vigencia 2019, en las actividades y funciones jurídicas, legales de vigilancia y control de la supervisión, en sus cuatro (04) Informes de Supervisión de Alumbrado Público, se evidencia lo siguiente:

- En el primer informe describe como actividad su apoyo en la verificación y análisis jurídico con la estructuración del proyecto del Otrosí No. 10, previo al envío a los Departamento Administrativo de la Gestión Jurídica Pública y al de Contratación Pública y el acompañamiento de mesa de trabajo en febrero de 2019 en el D.A. de Contratación Pública para revisar y analizar el proyecto de Otrosí No. 10 al Convenio, sin explicar en qué consistió el soporte técnico y administrativo brindado por los D.A. Contratación y D.A. Jurídica.

- En el segundo informe señala su apoyo en lo relacionado con el proyecto del Otrosí No. 11 al convenio, y el argumento jurídico, para el no pago a EMCALI de la actividad relacionada con la facturación y recaudo, de cara a la normatividad vigente.

123

6. CUADRO DE RELACIÓN DE HALLAZGOS

Cuadro 16 Relación de Hallazgos		
Tipo de Hallazgos	**Cantidad**	**Valor en Pesos**
1. Administrativos	9	
2. Disciplinarios	4	
3. Penales	0	
4. Fiscales	1	$5.924.710.933
5. Solicitud Sancionatorios	1	

Atentamente,

MARÍA FERNANDA AYALA ZAPATA
Contralora General de Santiago de Cali

Fin del Informe Final

	Nombre	Cargo	Firma
Proyectó	Equipo auditor	Equipo auditor	
Revisó	María Victoria Montero González	Directora Técnica ante Recursos Naturales y Aseo	
Aprobó	María Fernanda Ayala Zapata	Contralora General de Santiago de Cali	
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para firma.			

124

ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE
SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: **202041820100018841**
Fecha: **2020-08-27**
TRD: **4182.010.13.1.953.001884**
Rad. Padre: **202041820100018841**

MARÍA VICTORIA MONTERO GONZÁLEZ
Directora Técnica ante Recursos Naturales y Aseo
Contraloría General de Santiago de Cali
ventanillaunica@contraloriacali.gov.co y
dtrecnatyaseo@contraloriacali.gov.co.

Asunto: Respuesta Observaciones AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL A LA GESTIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES – UAESPM, EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO – SALP., en la vigencia 2019

Cordial saludo.

En atención al oficio No. 1500.12.40.20.279 con radicado V.U. 200030622020 del 24 de de Agosto de 2020, mediante el cual la Dirección Técnica ante Recursos Naturales y Aseo de la Contraloría General de Santiago de Cali, remite el Informe preliminar de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral modalidad Especial a la Gestión de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales-UAESPM en la prestación del servicios de Alumbrado Público-SAP, vigencia 2019 y concede plazo de tres días (3) días hábiles para dar respuesta a las observaciones, me permito pronunciarme en los siguientes términos:

Observación N° 1 de Naturaleza Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria
En la evaluación a la supervisión en la prestación del servicio de alumbrado público a cargo de la UAESPM, se evidenciaron en la vigencia 2019, falta de actuaciones encaminadas a la identificación del universo de los usuarios del servicio público de energía dentro del territorio del municipio, como tampoco de las empresas distribuidoras y comercializadoras de energía eléctrica en su jurisdicción.

El Artículo 20 del Acuerdo 0434 de 2017, el Artículo 20, modificó el artículo 170 del Acuerdo 321 de 2011, modificado por el Acuerdo 357 de 2013, compilado en el artículo 175 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, relaciona los elementos del impuesto de alumbrado público, de conformidad con el Artículo 349 de la Ley 1819 de 2016, indicando, entre otros, que el Sujeto Pasivo, son los usuarios del servicio público domiciliario de energía eléctrica, beneficiarios del servicio público de alumbrado público, domiciliados en el municipio de Santiago de Cali, pertenecientes a los sectores

residencial, comercial, oficial, industrial y otros usuarios del servicio según la clasificación prevista en el numeral 5 de este artículo.

El Artículo 22 del Acuerdo 0434 de 2017, modifica el artículo 171 del Acuerdo 321 de 2011, compilado en el artículo 176 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, trata del Recaudo y Facturación, señalando que el recaudo del impuesto de alumbrado público podrá efectuarse directamente por el organismo competente dentro de la administración municipal o a través de empresas comercializadoras de energía y podrá realizarse mediante las facturas de servicios públicos domiciliarios. Las empresas comercializadoras de energía podrán actuar como agentes recaudadores del impuesto dentro de la factura de energía. (...).

El Decreto Extraordinario Municipal No. 411.0.20.0516 de 2016, en el Artículo 221, señala que el propósito del despacho del director de la UAESPM, tiene por objeto garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control del servicio de alumbrado público; en el Artículo 222 - Funciones, le señala a la UAESPM, las siguientes: 1. Diseñar las estrategias, planes y programas para el manejo integral del alumbrado público. 2. Dirigir y coordinar la prestación del servicio de alumbrado público. 3. Realizar el seguimiento y la evaluación de los servicios de alumbrado público. (...). 5. Realizar el seguimiento a los prestadores y operadores de los servicios públicos. 6. Realizar los estudios técnicos que permitan la prestación de los servicios públicos con calidad, cobertura y continuidad. (...) 14. Administrar la prestación del servicio de alumbrado público y supervisar los prestadores del mismo.

La Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) en sus artículos 82, 83 y 84, dispone aspectos regulatorios de la actividad de supervisión.

Lo anterior, por falta de control al no tomar decisiones y actuaciones desde su función administrativa y liderar acciones que le permitan resolver y atender la disposición del Acuerdo Municipal 0434 de 2017; generando riesgos en el control a la prestación del servicio de alumbrado público, al recaudo y facturación del tributo en el municipio, constituyendo una presunta falta disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 48, numeral 34 de la Ley 734 de 2002[1], modificado por el artículo 84, parágrafo 1 de la Ley 1474 de 2011.

Respuesta: La condición de la observación señala: En la evaluación a la supervisión en la prestación del servicio de alumbrado público a cargo de la UAESPM, se evidenciaron en la vigencia 2019, falta de actuaciones encaminadas a la identificación del universo

[1] Ley 734 de 2002 derogada a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la ley 1952 de 2019

ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE
SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: **20204182010001884 1**
Fecha: **2020-08-27**
TRD: **4182.010.13.1.953.001884**
Rad. Padre: **20204182010001884 1**

de los usuarios del servicio público de energía dentro del territorio del municipio, como tampoco de las empresas distribuidoras y comercializadoras de energía eléctrica en su jurisdicción" y como fuente de criterio: El Artículo 20 del Acuerdo 0434 de 2017, que modificó el artículo 170 del Acuerdo 321 de 2011, modificado por el Acuerdo 357 de 2013 (...) el cual relaciona los elementos del impuesto de alumbrado público, de conformidad con el Artículo 349 de la Ley 1819 de 2016, indicando, entre otros, que el Sujeto Pasivo, son los usuarios del servicio público domiciliario de energía eléctrica, beneficiarios del servicio público de alumbrado público" (...) . y el Artículo 22 del Acuerdo 0434 de 2017, modifica el artículo 171 del Acuerdo 321 de 2011, compilado en el artículo 176 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, trata del Recaudo y Facturación, señalando que el recaudo del impuesto de alumbrado público podrá efectuarse directamente por el organismo competente dentro de la administración municipal o a través de empresas comercializadoras de energía y podrá realizarse mediante las facturas de servicios públicos domiciliarios. Las empresas comercializadoras de energía podrán actuar como agentes recaudadores del impuesto dentro de la factura de energía. (...).

En gracia de discusión, no es clara la apreciación del organismo de control, por cuanto señala una omisión alusiva a la falta de actuaciones encaminadas a la identificación de los usuarios del servicio público de energía eléctrica, pero no establece con precisión frente a cuál o cuáles de las funciones dadas a la Unidad Administrativa por el Decreto Extraordinario 411.0.20.0516 de 2016, se presenta tal omisión.

La identificación del universo de los usuarios del servicio energía eléctrica, no es competencia de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, esto corresponde a EMCALI EICE ESP y otras Empresas Comercializadoras de energía que prestan el servicio en la jurisdicción del Distrito Especial. Adicionalmente, para las actividades inherentes a la prestación del Servicio de Alumbrado Público en todo su contexto, no es necesario contar con ese elemento, dado que la Unidad Administrativa bajo criterios técnicos y priorización de solicitudes de la comunidad, determina los sectores a intervenir, con lo cual se impulsa el diseño de las estrategias; planes y programas para el manejo integral del alumbrado público; el direccionamiento y la coordinación de la prestación del servicio de alumbrado público; el seguimiento y la evaluación de la prestación del servicio de alumbrado público; el seguimiento al operador, garantizando la prestación del servicio de alumbrado público con calidad, cobertura y continuidad.

Es así como en lo que corresponde al universo e identificación de cada usuario, el PARAGRAFO 2 de la CLÁUSULA SEXTA del OTRO SÍ 6 al Convenio

Interadministrativo, estipula que (...)"*EMCALI deberá enviar en archivo plano a la Subdirección de Impuestos y Subdirección de Tesorería de Rentas de EL MUNICIPIO la información tributaria para ejercer la función indelegable de fiscalización, determinación y cobro como a su vez, EMCALI permitirá a través de un punto periférico, que un delegado de la Subdirección de Impuestos y Rentas y de la Subdirección de Tesorería de EL MUNICIPIO tenga acceso al aplicativo OPEN SYSTEM e INTRANET, para verificar la información únicamente respecto a los contribuyentes identificándolo por NIT y/o cédula y/o suscriptor y/o pago electrónico, el total del número de contribuyentes, el valor facturado del mes corriente a cada contribuyente, el valor del recaudo del mes corriente de cada contrayente, el recaudo por pago extemporánea de cada contribuyente y los intereses moratorios abonados por pro rateo del impuesto de alumbrado pública de cada contribuyente*, sin que se tenga acceso al manejo y administración de información confidencial (...) " (subrayado fuera del texto)

Ahora bien, el pronunciamiento por parte del Supervisor dentro de los 45 días que refiere el 22 del Acuerdo 434 de 2017, que señala la comisión auditora en su análisis, se efectúa una vez el Departamento Administrativo de Hacienda, informe a la Unidad Administrativa sobre el recaudo, todo con el propósito de hacer seguimiento al oportuno giro de los recursos, para impulsar las actividades inherentes a la prestación del servicio Público. Se anexan a la presente respuesta soportes de esta actividad que contienen el seguimiento efectuado al recaudo, desde la supervisión.

Como se señaló al organismo de control, en virtud de las diligencias virtuales y los correspondientes cuestionarios elaborados para el presente ejercicio de auditoría, corresponde al Departamento Administrativo de Hacienda, la administración del tributo.

Es así como el Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública en virtud de su competencia funcional, derivada del Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516 de 2016, estableció lineamientos al respecto de la responsabilidad sobre la celebración de contratos con las comercializadoras, que permite determinar igualmente, lo relacionado con la administración del tributo, según oficio radicado bajo el No. 201941350200012254 que fue puesto a disposición de la comisión auditora:

"Ahora bien, en virtud de las funciones señaladas en el Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516 de 2016 se tiene: En el artículo 67, refiere las funciones del Departamento Administrativo de Hacienda, indicando en el numeral 1, que le corresponde la administración de los tributos municipales que no sean competencia de otro organismo o entidad municipal. La administración de los tributos comprende su

recaudación, fiscalización, liquidación, discusión, cobro, devolución, sanción y todo el demás aspecto relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Por su parte, el artículo 222, determina las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales- UAESPM, en los numerales 1, 2, 3 y 14, entre otras, que se transcriben: Diseñar las estrategias, planes y programas para el manejo integral de los residuos sólidos, alumbrado público y servicios funerarios. Dirigir y coordinar la prestación de los servicios públicos propios del manejo integral de los residuos sólidos, alumbrado público y los servicios funerarios. 3-Realizar el seguimiento y la evaluación de los servicios propios del manejo integral de residuos sólidos, alumbrado público y servicios funerarios. 14- Administrar la prestación del servicio de alumbrado público y supervisar los prestadores del mismo.(…). En este punto, y a título de mera opinión, el DACP considera que dentro de las funciones específicas de la UAESPM, no se encuentra la administración del impuesto de alumbrado público, esto es, se refiere es a la administración del servicio de alumbrado público y la supervisión del mismo. Por tanto y por no recaer la función específica de administrar el impuesto de alumbrado público en otro organismo del ente territorial conforme al Decreto 411.0.20.0516 de 2016, se aplica entonces el artículo 67 ibídem, el cual contiene las funciones del Departamento Administrativo de Hacienda indicando en el numeral 1, que le corresponde la administración de los tributos municipales que no sean competencia de otro organismo o entidad municipal. Es decir, aplica para el presente caso, la función general."

El Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública, concluye lo siguiente:

> *"Compete a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales-UAESPM, diseñar las estrategias, planes y programas para el manejo integral del alumbrado público; dirigir y coordinar la prestación de los servicios públicos propios del alumbrado público; administrar la prestación del servicio de alumbrado público y supervisar los prestadores del mismo. Es decir, las funciones de este organismo, versan sobre la prestación del servicio de alumbrado público, no el recaudo ni facturación del impuesto del alumbrado público y su propósito es garantizarlo, coordinarlo, supervisarlo y controlar el servicio de alumbrado público, entre otras, de acuerdo con lo consagrado en los artículos 221 y 222 del Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516 de 2016."*

La condición determinada en la observación No. 1, señala que: "faltan actuaciones encaminadas a la identificación del universo de los usuarios del servicio público de energía dentro del territorio del municipio, como tampoco de las empresas distribuidoras

y comercializadoras de energía eléctrica en su jurisdicción.", si la Unidad no es la administradora del tributo, de acuerdo a lo expuesto anteriormente, no puede alterar la competencia funcional en cabeza del Departamento Administrativo de Hacienda, que se desprende del Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516 de 2016, dada la fuente de criterio que refiere el organismo de control: "El Artículo 20 del Acuerdo 0434 de 2017, el Artículo 20, modificó el artículo 170 del Acuerdo 321 de 2011, modificado por el Acuerdo 357 de 2013, compilado en el artículo 175 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, relaciona los elementos del impuesto de alumbrado público, de conformidad con el Artículo 349 de la Ley 1819 de 2016, indicando, entre otros, que el Sujeto Pasivo, son los usuarios del servicio público domiciliario de energía eléctrica, beneficiarios del servicio público de alumbrado público, domiciliados en el municipio de Santiago de Cali, pertenecientes a los sectores residencial, comercial, oficial, industrial y otros usuarios del servicio según la clasificación prevista en el numeral 5 de este artículo.", se trata de los elementos constitutivos del impuesto de alumbrado público.

Igual sucede con el siguiente criterio consignado en la observación No. 1: "El Artículo 22 del Acuerdo 0434 de 2017, modifica el artículo 171 del Acuerdo 321 de 2011, compilado en el artículo 176 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, trata del Recaudo y Facturación, señalando que el recaudo del impuesto de alumbrado público podrá efectuarse directamente por el organismo competente dentro de la administración municipal o a través de empresas comercializadoras de energía y podrá realizarse mediante las facturas de servicios públicos domiciliarios. Las empresas comercializadoras de energía podrán actuar como agentes recaudadores del impuesto dentro de la factura de energía. (...). "

En contexto, es el organismo de control quien expresa en la observación No. 1, elementos del impuesto de alumbrado público y adicionalmente, lo que toca a la facturación y los diferentes conductos que pueden operar para el recaudo; actividades que se derivan de la administración del tributo, no de la prestación del servicio de alumbrado público.

Lo que sí corresponde a la Unidad Administrativa de Servicios Públicos, en su calidad de supervisor de la prestación del servicio de Alumbrado Público y atendiendo las actividades de control, es el pronunciamiento relacionado con el recaudo frente a las estipulaciones contractuales, que para el presente caso, por efectos del convenio interadministrativo, se ha venido realizando, como se evidencia en los documentos que se anexan a la presente respuesta, correspondientes a la vigencia auditada.

ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE
SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: **202041820100018841**
Fecha: **2020-08-27**
TRD: **4182.010.13.1.953.001884**
Rad. Padre: **202041820100018841**

Ahora bien, el organismo de control señala como causa de la observación No. 1: *"falta de control al no tomar decisiones y actuaciones desde su función administrativa y liderar acciones que le permitan resolver y atender la disposición del Acuerdo Municipal 0434 de 2017"*, correspondiendo esto a una función del Departamento Administrativo de Hacienda, no de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales, y menos predicar que por dicha causa se *generan "riesgos en el control a la prestación del servicio de alumbrado público, al recaudo y facturación del tributo en el municipio"*.

La presunta vulneración del # 34, Artículo 48 de la Ley 734 de 2002, consagra como "falta gravísima": No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento, en qué medida y bajo qué condiciones el supervisor pudo vulnerar tal precepto, si de acuerdo a lo consignado en la observación No. 1, la percepción del auditor no trae consigo cual o cuales de las funciones consagradas en el Decreto Extraordinario 411.0.20.0516 de 2016 está incumpliendo el supervisor, habida cuenta que en la concepción de la condición hay responsabilidades de EMCALI y Hacienda (universo de usuarios del servicio de energía eléctrica y administración y fiscalización del tributo), más aun cuando las normas citadas así lo prescriben.

En cuanto a las normas presuntamente vulneradas, es importante señalar al organismo de control que el Artículo 5 de la Ley 734 de 2002 establece: "*Ilicitud sustancial. La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna.",* por lo que no refleja el actuar de gestor fiscal, falta a sus deberes funcionales, en tanto es necesario que la actuación conlleve una verdadera afectación de la función pública encomendada. El Consejo de Estado en Sentencia 01092 de 2018, trajo un importante análisis cuando permite establecer en qué casos la conducta desplegada por un servidor público puede ser objeto de sanción por el derecho disciplinario y cuáles no, al circunscribirla a aquellas infracciones al deber funcional que tengan cierta entidad o sustancialidad o que afecten de manera relevante la función pública. Así se dejan de lado aquellos comportamientos que, aun cuando encajen del tipo disciplinario, no tiene una trascendencia tal en relación con la buena marcha de la función pública, el cumplimiento de los fines y funciones del Estado y el interés general, aspectos que son precisamente el propósito que persiguen las normas disciplinarias.

"La antijuridicidad ha sido identificada por la doctrina como un juicio de desvalor o de contrariedad con el ordenamiento normativo[66], que varía en relación con las distintas esferas jurídicas que determinan los hechos que son objeto de prohibición. En materia administrativa sancionatoria, una conducta típica será antijurídica cuando afecte el deber funcional, como bien jurídico del Estado protegido por el derecho disciplinario, sin que exista una justificación para sustentar la actuación u omisión, así, el artículo 5 de la Ley 734 de 2002 prevé: «Ilicitud sustancial. La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna.»"

En este orden de ideas, la antijuridicidad entendida como ilicitud sustancial, no se limita a la sola adecuación típica de la conducta, esto es, que no basta que el actuar del servidor público encaje dentro del tipo disciplinario, por el solo incumplimiento formal de una norma; debe haber una afectación del deber funcional sin justificación alguna, lo cual excluye de toda responsabilidad disciplinaria al ordenador del gasto en su actuar, toda vez que la acción u omisión del servidor público violatoria de sus deberes, es decir contraria a derecho (ilicitud) debe desembocar en una real y efectiva afectación del buen funcionamiento del Estado y por tanto del servicio público (sustancialidad) y en esta medida puede decirse que cuando confluyen estas dos características se está en presencia de una antijuridicidad sustancial requisito indispensable para que pueda afirmarse que se configuró una conducta disciplinaria susceptible de ser sancionada.

En este sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado especificó que el «deber funcional» se encuentra integrado por [...] *(i)* el cumplimiento estricto de las funciones propias del cargo, *(ii)* la obligación de actuar acorde a la Constitución y a la ley*; (iii)* garantizando una adecuada representación del Estado en el cumplimiento de los deberes funcionales. Se infringe el deber funcional si se incurre en comportamiento capaz de afectar la función pública en cualquiera de esas dimensiones [...]».

Otro sector de la doctrina resaltó [...] De conformidad con lo contemplado en el artículo 5 de la Ley 734 de 2002 lo que constituye falta disciplinaria es la realización de aquella conducta que infrinja el deber funcional de manera sustancial. De ahí que no constituye falta disciplinaria la infracción al deber por el deber mismo. No todo desconocimiento del deber implica ya un ilícito disciplinario, es necesario que la conducta entre en interferencia con la función afectando los principios y las bases en las que se asienta. De ahí que es menester que en cada caso en concreto se determine de qué forma el incumplimiento del deber acarreó la afectación de la función

En desarrollo de la normativa constitucional la Ley 734 de 2002, artículo 34, numerales 2° y 6°, imponen a todos los servidores públicos un deber general de carácter afirmativo con respecto al cumplimiento del servicio que le haya sido encomendado con las exigencias de diligencia, eficiencia e imparcialidad y un deber general negativo que los

obliga a abstenerse de cualquier clase de acto u omisión que origine la suspensión, o perturbación de la función, así como el abuso del cargo o de las funciones encomendadas, y una obligación de carácter general de comportarse con respeto, imparcialidad y rectitud disciplinaria en el desempeño del cargo.
En derecho disciplinario, se predica sobre el derecho-deber que comprende el conjunto de normas, sustanciales y procedimentales, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo. Su finalidad, en consecuencia, es la de salvaguardar la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores públicos, y es precisamente allí, en la realización del citado fin, en donde se encuentra el fundamento para la responsabilidad disciplinaria, la cual supone la inobservancia de los deberes funcionales de los servidores públicos o de los particulares que ejercen funciones públicas, en los términos previstos en la Constitución, las leyes y los reglamentos que resulten aplicables

La responsabilidad disciplinaria surge frente al comprobado incumplimiento de deberes o la ocurrencia de prohibiciones en el ámbito funcional administrativo, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad previstas en el artículo 28 del Código Disciplinario Único.

La Unidad Administrativa considera que el contexto de lo evidenciado, unido a la fuente de criterio, a la causa y al efecto de la observación No. 1, no guardan coherencia con las actividades derivadas de la administración de la prestación del servicio de alumbrado público, ni del ejercicio de la supervisión; por lo que respetuosamente se solicita retirar del informe la observación No. 1 de naturaleza administrativa con presunta incidencia disciplinaria, soportado que las competencias funcionales están expresamente definidas en el Decreto Extraordinario 411.0.20.0516 de 2016; todo en procura de la efectividad del control fiscal, por cuanto la Unidad Administrativa de acuerdo a la estructura de la observación, no contaría con herramientas para la concepción de las acciones de mejora.

Observación No. 2 de Naturaleza Administrativa
En la evaluación de la supervisión a la prestación del servicio de alumbrado público, se evidenciaron en la vigencia 2019, debilidades en la supervisión por cuanto los informes describen la realización de actividades de apoyo jurídico y acompañamiento, sin precisar en qué consistió, cuál fue el desarrollo de la actividad, cuál fue la orientación dada, de qué manera aportó en favor de los resultados y las decisiones tomadas por la supervisión; no hay una descripción de la toma de decisiones por parte del Supervisor

frente a las actividades descritas. Igual acontece con las actuaciones administrativas en el componente financiero, no detalla con precisión aspectos contables, de cartera, cuentas por pagar, Convenio Acuerdo de Pago de 2003 entre el Municipio y EMCALI ESP EICE.

Las entidades están obligadas al cumplimiento de los principios y fines de la contratación conforme a la Ley 80 de 1993, art. 209 CP desarrollado por la ley 1437 de 2011, para vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger tanto los derechos de la propia entidad como los del contratista y terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. Esta vigilancia tiene como objetivo proteger la moralidad administrativa, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual. Al igual que el registro de los saldos que afectan la información de las cuentas por cobrar, en particular las de difícil recaudo o de vieja data, que deben ser claras, de fácil entendimiento y confiables.

Por consiguiente, las debilidades en los controles en el seguimiento de las actividades de supervisión, afecta la confiabilidad en la información reportada, generando informes o registros poco útiles, poco significativos o inexactos, afectando la toma de decisiones adecuadas.

Respuesta: El equipo auditor al revisar el componente relacionado con el apoyo jurídico y al dar lectura a los informes trimestrales de supervisión, no requirió a la Unidad Administrativa en ninguno de los cuestionarios elaborados en el ejercicio, cuya práctica fue en forma virtual, aportar los documentos que forman parte integral de cada uno de dichos informes y que reposan en los archivos de este organismo, como sí sucedió con los demás componentes evaluados.
Los informes reportan actividades jurídicas que están debidamente documentadas. Por obvias razones estas no se consignan en cuadros o gráficos, ni como datos estadísticos de la ejecución del convenio. Se desarrollan de una parte, atendiendo requerimientos del día a día, y por otra, en la medida que el Convenio Interadministrativo requiere atemperarse a las condiciones técnicas, jurídicas y financieras actuales. Los movimientos que surgen en torno a la ejecución del convenio, se reflejan a través de las siguientes actividades, entre otras:

- Actas de reunión
- Justificación de las modificaciones
- Estructuración integral de los proyectos de minuta de las modificaciones
- Oficios que reflejan los movimientos del convenio, los trámites ante los otros organismos de la administración central conforme a las competencias

funcionales

- Documentos del apoyo jurídico enfocados a las sugerencias frente a las exigencias de atemperar el convenio interadministrativo a los cambios normativos
- Reseña histórica del Convenio interadministrativo y sus modificaciones.
- Estudio de referencia
- Guía de los proyectos
- Listado de precios derivado del Otro sí 9 al Convenio.
- Participación en equipos estructuradores, evaluadores y de Comité Coordinador de los contratos de alumbrado navideño de la vigencia 2019.

Lamentablemente como ya se señaló anteriormente, este complemento de lo consignado en los informes trimestrales de supervisión de la vigencia 2019, no fue requerido por el componente jurídico de la comisión auditora; ni en las reuniones virtuales, ni en los respectivos cuestionarios; lo que deja entrever solo la lectura de los informes entregados en su momento, pero no al análisis respectivo, que se hace con las evidencias documentales que forman parte integral de los mismos.
Describir en un informe *"la realización de actividades de apoyo jurídico y acompañamiento sin precisar en qué consistió, cuál fue el desarrollo de la actividad, cuál fue la orientación dada"*, no puede colocar en tela de juicio la realización de todas las labores del apoyo jurídico y financiero a la supervisión; más aún, cuando el auditor no corroboró con los documentos que soportan estas actividades, con lo que hubiera evidenciado que contienen productos que orientan y sirven de insumo para la toma de decisiones, lo que se ve reflejado en la ejecución del convenio. .
No menos importante está el hecho, que los informes trimestrales en lo que refiere al apoyo jurídico de la supervisión, consigna por demás las actividades contractuales del profesional a cargo, solo para imprimir un componente de cumplimientos de las mismas, frente a las responsabilidades del seguimiento a la ejecución del convenio. A continuación, textualmente se consigna la estructura:

"ALCANCE JURÍDICO REALIZADO POR LA SUPERVISIÓN

Como introducción a este informe correspondiente al período enero, febrero y marzo de 2019, se destaca dentro del alcance jurídico el apoyo a la estructuración de las Resoluciones que la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales-UAESPM ha expedido para el reconocimiento y pago de los servicios prestados por EMCALI EICE ESP, que para el período rendido son las siguientes:

MES	*RESOLUCIÓN*
Diciembre 2018 - Suministro de Energía	*Resolución 023 del 18-02-2019*
Diciembre 2018- Otros costos EMCALI	*Resolución 027 del 20-02-2019*
Enero 2019- Suministro de energía	*Resolución 052 del 18-03-2019*
Diciembre 2018- Expansión Otro sí No. 8	*Resolución 053 del 18-03-2019*
Diciembre 2018 - Expansión Otro sí No. 9	*Resolución 054 del 18-03-2019*
Enero 2019 – Otros costos EMCALI	*Resolución.055 del 19-03-2019*
Enero 2019 – Expansión Otro sí No. 9	*Resolución 056 del 19-03-2019*
Enero 2019 – Expansión Otro sí No. 8	*Resolución 057 del 19-03-2019*

R/ Desde el apoyo jurídico, se realiza la estructuración, la revisión y ajustes a las resoluciones que ordenan gasto frente al cobro de las diferentes actividades en torno a la prestación del servicio de alumbrado público, eso es parte del acompañamiento al cual se refiere el equipo auditor así: "*sin precisar en qué consistió, cuál fue el desarrollo de la actividad, cuál fue la orientación dada, de qué manera aportó en favor de los resultados*"

Esto forma parte integral de las actividades del equipo de apoyo a la supervisión y a diferencia de lo que considera el equipo auditor, si tiene una trazabilidad en la ejecución y un producto final que son las resoluciones, lo cual se refleja en el trámite de pago de las actividades, en el marco de la prestación del Servicio de Alumbrado Público.

Actividades realizadas:

Se brindó apoyo jurídico a la supervisión del Convenio Interadministrativo para la prestación del servicio de Alumbrado Público, en lo concerniente a ajustes de oficios y acompañamiento en mesa de trabajo llevada a cabo el cuatro (4) de febrero de 2019, con el fin de tratar lo relacionado con el material retirado por modernización y

220
130

obsolescencia; a ajustes de oficios en respuesta al Concejo de Santiago de Cali, a la Personería Municipal y a la Secretaría de Vivienda del Municipio de Santiago de Cali, sobre las competencias de la Unidad. Así mismo, se brindó acompañamiento en mesa de trabajo llevada a cabo el seis (6) de marzo de 2019, con el fin de tratar lo relacionado con el daño ocasionado a algunas palmeras por evento denominado "Tiendas de mi Valle", llevado a cabo en el marco del Alumbrado Navideño 2018. Frente a estos temas se realizó el análisis jurídico respectivo y se proyectó desde ese alcance, las respectivas comunicaciones.

R/ Si la comisión auditora tenía dudas sobre la ejecución de las actividades del apoyo jurídico y su efectividad, debió en su momento solicitar los documentos soporte que reposan en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, como sí ocurrió con los otros componentes evaluados.

Para el período rendido se brindó apoyo en lo relacionado con el análisis jurídico de los conceptos por la prestación del servicio de alumbrado público, que se hallan en controversia con EMCALI EICE ESP, realizando las conclusiones respectivas y asistiendo a la reunión convocada por el Departamento Administrativo de la Gestión Jurídica Pública del Municipio. Adicionalmente, en las distintas actividades que se presenten, en lo relacionado con la cronología y estructura del concepto jurídico, técnico, financiero y la cronología de las etapas frente a la controversia que se ha presentado con EMCALI EICE ESP, por las actividades inherentes a la prestación del servicio de alumbrado público, que no han sido reconocidas por el Municipio, por deficiencia e insuficiente probatoria.

R/ El tema de la controversia, sus antecedentes y conclusiones, con los respectivos actos administrativos reposan en los archivos de la Unidad Administrativa, siempre a disposición de los organismos de control que los requiera. En torno a este asunto, en respuesta al cuestionario radicado con el No. 203, efectuada a través del oficio con No. 20204182010001436l del 14 de julio de 2020, se indicó a la Dirección Técnica ante Recursos Naturales y Aseo, lo siguiente:

"11. PREGUNTA: En el informe de Auditoría practicada a la UAESPM a la vigencia 2018, se menciona la controversia sometida a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por el no pago de conceptos: de Interventoría, Uso de instalaciones y mantenimiento vehículos canasta. Sírvase informar el estado actual de la controversia. Informe del apoderado y las actividades adelantadas en el 2019.
Respuesta: Durante la vigencia 2019, no hubo actuaciones en el marco de la controversia.

Por lo anterior, cómo puede determinar la comisión de auditoría, debilidad en la supervisión, señalando que *"los informes describen la realización de actividades de apoyo jurídico y acompañamiento, sin precisar en qué consistió, cuál fue el desarrollo de la actividad, cuál fue la orientación dada, de qué manera aportó en favor de los resultados y las decisiones tomadas por la supervisión; no hay una descripción de la toma de decisiones por parte del Supervisor frente a las actividades descritas"*, cuando esta actividad no tuvo movimiento durante la vigencia auditada para definir la controversia, por causas ajenas a la supervisión. Como en lo señalado precedentemente, no hubo requerimiento de ampliación ni de documentos al respecto.

Se brindó apoyo en la verificación y análisis jurídico de los documentos contractuales derivados del Convenio interadministrativo suscrito por el Municipio de Santiago de Cali y EMCALI EICE ESP, para la prestación del servicio de alumbrado público, relacionado con la estructura del proyecto de OTRO SÍ No. 10, en cuanto al análisis jurídico y ajustes realizados previamente al envío al Departamento Administrativo de la Gestión Jurídica Pública y al Departamento Administrativo de Contratación Pública y posteriormente, en el acompañamiento a la mesa de trabajo llevada a cabo el 19 de febrero de 2019 en el Departamento Administrativo de Contratación Pública, para revisar y analizar el proyecto de OTRO SÍ No. 10 al Convenio.

R/ La trazabilidad de las modificaciones contractuales, está debidamente documentada y reposa en los archivos de la Unidad Administrativa.

Se llevó a cabo la integración de los aspectos jurídicos con los otros alcances del equipo interdisciplinario de la supervisión de alumbrado público, en lo concerniente al análisis jurídico de la normativa vigente y aplicable a las actividades ejecutadas en virtud del Convenio interadministrativo celebrado con EMCALI EICE ESP, para la prestación del Servicio de Alumbrado Público.

En atención a la solicitud realizada por EMCALI EICE ESP radicada mediante el oficio No. 201941730100100022, relacionada con la autorización para el traslado de luminarias desmontadas en el marco de la modernización del Sistema de Alumbrado Público 2018, se apoyó desde el alcance jurídico, en los siguientes términos:

"La modificación al Convenio Interadministrativo a través del Otro Sí No. 3 del 25 de julio de 2006, incluyó en su cláusula primera: "REVERSIÓN DE LOS BIENES.- Una vez haya finalizado el plazo del convenio interadministrativo EMCALI EICE ESP por sí mismo o con quien éste haya celebrado alianza estratégica, contrato o convenio,

deberá revertirle a EL MUNICIPIO todos y cada uno de los bienes utilizados en el servicio de la prestación del mismo y adquiridos con recursos de la tarifa de alumbrado público, libre de todo gravamen y sin ningún costo para EL MUNICIPIO." (...). Así las cosas, dado que el plazo del convenio interadministrativo no ha vencido, la figura de la reversión no procede; frente a lo cual, EMCALI es la directa responsable de la custodia y cuidado de los bienes que integran el Sistema de Alumbrado Público. Vale aclarar que lo anterior no exime a EMCALI EICE ESP de la responsabilidad de continuar enviando en forma mensual al Municipio de Santiago de Cali-Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales-UAESPM, el Plan de Gestión.

Es importante señalar que la Metodología expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas para la determinación de los costos máximos que deberán aplicar los municipios o distritos, con el fin de remunerar a los prestadores del servicio, definió la actividad de administración del Servicio de Alumbrado Público, como aquella relacionada con "el personal administrativo y operativo, las instalaciones locativas, incluyendo bodegas y garajes, los servicios públicos, de comunicaciones de dichas instalaciones entre otros." (...). Concomitante con lo anterior, el Convenio Interadministrativo celebrado por el Municipio y EMCALI EICE ESP, en el objeto contractual y en las obligaciones especiales de la entidad contratista, determina la administración como una actividad a su cargo, frente a lo cual es de aclarar que la responsabilidad del bodegaje es exclusiva de EMCALI y que los elementos del Sistema de Alumbrado Público retirados bien por el cambio de tecnología o por su estado de obsolescencia, estarán bajo su custodia y cuidado.

Cabe aclarar que frente al proceso de modernización del Sistema de Alumbrado Público, el Municipio-Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales, ha venido implementando mecanismos para la disposición final de los elementos retirados e igualmente, para los que son considerados obsoletos por haber cumplido su vida útil; proceso que es previamente avalado por el organismo a mi cargo.

En cuanto a la metodología que tiene que ver con la figura del "cuerpo cierto", es de precisar que los proyectos cuyos elementos se desmonten deberán separarse en dos (2) grupos: material reutilizable y material obsoleto. El reutilizable será objeto de conteo y verificación de acuerdo con sus especificaciones técnicas. El obsoleto se embalará como cuerpo cierto. (...)

Se brindó apoyo a la Supervisión de Alumbrado Público, relacionada con la solicitud de conceptos jurídicos ante las áreas del Municipio competentes para tal fin, frente al desarrollo de actividades derivadas del Convenio Interadministrativo celebrado por el

Municipio de Santiago de Cali y EMCALI EICE ESP, proyectando el análisis jurídico de los conceptos actualmente en controversia con EMCALI EICE ESP, relacionados con la prestación del Servicio de Alumbrado Público.

Se brindó apoyo para los procesos contractuales que lleve a cabo la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales, en desarrollo de la Ficha de Estadísticas Básicas de Inversión (EBI), relacionada con el Alumbrado Público, desde el alcance jurídico en la elaboración de los Estudios previos del proceso contractual para el Diseño del alumbrado navideño 2019; en el análisis y respuesta a las observaciones presentadas al proyecto de pliego de condiciones y en el acompañamiento a la diligencia de negociación con el único oferente del proceso contractual relacionado con el Diseño del alumbrado navideño 2019, llevada a cabo el primero (1º) de marzo de 2019.

Se brindó apoyo jurídico en la elaboración de estudios previos y supervisión de los contratos que se suscriban en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales. En el período rendido, lo relacionado con el proceso de concurso de méritos para la elaboración del Diseño del Alumbrado Navideño 2019; la estructuración del proceso de logística para el Alumbrado Navideño 2019 y la estructuración del proceso contractual relacionado con los shows tecnológicos para el Alumbrado Navideño. De igual forma, se brindó apoyo en la mesa de trabajo llevada a cabo con la Interventoría para el Alumbrado Navideño 2018, con el fin de revisar el informe final de cara a la liquidación del contrato. (...)

R/ Las anteriores actividades están debidamente documentadas, obedecen a actuaciones realmente ejecutadas por los responsables de los alcances del equipo de apoyo a la supervisión; material documental que pudo ser objeto de verificación por parte del equipo auditor, pero que no fue requerido para el respectivo análisis.

Con la presente respuesta se aportan los soportes que documentan las actividades del apoyo a la supervisión, en el alcance jurídico.

La fuente de criterio concibe que: *"Las entidades están obligadas al cumplimiento de los principios y fines de la contratación conforme a la Ley 80 de 1993, art. 209 CP desarrollado por la ley 1437 de 2011, para vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger tanto los derechos de la propia entidad como los del contratista y terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. Esta vigilancia tiene como objetivo proteger la moralidad administrativa, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual. Al igual que el*

registro de los saldos que afectan la información de las cuentas por cobrar, en particular las de difícil recaudo o de vieja data, que deben ser claras, de fácil entendimiento y confiables.", situación no ha lugar, por cuanto hasta la presente, la supervisión del convenio interadministrativo, no ha detectado situaciones en la ejecución que puedan tener relación con actos de corrupción.

Frente a la causa y el efecto de la observación No. 2, en lo concerniente al alcance jurídico objeto de tan drástica determinación, es de señalarse que la revisión de los informes de supervisión no puede obedecer a la simple lectura por parte del auditor; los documentos que forman parte integrante de estos deben ser analizados como ocurrió en su momento con los otros componentes evaluados en el presente ejercicio auditor. El análisis integral permite en caso de detectarse debilidades e inconsistencias en desarrollo de la auditoría, implementar a futuro acciones que guarden coherencia con lo evidenciado, en aras de la mejora continua.

Contrario a lo señalado por el organismo de control en la observación, la información reflejada en los informes de supervisión y debidamente documentada, da cuenta de las decisiones tomadas frente a la ejecución del convenio interadministrativo.

Por lo anteriormente expuesto, con el debido respeto se solicita retirar la observación No. 2 de naturaleza administrativa.

Observación N° 3 de Naturaleza Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria
En la evaluación de la supervisión a la prestación del servicio de alumbrado público, en la vigencia 2019, en las actividades y funciones jurídicas, legales de vigilancia y control de la supervisión, en sus cuatro (04) Informes de Supervisión de Alumbrado Público, se evidencia lo siguiente:

En el primer informe describe como actividad su apoyo en la verificación y análisis jurídico con la estructuración del proyecto del Otrosí No. 10, previo al envío a los Departamento Administrativo de la Gestión Jurídica Pública y al de Contratación Pública y el acompañamiento de mesa de trabajo en febrero de 2019 en el D.A. de Contratación Pública para revisar y analizar el proyecto de Otrosí No. 10 al Convenio, sin explicar en qué consistió el soporte técnico y administrativo brindado por los D.A. Contratación y D.A. Jurídica.

En el segundo informe señala su apoyo en lo relacionado con el proyecto del Otrosí No. 11 al convenio, y el argumento jurídico, para el no pago a EMCALI de la actividad relacionada con la facturación y recaudo, de cara a la normatividad vigente.

En su cuarto y último informe señala que se estructuró el proyecto de Otrosí No. 11 al convenio para eliminar el cobro de la actividad de facturación y recaudo, sin sustentar los informes del contenido de los análisis, argumentos, tesis jurídica, posición del Director precisando la temática que se aborda y que es de tal importancia que amerita la modificación del convenio a través de la firma de otrosíes; no se evidencia una toma de decisiones desde el ejercicio de la supervisión a la prestación del servicio de alumbrado público, y desde el marco funcional en coherencia a las actividades desarrolladas que lleven a resolver legal y jurídicamente las situaciones que se pretendían desatar a través de la firma del Otrosí No. 10 y 11.

El Decreto Extraordinario Municipal 411.0.20.0516 de 2016, en el Artículo 222, señala que el propósito del despacho del director de la UAESPM, tiene por objeto garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control del servicio de alumbrado público. En el Artículo 222. Funciones, le señala a la UAESPM, las siguientes: 1. Diseñar las estrategias, planes y programas para el manejo integral del alumbrado público. 2. Dirigir y coordinar la prestación del servicio de alumbrado público. 3. Realizar el seguimiento y la evaluación de los servicios de alumbrado público. (...). 5. Realizar el seguimiento a los prestadores y operadores de los servicios públicos. 6. Realizar los estudios técnicos que permitan la prestación de los servicios públicos con calidad, cobertura y continuidad. (...) 14. Administrar la prestación del servicio de alumbrado público y supervisar los prestadores del mismo.

La Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) en sus artículos 82, 83 y 84, dispone aspectos regulatorios de la actividad de supervisión.

Lo anterior por falta de control al no tomar decisiones y actuaciones desde su función administrativa y liderar acciones que le permitan resolver y atender la disposición del Acuerdo Municipal 0434 de 2017; generando afectaciones al recaudo y facturación del tributo en el municipio, constituyendo una presunta falta disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 48, numeral 34 de la Ley 734 de 2002[2], modificado por el artículo 84, parágrafo 1 de la Ley 1474 del 2011.

Respuesta: El equipo auditor al revisar el componente relacionado con el apoyo jurídico y al dar lectura a los informes trimestrales de supervisión, no requirió a la Unidad Administrativa en ninguno de los cuestionarios elaborados en el ejercicio cuya práctica fue en forma virtual, aportar los documentos que forman parte integral de cada uno de dichos informes y que reposan en los archivos de este organismo.

[2] Ley 734 de 2002 derogada a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la ley 1952 de 2019

223
133

En el primer informe describe como actividad su apoyo en la verificación y análisis jurídico con la estructuración del proyecto del Otrosí No. 10, previo al envío a los Departamento Administrativo de la Gestión Jurídica Pública y al de Contratación Pública y el acompañamiento de mesa de trabajo en febrero de 2019 en el D.A. de Contratación Pública para revisar y analizar el proyecto de Otrosí No. 10 al Convenio, sin explicar en qué consistió el soporte técnico y administrativo brindado por los D.A. Contratación y D.A. Jurídica.

R/ Consigna el informe de supervisión del primer semestre de 2019: "*Se brindó apoyo en la verificación y análisis jurídico de los documentos contractuales derivados del Convenio interadministrativo suscrito por el Municipio de Santiago de Cali y EMCALI EICE ESP, para la prestación del servicio de alumbrado público, relacionado con la estructura del proyecto de OTRO SÍ No. 10, en cuanto al análisis jurídico y ajustes realizados previamente al envío al Departamento Administrativo de la Gestión Jurídica Pública y al Departamento Administrativo de Contratación Pública y posteriormente, en el acompañamiento a la mesa de trabajo llevada a cabo el 19 de febrero de 2019 en el Departamento Administrativo de Contratación Pública, para revisar y analizar el proyecto de OTRO SÍ No. 10 al Convenio.*"

Frente a lo anterior, el informe respecto a esta actividad no señala que los Departamentos Administrativos de la Contratación Pública y de la Gestión Jurídica Pública, sean el "soporte técnico y administrativo".

Hecha esta claridad, respecto a la primera condición de la observación No. 3, el Decreto Extraordinario 411.0.20.0516 de 2016 trae consigo las competencias de los organismos de la Administración Central y sus funciones; y como lo señala el organismo de control en el análisis previo a las observaciones, corresponde al Departamento Administrativo de la Contratación Pública, "dar los lineamientos en la materia contractual".

En efecto, tal como lo prescribe el Decreto de delegaciones No.4112.010.20.0115 de febrero 28 de 2019, expedido por la Alcaldía de Santiago de Cali, en el numeral 3, artículo segundo, que el Alcalde se reserva para sí la facultad para suscribir junto con el organismo misionalmente responsable, todo tipo de negocios jurídicos que cuente con un régimen especial y cuyo aporte del Municipio supere los 2.000 SMMLV, frente a lo cual el organismo remitirá los documentos previos antes de la publicación en el SECOP II o de la firma del convenio cuando sea directo, para la respectiva revisión por parte del Departamento Administrativo de la Contratación Pública. (Se anexa Decreto)

Luego de la revisión, el Departamento Administrativo de la Contratación Pública, si lo considera pertinente, convoca a mesa de trabajo al organismo misionalmente responsable y posteriormente, si hay observaciones, devuelve el proyecto para que se subsanen y continúe su trámite, o en caso contrario, se subsanen y devuelvan al Departamento Administrativo. Lo anterior se evidencia en los documentos que reposan en los archivos de la Unidad Administrativa.

Ahora bien, la competencia del Departamento Administrativo de la Gestión Jurídica Pública, según la funciones establecidas por el Decreto Extraordinario 411.0.20.0516 de 2016, una de ellas, la determinada en el numeral 3 del Artículo 54: *"(...) Asesorar al Alcalde, organismos de la administración central y entidades descentralizadas del orden municipal en el ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, en todos los temas jurídicos relacionados con el Municipio, que estas sometan voluntariamente a su estudio y consideración.* (...), se vinculó en este caso, por un tema de consulta que en su momento se hiciera y que está documentado en los archivos de la Unidad Administrativa.

En el segundo informe señala su apoyo en lo relacionado con el proyecto del Otrosí No. 11 al convenio, y el argumento jurídico, para el no pago a EMCALI de la actividad relacionada con la facturación y recaudo, de cara a la normatividad vigente.

R/ Si bien no se precisa lo evidenciado por el equipo auditor, el apoyo jurídico consistió en la verificación y análisis del convenio interadministrativo y las modificaciones, para verificar cuales contienen la actividad de facturación y recaudo y así proceder a la estructura de los respectivos ajustes de cara a la normatividad vigente, incluidas las sentencias de constitucionalidad del artículo 352 de la Ley 1819 de 2016 y la sentencia de primera instancia proferida en el marco de la Acción Popular, sobre este asunto. Lo anterior, se encuentra debidamente documentado en los archivos de la Unidad Administrativa.

En su cuarto y último informe señala que se estructuró el proyecto de Otrosí No. 11 al convenio para eliminar el cobro de la actividad de facturación y recaudo, sin sustentar los informes del contenido de los análisis, argumentos, tesis jurídica, posición del Director precisando la temática que se aborda y que es de tal importancia que amerita la modificación del convenio a través de la firma de otrosíes; no se evidencia una toma de decisiones desde el ejercicio de la supervisión a la prestación del servicio de alumbrado público, y desde el marco funcional en coherencia a las actividades desarrolladas que lleven a resolver legal y jurídicamente las situaciones que se pretendían desatar a través de la firma del Otrosí No. 10 y 11.

224
134

R/ La sustentación de las modificaciones al Convenio Interadministrativo, se realiza a través de un documento denominado: Viabilidad Técnica, Financiera y Jurídica, producto del análisis del equipo de supervisión, de acuerdo a la naturaleza de los ajustes que se requieran: técnicos, financieros o jurídicos.
Dicho documento reposa en el expediente del Convenio Interadministrativo, de cuyo análisis se desprende el recorrido del proyecto de minuta de modificación, antes de llegar a la revisión ante el Departamento Administrativo de la Contratación Pública, conforme a lo establecido por el Decreto de delegaciones No.4112.010.20.0115 de febrero 28 de 2019, precedentemente en cita; un documento que es fundamental, conforme a los lineamientos que en materia contractual, están debidamente determinados por la Alcaldía de Santiago de Cali. A través de este documento el equipo de Supervisión en cabeza del Director de la Unidad, de manera integral analiza, determina y concluye. El análisis no puede obedecer a solo lectura de un informe.
A la fecha de la presente respuesta, los proyectos de minuta de modificación al Convenio Interadministrativo, correspondientes a los números 10 y 11, como su nombre lo indica son meros "proyectos" y aún no cuentan con un resultado final materializado en la modificación definitiva. El primero de los citados tenía relación con la modificación al Otro Sí 7, que las partes de mutuo acuerdo consideraron procedente no llevar a cabo por el momento y el proyecto de la modificación referida a la no remuneración de la facturación y recaudo, se encuentra actualmente en curso. Todo lo anterior reposa en los archivos de la Unidad y se anexan a la presente respuesta.
En lo relativo a la causa, el efecto y la presunta incidencia disciplinaria determinada en la observación, no se desprende del actuar del supervisor del Convenio Interadministrativo, la vulneración al Acuerdo Municipal 0434 de 2017 en cuanto a las afectaciones al recaudo, considerando que en la observación no se consigna tal situación.

De otra parte, señala el equipo auditor la presunta vulneración al numeral 34, artículo 48 de la Ley 734 de 2011, como una falta gravísima, cuando las evidencias que no fueron analizadas en su momento por el equipo auditor, dan cuentas de la ejecución de las actividades en el ejercicio de la supervisión y en contexto de las correspondientes a la administración de la prestación del Servicio de Alumbrado Público.

En lo que corresponde a las normas presuntamente vulneradas, es importante señalar al organismo de control que el Artículo 5 de la Ley 734 de 2002 establece: "*Ilicitud sustancial. La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna.*", por lo que no refleja el actuar de gestor fiscal, falta a sus deberes funcionales, en tanto es necesario que la actuación conlleve una verdadera afectación de la función pública encomendada.

El Consejo de Estado en Sentencia 01092 de 2018, trajo un importante análisis cuando permite establecer en qué casos la conducta desplegada por un servidor público puede ser objeto de sanción por el derecho disciplinario y cuáles no, al circunscribirla a aquellas infracciones al deber funcional que tengan cierta entidad o sustancialidad o que afecten de manera relevante la función pública. Así se dejan de lado aquellos comportamientos que, aun cuando encajen del tipo disciplinario, no tiene una trascendencia tal en relación con la buena marcha de la función pública, el cumplimiento de los fines y funciones del Estado y el interés general, aspectos que son precisamente el propósito que persiguen las normas disciplinarias.

"La antijuridicidad ha sido identificada por la doctrina como un juicio de desvalor o de contrariedad con el ordenamiento normativo, que varía en relación con las distintas esferas jurídicas que determinan los hechos que son objeto de prohibición. En materia administrativa sancionatoria, una conducta típica será antijurídica cuando afecte el deber funcional, como bien jurídico del Estado protegido por el derecho disciplinario, sin que exista una justificación para sustentar la actuación u omisión, así, el artículo 5 de la Ley 734 de 2002 prevé: «Ilicitud sustancial. La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna.»"

En este orden de ideas, la antijuridicidad entendida como ilicitud sustancial, no se limita a la sola adecuación típica de la conducta, esto es, que no basta que el actuar del servidor público encaje dentro del tipo disciplinario, por el solo incumplimiento formal de una norma; debe haber una afectación del deber funcional sin justificación alguna, lo cual excluye de toda responsabilidad disciplinaria al ordenador del gasto en su actuar, toda vez que la acción u omisión del servidor público violatoria de sus deberes, es decir contraria a derecho (ilicitud) debe desembocar en una real y efectiva afectación del buen funcionamiento del Estado y por tanto del servicio público (sustancialidad) y en esta medida puede decirse que cuando confluyen estas dos características se está en presencia de una antijuridicidad sustancial requisito indispensable para que pueda afirmarse que se configuró una conducta disciplinaria susceptible de ser sancionada.

En este sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado especificó que el «deber funcional» se encuentra integrado por [...] *(i)* el cumplimiento estricto de las funciones propias del cargo, *(ii)* la obligación de actuar acorde a la Constitución y a la ley; *(iii)* garantizando una adecuada representación del Estado en el cumplimiento de los deberes funcionales. Se infringe el deber funcional si se incurre en comportamiento capaz de afectar la función pública en cualquiera de esas dimensiones [...]».

Otro sector de la doctrina resaltó [...] De conformidad con lo contemplado en el artículo 5 de la Ley 734 de 2002 lo que constituye falta disciplinaria es la realización de aquella conducta que infrinja el deber funcional de manera sustancial. De ahí que no constituye falta disciplinaria la infracción al deber por el deber mismo. No todo desconocimiento del deber implica ya un ilícito disciplinario, es necesario que la conducta entre en

interferencia con la función afectando los principios y las bases en las que se asienta. De ahí que es menester que en cada caso en concreto se determine de qué forma el incumplimiento del deber acarreó la afectación de la función
En desarrollo de la normativa constitucional la Ley 734 de 2002, artículo 34, numerales 2° y 6°, imponen a todos los servidores públicos un deber general de carácter afirmativo con respecto al cumplimiento del servicio que le haya sido encomendado con las exigencias de diligencia, eficiencia e imparcialidad y un deber general negativo que los obliga a abstenerse de cualquier clase de acto u omisión que origine la suspensión, o perturbación de la función, así como el abuso del cargo o de las funciones encomendadas, y una obligación de carácter general de comportarse con respeto, imparcialidad y rectitud disciplinaria en el desempeño del cargo.

En derecho disciplinario, se predica sobre el derecho-deber que comprende el conjunto de normas, sustanciales y procedimentales, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo. Su finalidad, en consecuencia, es la de salvaguardar la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores públicos, y es precisamente allí, en la realización del citado fin, en donde se encuentra el fundamento para la responsabilidad disciplinaria, la cual supone la inobservancia de los deberes funcionales de los servidores públicos o de los particulares que ejercen funciones públicas, en los términos previstos en la Constitución, las leyes y los reglamentos que resulten aplicables

La responsabilidad disciplinaria surge frente al comprobado incumplimiento de deberes o la ocurrencia de prohibiciones en el ámbito funcional administrativo, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad previstas en el artículo 28 del Código Disciplinario Único.

En consecuencia, se solicita respetuosamente al organismo de control, retirar la presunta incidencia disciplinaria del informe.
Por último, en lo concerniente al análisis incluido en el numeral 4.1.1. Control de Gestión Contractual del Informe Preliminar del presente ejercicio auditor, se solicita respetuosamente al organismo de control, realizar los respectivos ajustes en el texto, conforme a las evidencias documentales que se aportan con esta respuesta, lo cual forma parte integral de los informes de supervisión y dan cuenta de las actividades realizadas por el apoyo jurídico y financiero, que se hubieran suministrado al equipo auditor, de haber sido solicitadas por éste para el respectivo análisis, una vez

detectadas las debilidades que de acuerdo a su criterio, reflejaban los informes trimestrales de la vigencia 2019.

Lo anterior por cuanto se impone una carga de debilidades en especial al apoyo jurídico, sin que se haya dado la oportunidad en el desarrollo de la etapa de ejecución del ejercicio auditor, de aclarar y documentar las actividades que concluyen con un producto para la toma de decisiones, en procura del cumplimiento de las funciones que en materia de la prestación del servicio de alumbrado público, da el Decreto Extraordinario 411.0.20.0516 de 2016 en citas precedentes.
La anterior solicitud se realiza en virtud del debido proceso, garantizado por la Contraloría General de Santiago de Cali, al correr traslado del informe preliminar, para su respuesta y aporte de evidencias.
Observación No. 4 de Naturaleza Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal

En la evaluación del Convenio Interadministrativo se evidenció que la supervisión aprobó las Cuentas de Cobro facturadas por el contratista EMCALI EICE ESP por el concepto de Recaudo y Facturación del servicio de prestación del servicio de alumbrado público, de diciembre de 2018 a noviembre de 2019 por valor de cinco mil novecientos veinticuatro millones setecientos diez mil novecientos treinta y tres pesos ($5.924.710.933), situación que la Ley 1819 de 2016 Estatuto Tributario lo prohíbe.

La Constitución Política, en sus artículos 2 y 209, señalan que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

La Ley 1819 de diciembre 29 de 2016 "*Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones*". Su Artículo 352: *"Recaudo y Facturación. El recaudo del impuesto de alumbrado público lo hará el Municipio o Distrito … (…) el servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrá ninguna contraprestación a quien lo preste*". Y su Artículo 353. *"Transición. Los acuerdos que se adecuen a lo previsto en la presente ley mantendrán su vigencia, salvo aquellos que deben ser modificados, lo que deberá surtirse en un término máximo de un año".*

Acuerdo Municipal de Santiago de Cali No. 0434 de diciembre 21 de 2017 "*Por el cual se modifica parcialmente el Estatuto Tributario Municipal y se dictan otras*

ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE
SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: **202041820100018841**
Fecha: **2020-08-27**
TRD: **4182.010.13.1.953.001884**
Rad. Padre: **202041820100018841**

disposiciones", su Artículo 22, que modifica el artículo 171 del Acuerdo 321 de 2011, compilado en el Artículo 176 del Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0259 de 2015 "*Por el cual se compilan los Acuerdos 0321 de 2011, 0338 de 2012, 0339 de 2013, 0346 de 2013, 0357 de 2013 y el 0380 de 2014, que conforman el Estatuto Tributario Municipal*". *El cual quedará así: "Artículo 176: Recaudo y Facturación. (...) ..., el servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrán ninguna contraprestación a quien lo preste".*
El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 3° principios, señala que todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios.

La actividad contractual del Estado debe desarrollarse en virtud de los principios de transparencia (artículo 24 ley 80/93), economía (artículo 25 Ley 80 de 1993) y responsabilidad (artículo 26 ley 80/93) previstos en la ley 80 de 1993.

La Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) en sus artículos 82, 83 y 84, dispone aspectos regulatorios de la actividad de supervisión.

Lo anterior, por falta de control y no acatamiento de las disposiciones normativas tributarias; ocasionando un presunto detrimento patrimonial para la vigencia fiscal del 2019, por cinco mil novecientos veinticuatro millones setecientos diez mil novecientos treinta y tres pesos ($5.924.710.933), constituyendo una presunta falta disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 48, numeral 34 de la Ley 734 de 2002[3], modificado por el artículo 84, parágrafo 1 de la Ley 1474 del 2011.

Respuesta: La comisión auditora en el análisis previo al resultado del ejercicio auditor, en cuanto al daño patrimonial, trae en cita el *Concepto de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República No. 2009 IE8857 de abril 5 de 2008, establece: "que en acatamiento a lo señalado por el Consejo de Estado el daño fiscal entre entidades públicas deja de ser una transferencia de recursos entre las mismas, cuando se constituye un gasto injustificado que surge del incumplimiento de las funciones del gestor fiscal, pues precisamente la cancelación de una multa o de intereses de mora implica bien la negligencia administrativa o cualquier otra circunstancia distinta de aquellas propias eximentes de responsabilidad".*
Revisado dicho concepto, vale aclarar que este refiere al pago de multas o de intereses de mora.

[3] Ley 734 de 2002 derogada a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la ley 1952 de 2019

Como quiera que el Convenio Interadministrativo S/N celebrado por el Municipio de Santiago de Cali y EMCALI EICE ESP el 4 de agosto de 1997, se encuentra en ejecución y que la actividad de facturación y recaudo está pactada en el Convenio Interadministrativo y sus modificaciones, se considera no procedente la determinación de un presunto daño patrimonial que el organismo de control ha estimado en la suma de cinco mil novecientos veinticuatro millones setecientos diez mil novecientos treinta y tres pesos ($5.924.710.933), toda vez que los elementos constitutivos del daño patrimonial no están determinados conforme los lineamientos de la Ley 610 de 2000, a saber:
Ley 610 de 2000:
ARTICULO 5o. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL. <Artículo modificado por el artículo 125 del Decreto Ley 403 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:
Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal o de quien participe, concurra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado.
Un daño patrimonial al Estado.
Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

El Artículo 6 de la Ley 610 de 2000 define el daño patrimonial al Estado, como la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

Frente a esta sinopsis legal cabe manifestar que la remuneración de la actividad de facturación y recaudo, se encuentra pactada y actualmente se adelantan los trámites de modificación para atemperar el convenio a las normas vigentes, lo cual demanda una serie de decisiones que deben tomarse en colectivo, atendiendo la naturaleza del Convenio Interadministrativo.
No puede entonces predicarse que haya una conducta dolosa o culposa del gestor fiscal, porque no tiene la intención de causar el daño al patrimonio público, ni acepta las consecuencias a que esto conlleva, dado que su actuar está asociado al cumplimiento del pacto contractual actualmente vigente y en ejecución.

ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE
SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: **202041820100018841**
Fecha: **2020-08-27**
TRD: **4182.010.13.1.953.001884**
Rad. Padre: **202041820100018841**

En torno a las actividades de facturación y recaudo, no está solo el hecho de imprimir en papel lo liquidado y recaudar su producto; también se encuentra la administración del aplicativo OPEN SYSTEM e INTRANET por parte de EMCALI EICE ESP, con información de los usuarios potenciales contribuyentes, necesaria para la liquidación del impuesto de Alumbrado Público, como lo consigna el Otro Sí 6 al Convenio Administrativo. Esto conlleva a la implementación de una serie de alternativas, por cuanto las actividades de facturación y recaudo continuaran siendo parte del vínculo contractual, solo que sin remuneración. Frente a esta situación, EMCALI EICE ESP y el Departamento Administrativo de Hacienda, se encuentran en proceso de elaboración de un documento que dará la viabilidad a la modificación del Convenio Interadministrativo en este sentido.

Ahora bien, al declararse exequible el Artículo 352 de la Ley 1819 de 2016, el hoy Distrito Especial de Santiago de Cali, ha venido realizando una serie de actividades en el ámbito de las competencias, con los actos preparatorios para el desmonte de la remuneración. Lo anterior está documentado en el archivo de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.

Consecuente con lo anterior, la sentencia de primera instancia proferida en desarrollo de la Acción Popular promovida contra el Municipio y otros, radicada bajo el 76001-33-33-006-2018-0008201, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cali, ordena entre otros aspectos, realizar una serie de ajustes a la actividad de facturación y recaudo y adicionalmente, determina un período de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, para lo pertinente. A la fecha, el proceso se encuentra en el despacho de la magistrada LUZ ELENA SIERRA VALENCIA.

En lo que corresponde a las normas presuntamente vulneradas, es importante señalar al organismo de control que el Artículo 5 de la Ley 734 de 2002 establece: "*Ilicitud sustancial. La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna.*", por lo que no refleja el actuar de gestor fiscal, falta a sus deberes funcionales, en tanto es necesario que la actuación conlleve una verdadera afectación de la función pública encomendada.

El Consejo de Estado en Sentencia 01092 de 2018, trajo un importante análisis cuando permite establecer en qué casos la conducta desplegada por un servidor público puede ser objeto de sanción por el derecho disciplinario y cuáles no, al circunscribirla a aquellas infracciones al deber funcional que tengan cierta entidad o sustancialidad o que afecten de manera relevante la función pública. Así se dejan de lado aquellos comportamientos que, aun cuando encajen del tipo disciplinario, no tiene una trascendencia tal en relación con la buena marcha de la función pública, el cumplimiento de los fines y funciones del Estado y el interés general, aspectos que son precisamente el propósito que persiguen las normas disciplinarias.

"La antijuridicidad ha sido identificada por la doctrina como un juicio de desvalor o de contrariedad con el ordenamiento normativo, que varía en relación con las distintas esferas jurídicas que determinan los hechos que son objeto de prohibición. En materia administrativa sancionatoria, una conducta típica será antijurídica cuando afecte el deber funcional, como bien jurídico del Estado protegido por el derecho disciplinario, sin que exista una justificación para sustentar la actuación u omisión, así, el artículo 5 de la Ley 734 de 2002 prevé: «Ilicitud sustancial. La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna.»"

En este orden de ideas, la antijuridicidad entendida como ilicitud sustancial, no se limita a la sola adecuación típica de la conducta, esto es, que no basta que el actuar del servidor público encaje dentro del tipo disciplinario, por el solo incumplimiento formal de una norma; debe haber una afectación del deber funcional sin justificación alguna, lo cual excluye de toda responsabilidad disciplinaria al ordenador del gasto en su actuar, toda vez que la acción u omisión del servidor público violatoria de sus deberes, es decir contraria a derecho (ilicitud) debe desembocar en una real y efectiva afectación del buen funcionamiento del Estado y por tanto del servicio público (sustancialidad) y en esta medida puede decirse que cuando confluyen estas dos características se está en presencia de una antijuridicidad sustancial requisito indispensable para que pueda afirmarse que se configuró una conducta disciplinaria susceptible de ser sancionada.

En este sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado especificó que el «deber funcional» se encuentra integrado por [...] *(i)* el cumplimiento estricto de las funciones propias del cargo, *(ii)* la obligación de actuar acorde a la Constitución y a la ley*; (iii)* garantizando una adecuada representación del Estado en el cumplimiento de los deberes funcionales. Se infringe el deber funcional si se incurre en comportamiento capaz de afectar la función pública en cualquiera de esas dimensiones [...]».

Otro sector de la doctrina resaltó «[...] De conformidad con lo contemplado en el artículo 5 de la Ley 734 de 2002 lo que constituye falta disciplinaria es la realización de aquella conducta que infrinja el deber funcional de manera sustancial. De ahí que no constituye falta disciplinaria la infracción al deber por el deber mismo. No todo desconocimiento del deber implica ya un ilícito disciplinario, es necesario que la conducta entre en interferencia con la función afectando los principios y las bases en las que se asienta. De ahí que es menester que en cada caso en concreto se determine de qué forma el incumplimiento del deber acarreó la afectación de la función.

En desarrollo de la normativa constitucional la Ley 734 de 2002, artículo 34, numerales 2° y 6°, imponen a todos los servidores públicos un deber general de carácter afirmativo con respecto al cumplimiento del servicio que le haya sido encomendado con las exigencias de diligencia, eficiencia e imparcialidad y un deber general negativo que los obliga a abstenerse de cualquier clase de acto u omisión que origine la suspensión, o

ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE
SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: **202041820100018841**
Fecha: **2020-08-27**
TRD: **4182.010.13.1.953.001884**
Rad. Padre: **202041820100018841**

perturbación de la función, así como el abuso del cargo o de las funciones encomendadas, y una obligación de carácter general de comportarse con respeto, imparcialidad y rectitud disciplinaria en el desempeño del cargo.

En derecho disciplinario, se predica sobre el derecho-deber que comprende el conjunto de normas, sustanciales y procedimentales, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo. Su finalidad, en consecuencia, es la de salvaguardar la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores públicos, y es precisamente allí, en la realización del citado fin, en donde se encuentra el fundamento para la responsabilidad disciplinaria, la cual supone la inobservancia de los deberes funcionales de los servidores públicos o de los particulares que ejercen funciones públicas, en los términos previstos en la Constitución, las leyes y los reglamentos que resulten aplicables

La responsabilidad disciplinaria surge frente al comprobado incumplimiento de deberes o la ocurrencia de prohibiciones en el ámbito funcional administrativo, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad previstas en el artículo 28 del Código Disciplinario Único.

Determina el organismo de control como consecuencia el daño patrimonial estimado en la suma cinco mil novecientos veinticuatro millones setecientos diez mil novecientos treinta y tres pesos ($5.924.710.933), por la falta de control y no acatamiento de las disposiciones normativas tributarias. Respetuosamente se solicita, retirar las incidencias tanto disciplinaria como la fiscal de la observación No. 4 del informe del presente ejercicio auditor, dadas las consideraciones referentes a: Convenio interadministrativo actualmente en ejecución frente a lo cual no es posible configurar al presunto daño al patrimonio público; Acción Popular en espera de fallo de segunda instancia; cumplimiento de lo pactado en el Convenio Interadministrativo sobre la remuneración de la actividad de facturación y recaudo actualmente en vigencia, y el impulso de los trámites que actualmente adelantan las partes tendientes a la modificación en este aspecto.

Observación N° 5 de Naturaleza Administrativa
En la evaluación adelantada a la prestación del servicio de alumbrado público por parte de la UAESPM, en lo que respecta al componente ambiental, no se observa la implementación de los mecanismos de evaluación, control y seguimiento a las actividades que se involucran con la prestación del servicio:

- Los Informes de Supervisión de Alumbrado Público trimestrales expedidos en la vigencia 2019, no presentan desarrollo de aspectos del componente ambiental, como en el tema de generación de residuos.

- El Estudio Técnico de Referencia de Determinación de Costos Estimados de Prestación en cada Actividad del Servicio de Alumbrado Público del año 2019, en el ítem 7.4, dedicado a establecer los costos asociados a la gestión ambiental de los residuos de alumbrado público, no desarrolla el asunto del ítem, limitándose a consignar: *"El prestador del servicio será el encargado de disponer los elementos en el sitio designado por el Alcaldía de Santiago de Cali a través del Organismo competente".*

- No cuenta con un procedimiento general que permita integrar el componente ambiental, al marco de la prestación del servicio público de alumbrado.

- No cuentan con matriz que permita identificar los aspectos e impactos ambientales generados, ni matriz legal ambiental en el marco de la prestación del servicio público.

El propósito de la UAESPM es garantizar la prestación del servicio de alumbrado público y en cumplimiento de su función debe evaluar y hacer seguimiento a este servicio, protegiendo el ambiente, previniendo y controlando los factores de deterioro ambiental; conforme lo dispone el Decreto Extraordinario N°.411.0.20.0516 de 2016 en sus artículos 221 y 222.

Lo anterior por debilidades en los controles durante la prestación del servicio de alumbrado público del componente ambiental, se genera incertidumbre si las actividades ejecutadas se están realizando de forma responsable con el ambiente.

Respuesta: En atención a lo evidenciado por el organismo de control, se procede a dar respuesta en los siguientes términos:

- Los Informes de Supervisión de Alumbrado Público trimestrales expedidos en la vigencia 2019, no presentan desarrollo de aspectos del componente ambiental, como en el tema de generación de residuos.

R:// Como parte del seguimiento de la componente ambiental, mensualmente se emiten oficios de la verificación de las ordenes de trabajo de ejecución de podas al sistema de

ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE
SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: **20204182010001884 1**
Fecha: **2020-08-27**
TRD: **4182.010.13.1.953.001884**
Rad. Padre: **20204182010001884 1**

alumbrado público programadas por EMCALI EICE ESP, con base en los soportes remitidos mediante oficios.

A continuación, se relaciona el listado de oficios que fueron remitidos con la información en el año 2019:

Ítem	Radicado	Mes
1	201941820100000824	Diciembre 2018
2	201941820100003514	Enero 2019
3	201941820100005354	Febrero 2019
4	201941820100006884	Marzo 2019
5	201941820100008374	Abril 2019
6	201941820100009684	Mayo 2019
7	201941820100012354	Junio 2019
8	201941820100012174	Julio 2019
9	201941820100014184	Agosto 2019
10	201941820100017214	Septiembre 2019
11	201941820100018964	Octubre 2019
12	201941820100020024	Noviembre 2019

Estos fueron compartidos a través de los cuestionarios 176 y 185.

- El Estudio Técnico de Referencia de Determinación de Costos Estimados de Prestación en cada Actividad del Servicio de Alumbrado Público del año 2019, en el ítem 7.4, dedicado a establecer los costos asociados a la gestión ambiental de los residuos de alumbrado público, no desarrolla el asunto del ítem, limitándose a consignar: *"El prestador del servicio será el encargado de disponer los*

elementos en el sitio designado por el Alcaldía de Santiago de Cali a través del Organismo competente".

R:// Como lo dispone el Decreto Extraordinario N°.411.0.20.0516 de 2016 en su artículo 98, es función de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Bienes y Servicios, realizar las acciones necesarias para ejecutar la disposición final de los bienes muebles propiedad del Municipio, previa autorización del comité para tal efecto.

Por lo anterior se solicita respetuosamente, retirar esta condición de la Observación No. 5, por no ser competencia de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales, pretendiendo así la efectividad del control fiscal, toda vez que este organismo no contaría con los elementos para la construcción de la acción de mejora.

- No cuenta con un procedimiento general que permita integrar el componente ambiental, al marco de la prestación del servicio público de alumbrado.

R:// La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales, realiza el seguimiento de manera mensual, emitiendo informes de la verificación de las ordenes de trabajo de ejecución de podas al sistema de alumbrado público programadas por EMCALI EICE ESP, con base en los soportes remitidos mediante oficios.

Adicionalmente en el documento GUÍA Y PROGRAMACIÓN PARA LA FORMULACIÓN DE LOS PROYECTOS DE ALUMBRADO PÚBLICO 1 SEMESTRE – 2019 en el numeral 11 PLAN DE MANEJO AMBIENTAL, se establecen los requisitos generales de diseño de alumbrado público como el Uso Racional y Eficiente de la energía (URE), el alcance en cuanto al tema de Podas y Disposición final.

- No cuentan con matriz que permita identificar los aspectos e impactos ambientales generados, ni matriz legal ambiental en el marco de la prestación del servicio público.

R:// La Unidad realiza el seguimiento de manera mensual, emitiendo informes de la verificación de las órdenes de trabajo de ejecución de podas al sistema de alumbrado público programadas por EMCALI EICE ESP, con base en los soportes entregados al organismo de control y que nuevamente se aportan con la presente respuesta.

Adicionalmente en el documento GUÍA Y PROGRAMACIÓN PARA LA FORMULACIÓN DE LOS PROYECTOS DE ALUMBRADO PÚBLICO 1 SEMESTRE – 2019 en el numeral 11 PLAN DE MANEJO AMBIENTAL, se establecen los requisitos generales de

diseño de alumbrado público como el Uso Racional y Eficiente de la energía (URE), el alcance en cuanto al tema de podas y Disposición final.

En estos términos se deja consignada la respuesta a la observación No. 5 de naturaleza administrativa.

Observación N° 6 de Naturaleza Administrativa
En la evaluación de la prestación del servicio de alumbrado público en la vigencia 2019 por parte de la UAESPM, se evidenció un inadecuado control, supervisión, seguimiento a la gestión integral de los diferentes tipos de residuos, en todas sus etapas (generación, almacenamiento, clasificación, transporte, aprovechamiento y/o disposición final) generados en la prestación del servicio.

El propósito de la UAESPM es garantizar la prestación del servicio de alumbrado público y en cumplimiento de su función debe evaluar y hacer seguimiento a este servicio, protegiendo el ambiente, previniendo y controlando los factores de deterioro ambiental. Conforme lo dispone el Decreto Extraordinario N°.411.0.20.0516 de 2016 en sus artículos 221 y 222.
Por debilidades en los controles durante la prestación del servicio de alumbrado público del componente ambiental, se genera incertidumbre si los residuos se están gestionando de una manera adecuada, conforme a la legislación ambiental vigente.

R:// Como lo dispone el Decreto Extraordinario N°.411.0.20.0516 de 2016 en su artículo 98, es función de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Bienes y Servicios, realizar las acciones necesarias para ejecutar la disposición final de los bienes muebles propiedad del Municipio, previa autorización del comité para tal efecto.

Por lo anterior se solicita respetuosamente, retirar la Observación No. 6 de naturaleza administrativa, por no corresponder a la competencia de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales, pretendiendo así la efectividad del control fiscal, toda vez que este organismo no contaría con los elementos para la construcción de las acciones en procura de la mejora continua.

Observación N° 7 de Naturaleza Administrativa con presunta incidencia Disciplinario
En la evaluación del Convenio Interadministrativo se evidenció falta de supervisión en su deber de control y seguimiento, al no objetar, rechazar, cuestionar y exigir los certificados idóneos de aprovechamiento y/o disposición final de residuos que se generan en la prestación del servicio de alumbrado público, al no realizar pronunciamiento sobre los certificados otorgados al prestador del servicio de alumbrado

público en el Municipio de Cali, teniendo en cuenta que el Gestor no tenía la competencia para expedir certificados de disposición final y/o aprovechamiento de los residuos ordinarios, peligrosos, de construcción y demolición.

El Gestor presenta certificados de disposición final y aprovechamiento de los siguientes residuos:

Cuadro 4 Certificados de Disposición Final y Aprovechamiento		
Residuos Generados 2019	Disposición Final (kg)	Aprovechamiento (kg)
Concreto	343.540	
Chatarra		66.952
Plástico		40
Residuos comunes		363,5
RAEE- Residuos Varios sin Clasificar	596	
Cerámica	164	
Cartón		1.390
Brazo metálico		7.092
Poste metálico		3.949
Carcaza de lámpara		71.381
Cable aislado de aluminio		14.250
Cable ACSR sin recubrimiento		3.547
Total (kg)	344.300	168.964,5

Fuente: UAESPM

La Constitución Política, en sus artículos 2 y 209, señalan que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 3° principios, señala que todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la parte primera de este código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

231

141

La actividad contractual del Estado debe desarrollarse en virtud de los principios de transparencia (artículo 24 ley 80/93), economía (artículo 25 Ley 80 de 1993) y responsabilidad (artículo 26 ley 80/93) previstos en la ley 80 de 1993.
El Decreto Extraordinario Municipal 411.0.20.0516 de 2016, en el Artículo 221, señala que el propósito del despacho del director de la UAESPM, tiene por objeto garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control del servicio de alumbrado público. En el Artículo 222. Funciones, le señala a la UAESPM, las siguientes: 1. Diseñar las estrategias, planes y programas para el manejo integral del alumbrado público. 2. Dirigir y coordinar la prestación del servicio de alumbrado público. 3. Realizar el seguimiento y la evaluación de los servicios de alumbrado público. (...). 5. Realizar el seguimiento a los prestadores y operadores de los servicios públicos. 6. Realizar los estudios técnicos que permitan la prestación de los servicios públicos con calidad, cobertura y continuidad. (...) 14. Administrar la prestación del servicio de alumbrado público y supervisar los prestadores del mismo.
La Resolución 0472 del 28 de febrero de 2017 *"Por la cual se reglamenta la gestión integral de los residuos generados en las actividades de Construcción y Demolición (RCD) y se dictan otras disposiciones"*, emitida por El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible en su Capítulo IV. Obligaciones, *"Artículo 16. Obligaciones de los gestores de RCD. Son obligaciones de los gestores de RCD de puntos limpios, plantas de aprovechamiento y sitios de disposición final, las siguientes:*
1. Inscribirse ante la autoridad ambiental regional o urbana con competencia en el área donde desarrolla sus actividades.
3. Expedir constancia al generador que incluya la información contenida en el formato del Anexo II, que forma parte integral de la presente resolución."
El Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015 *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*." Expedido por el Presidente de la República de Colombia, TÍTULO 2. SERVICIO PÚBLICO DE ASEO en su Artículo 2.3.2.1.1. Definiciones. Numeral 43. *"Residuo sólido ordinario. Es todo residuo sólido de características no peligrosas que por su naturaleza, composición, tamaño, volumen y peso es recolectado, manejado, tratado o dispuesto normalmente por la persona prestadora del servicio público de aseo.".*
El Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015, "*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible"* en su TÍTULO 6. Residuos Peligrosos, en su Artículo 2.2.6.1.3.7. Establece las Obligaciones del Gestor o receptor. *"Las instalaciones cuyo objeto sea prestar servicios de almacenamiento, aprovechamiento y/o valorización (incluida la recuperación, el reciclaje o la regeneración), tratamiento y/o disposición final de residuos o desechos peligrosos deberán:*

a) Tramitar y obtener las licencias, permisos y autorizaciones de carácter ambiental a que haya lugar.".

La Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) en sus artículos 82, 83 y 84, dispone aspectos regulatorios de la actividad de supervisión.
Lo anterior se genera por deficiencias en la supervisión, ocasionando afectación al manejo y disposición final realizada a los residuos generados en la prestación del servicio de alumbrado público, constituyendo una presunta falta disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 48, numeral 34 de la Ley 734 de 2002[4], modificado por el artículo 84, parágrafo 1 de la Ley 1474 del 2011.
Respuesta: En la condición de la observación No. 7, el organismo de control señala que: *"En la evaluación del Convenio Interadministrativo se evidenció falta de supervisión en su deber de control y seguimiento, al no objetar, rechazar, cuestionar y exigir los certificados idóneos de aprovechamiento y/o disposición final de residuos que se generan en la prestación del servicio de alumbrado público, al no realizar pronunciamiento sobre los certificados otorgados al prestador del servicio de alumbrado público en el Municipio de Cali, teniendo en cuenta que el Gestor no tenía la competencia para expedir certificados de disposición final y/o aprovechamiento de los residuos ordinarios, peligrosos, de construcción y demolición.".*

Frente a lo anterior es de señalar que la empresa comercializadora La Nacional cuenta con licencia ambiental emitida por el DAGMA a través de la Resolución 4133.010.21.319 de abril de 2017 y Plan de Manejo Ambiental aprobado bajo el concepto 4133.05.204795 de julio 2010; licencia que le da las competencia de ser aliado estratégico cómo gestor ambiental de los Residuos de Construcción y Demolición RCD y aquellos que provienen de la corriente peligrosa como el mercurio y compuestos de mercurio. A su vez, ésta cuenta con la alianza estratégica con Innovación Ambiental (INNOVA) a la que le transfieren los RESPEL para su disposición final segura y ambientalmente responsable conforme a lo estipulado en el Decreto 4741 de 2005. Cuenta también con la empresa ESAI SAS a la que le transfieren los Residuos de Construcción y Demolición- RCD, para su disposición final segura y ambientalmente responsable conforme a lo dispuesto en la Resolución 472 de 2017. Se adjunta certificados de disposición final de INNOVA.

Así las cosas, no puede predicarse por parte de la comisión auditora falta de supervisión, al no objetar, rechazar, cuestionar y exigir los certificados idóneos, toda vez que estos fueron expedidos conforme la norma antes citada y el gestor cuenta con la licencia ambiental exigida.

[4] Ley 734 de 2002 derogada a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la ley 1952 de 2019

ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE
SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: **202041820100018841**
Fecha: **2020-08-27**
TRD: **4182.010.13.1.953.001884**
Rad. Padre: **202041820100018841**

Frente a lo determinado en la causa, el efecto y la incidencia disciplinaria de la observación No. 7, no refleja el actuar del Director como supervisor, falta gravísima consagrada en numeral 34, Artículo 48 de la Ley 734 de 2002[5], modificado por el artículo 84, parágrafo 1 de la Ley 1474 de 2011, por cuanto no hubo afectación alguna en el manejo, dado que la disposición final de los elementos se realizó y la Unidad Administrativa cuenta con los respectivos certificados, como se evidencia en los documentos que nuevamente se aportan al Ente de control.

En lo que corresponde a las normas presuntamente vulneradas, es importante señalar al organismo de control que el artículo 5 de la Ley 734 de 2002 establece: "*Ilicitud sustancial. La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna.*", por lo que no refleja el actuar de gestor fiscal, falta a sus deberes funcionales, en tanto es necesario que la actuación conlleve una verdadera afectación de la función pública encomendada.
El Consejo de Estado en Sentencia 01092 de 2018, trajo un importante análisis cuando permite establecer en qué casos la conducta desplegada por un servidor público puede ser objeto de sanción por el derecho disciplinario y cuáles no, al circunscribirla a aquellas infracciones al deber funcional que tengan cierta entidad o sustancialidad o que afecten de manera relevante la función pública. Así se dejan de lado aquellos comportamientos que, aun cuando encajen del tipo disciplinario, no tiene una trascendencia tal en relación con la buena marcha de la función pública, el cumplimiento de los fines y funciones del Estado y el interés general, aspectos que son precisamente el propósito que persiguen las normas disciplinarias.
"La antijuridicidad ha sido identificada por la doctrina como un juicio de desvalor o de contrariedad con el ordenamiento normativo, que varía en relación con las distintas esferas jurídicas que determinan los hechos que son objeto de prohibición. En materia administrativa sancionatoria, una conducta típica será antijurídica cuando afecte el deber funcional, como bien jurídico del Estado protegido por el derecho disciplinario, sin que exista una justificación para sustentar la actuación u omisión, así, el artículo 5 de la Ley 734 de 2002 prevé: «Ilicitud sustancial. La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna.»"
En este orden de ideas, la antijuridicidad entendida como ilicitud sustancial, no se limita a la sola adecuación típica de la conducta, esto es, que no basta que el actuar del servidor público encaje dentro del tipo disciplinario, por el solo incumplimiento formal de una norma; debe haber una afectación del deber funcional sin justificación alguna, lo cual excluye de toda responsabilidad disciplinaria al ordenador del gasto en su actuar, toda vez que la acción u omisión del servidor público violatoria de sus deberes, es decir

[5] Ley 734 de 2002 derogada a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la ley 1952 de 2019

contraria a derecho (ilicitud) debe desembocar en una real y efectiva afectación del buen funcionamiento del Estado y por tanto del servicio público (sustancialidad) y en esta medida puede decirse que cuando confluyen estas dos características se está en presencia de una antijuridicidad sustancial requisito indispensable para que pueda afirmarse que se configuró una conducta disciplinaria susceptible de ser sancionada.
En este sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado especificó que el «deber funcional» se encuentra integrado por «[…] *(i)* el cumplimiento estricto de las funciones propias del cargo, *(ii)* la obligación de actuar acorde a la Constitución y a la ley*; (iii)* garantizando una adecuada representación del Estado en el cumplimiento de los deberes funcionales. Se infringe el deber funcional si se incurre en comportamiento capaz de afectar la función pública en cualquiera de esas dimensiones [...]».
Otro sector de la doctrina resaltó «[…] De conformidad con lo contemplado en el artículo 5 de la Ley 734 de 2002 lo que constituye falta disciplinaria es la realización de aquella conducta que infrinja el deber funcional de manera sustancial. De ahí que no constituye falta disciplinaria la infracción al deber por el deber mismo. No todo desconocimiento del deber implica ya un ilícito disciplinario, es necesario que la conducta entre en interferencia con la función afectando los principios y las bases en las que se asienta. De ahí que es menester que en cada caso en concreto se determine de qué forma el incumplimiento del deber acarreó la afectación de la función

En desarrollo de la normativa constitucional la Ley 734 de 2002, artículo 34, numerales 2° y 6°, imponen a todos los servidores públicos un deber general de carácter afirmativo con respecto al cumplimiento del servicio que le haya sido encomendado con las exigencias de diligencia, eficiencia e imparcialidad y un deber general negativo que los obliga a abstenerse de cualquier clase de acto u omisión que origine la suspensión, o perturbación de la función, así como el abuso del cargo o de las funciones encomendadas, y una obligación de carácter general de comportarse con respeto, imparcialidad y rectitud disciplinaria en el desempeño del cargo.

En derecho disciplinario, se predica sobre el derecho-deber que comprende el conjunto de normas, sustanciales y procedimentales, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo. Su finalidad, en consecuencia, es la de salvaguardar la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores públicos, y es precisamente allí, en la realización del citado fin, en donde se encuentra el fundamento para la responsabilidad disciplinaria, la cual supone la inobservancia de los deberes funcionales de los servidores públicos o de los particulares que ejercen funciones

públicas, en los términos previstos en la Constitución, las leyes y los reglamentos que resulten aplicables

La responsabilidad disciplinaria surge frente al comprobado incumplimiento de deberes o la ocurrencia de prohibiciones en el ámbito funcional administrativo, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad previstas en el artículo 28 del Código Disciplinario Único.

Por lo anterior respetuosamente se solicita, retirar la incidencia disciplinaria de la observación No. 7 de naturaleza administrativa.

Observación N° 8 de Naturaleza Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria
En la evaluación del Convenio Interadministrativo, se evidenció falta de supervisión frente a la gestión integral de los residuos peligrosos que se producen en la prestación del servicio de alumbrado público, respecto a la verificación del cumplimiento "*del registro de generadores de residuos o desechos peligrosos*" ante la autoridad ambiental competente para su jurisdicción, esto toda vez que el DAGMA indicó que el operador no reportó información sobre la generación de residuos peligrosos durante la vigencia auditada.
En los certificados aportados por la UAESPM para el 2019 se evidencia la generación de 635,5 kg de residuos peligrosos así:

Cuadro 5 Residuos Peligrosos Generados		
Cantidad Generada	Clasificación Decreto 1076/15 Anexo I y II	Descripción
39.5 kg	Y29	Mercurio, compuestos de mercurio.
596 kg	A1180	Montajes eléctricos y electrónicos de desecho o restos de éstos, que contengan componentes como acumuladores y otros baterías incluidos en la lista A, interruptores de mercurio, vidrios de tubos de rayos catódicos y otros vidrios activados y capacitadores de PCB, o contaminados con constituyentes del Anexo I (por ejemplo, cadmio, mercurio, plomo, bifenilo policlorado) en tal grado que posean alguna de las características del Anexo III. (Véase la entrada correspondiente en la lista B B1110).

Fuente: UAESPM y Decreto 1076 de 2015.

La Constitución Política, sus artículos 2 y 209, señalan que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 3° principios, señala que todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la parte primera de este código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

La actividad contractual del Estado debe desarrollarse en virtud de los principios de transparencia (artículo 24 ley 80/93), economía (artículo 25 Ley 80 de 1993) y responsabilidad (artículo 26 ley 80/93) previstos en la ley 80 de 1993.

El Decreto Extraordinario Municipal 411.0.20.0516 de 2016, en el Artículo 221, señala que el propósito del despacho del director de la UAESPM., tiene por objeto garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control del servicio de alumbrado público. En el Artículo 222. Funciones, le señala a la UAESPM, las siguientes: 1. Diseñar las estrategias, planes y programas para el manejo integral del alumbrado público. 2. Dirigir y coordinar la prestación del servicio de alumbrado público. 3. Realizar el seguimiento y la evaluación de los servicios de alumbrado público. (...). 5. Realizar el seguimiento a los prestadores y operadores de los servicios públicos. 6. Realizar los estudios técnicos que permitan la prestación de los servicios públicos con calidad, cobertura y continuidad. (...) 14. Administrar la prestación del servicio de alumbrado público y supervisar los prestadores del mismo.

Teniendo en cuenta el Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015 "*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible" expedido por* El Presidente de la República de Colombia, *TÍTULO 6. Residuos Peligrosos*, sus artículos:

- *Artículo 2.2.6.1.3.1. Obligaciones del Generador. De conformidad con lo establecido en la ley, en el marco de la gestión integral de los residuos o desechos peligrosos, el generador debe: (...) f) Registrarse ante la autoridad ambiental competente por una sola vez y mantener actualizada la información de su registro anualmente, de acuerdo con lo establecido en el presente Título (...).*

ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE
SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: **20204182010001884 1**
Fecha: **2020-08-27**
TRD: **4182.010.13.1.953.001884**
Rad. Padre: **20204182010001884 1**

- *Artículo 2.2.6.1.3.2. Responsabilidad del generador. El generador será responsable de los residuos peligrosos que él genere. La responsabilidad se extiende a sus efluentes, emisiones, productos y subproductos, y por todos los efectos ocasionados a la salud y al ambiente.*
- *Artículo 2.2.6.1.3.3. Subsistencia de la Responsabilidad. La responsabilidad integral del generador, fabricante, importador y/o transportador subsiste hasta que el residuo peligroso sea aprovechado como insumo o dispuesto finalmente en depósitos o sistemas técnicamente diseñados que no represente riesgos para la salud humana y el ambiente.*
- *Artículo 2.2.6.1.6.2. De la Inscripción en el Registro de Generadores. Los generadores de residuos o desechos peligrosos están obligados a inscribirse en el Registro de Generadores de la autoridad ambiental competente de su jurisdicción, en su parágrafo establece: "Los generadores de residuos o desechos peligrosos que generen una cantidad inferior a 10.0 kg/mes están obligados a inscribirse en el registro de generadores de la autoridad ambiental competente de su jurisdicción… (…)"*

La Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) en sus artículos 82, 83 y 84, dispone aspectos regulatorios de la actividad de supervisión.

Lo anterior, se genera por debilidades en la supervisión, ocasionando incertidumbre en el manejo adecuado de los residuos peligrosos, los cuales son altamente contaminantes al ambiente, constituyendo una presunta falta disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 48, numeral 34 de la Ley 734 de 2002[6], modificado por el artículo 84, parágrafo 1 de la Ley 1474 del 2011.

Respuesta: Determina la observación: "*En la evaluación del Convenio Interadministrativo, se evidenció falta de supervisión frente a la gestión Integral de los residuos peligrosos que se producen en la prestación del servicio de alumbrado público, respecto a la verificación del cumplimiento "del registro de generadores de residuos o desechos peligrosos" ante la autoridad ambiental competente para su jurisdicción, esto toda vez que el DAGMA indicó que el operador no reportó información sobre la generación de residuos peligrosos durante la vigencia auditada.*

En los certificados aportados por la UAESPM para el 2019 se evidencia la generación de 635,5 kg de residuos peligrosos así: (…)"

En virtud del Convenio Interadministrativo suscrito el 4 de agosto de 1997 entre el Municipio de Santiago de Cali y el EMCALI EICE ESP, en el cual el Municipio autorizó a EMCALI prestar el servicio de alumbrado público a través de una alianza estratégica con un tercero, ésta celebró el contrato de concesión No. GGE 0027-2000 con Megaproyectos de Iluminaciones de Colombia S.A.S y de acuerdo con la definición de

[6] Ley 734 de 2002 derogada a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la ley 1952 de 2019

"Generador" establecida en el artículo 3 del Decreto 4741 de 2005, esta refiere (...) *"Cualquier persona cuya actividad produzca residuos o desechos peligrosos. Si la persona es desconocida será la persona que está en posesión de estos residuos. El fabricante o importador de un producto o sustancia química con propiedad peligrosa, para los efectos del presente decreto se equipará a un generador, en cuanto a la responsabilidad por el manejo de los embalajes y residuos del producto o sustancia" (...).*

Así las cosas, Megaproyectos de Iluminaciones de Colombia S.A.S. como operador, es quien debe registrarse ante la autoridad ambiental competente por una sola vez y mantener actualizada la información de su registro anualmente, como en efecto lo hizo, lo cual se evidencia en el documento que se anexa a la presente respuesta.
En lo que corresponde a las normas presuntamente vulneradas, es importante señalar al Ente de control que el artículo 5 de la Ley 734 de 2002 establece: "*Ilicitud sustancial. La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna.",* por lo que no refleja el actuar de gestor fiscal, falta a sus deberes funcionales, en tanto es necesario que la actuación conlleve una verdadera afectación de la función pública encomendada.
El Consejo de Estado en Sentencia 01092 de 2018, trajo un importante análisis cuando permite establecer en qué casos la conducta desplegada por un servidor público puede ser objeto de sanción por el derecho disciplinario y cuáles no, al circunscribirla a aquellas infracciones al deber funcional que tengan cierta entidad o sustancialidad o que afecten de manera relevante la función pública. Así se dejan de lado aquellos comportamientos que, aun cuando encajen del tipo disciplinario, no tiene una trascendencia tal en relación con la buena marcha de la función pública, el cumplimiento de los fines y funciones del Estado y el interés general, aspectos que son precisamente el propósito que persiguen las normas disciplinarias.

"La antijuridicidad ha sido identificada por la doctrina como un juicio de desvalor o de contrariedad con el ordenamiento normativo[66], que varía en relación con las distintas esferas jurídicas que determinan los hechos que son objeto de prohibición. En materia administrativa sancionatoria, una conducta típica será antijurídica cuando afecte el deber funcional, como bien jurídico del Estado protegido por el derecho disciplinario, sin que exista una justificación para sustentar la actuación u omisión, así, el artículo 5 de la Ley 734 de 2002 prevé: «Ilicitud sustancial. La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna.»"

En este orden de ideas, la antijuridicidad entendida como ilicitud sustancial, no se limita a la sola adecuación típica de la conducta, esto es, que no basta que el actuar del

servidor público encaje dentro del tipo disciplinario, por el solo incumplimiento formal de una norma; debe haber una afectación del deber funcional sin justificación alguna, lo cual excluye de toda responsabilidad disciplinaria al ordenador del gasto en su actuar, toda vez que la acción u omisión del servidor público violatoria de sus deberes, es decir contraria a derecho (ilicitud) debe desembocar en una real y efectiva afectación del buen funcionamiento del Estado y por tanto del servicio público (sustancialidad) y en esta medida puede decirse que cuando confluyen estas dos características se está en presencia de una antijuridicidad sustancial requisito indispensable para que pueda afirmarse que se configuró una conducta disciplinaria susceptible de ser sancionada.

En este sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado especificó que el «deber funcional» se encuentra integrado por «[…] *(i)* el cumplimiento estricto de las funciones propias del cargo, *(ii)* la obligación de actuar acorde a la Constitución y a la ley; *(iii)* garantizando una adecuada representación del Estado en el cumplimiento de los deberes funcionales. Se infringe el deber funcional si se incurre en comportamiento capaz de afectar la función pública en cualquiera de esas dimensiones [...]».
Otro sector de la doctrina resaltó «[…] De conformidad con lo contemplado en el artículo 5 de la Ley 734 de 2002 lo que constituye falta disciplinaria es la realización de aquella conducta que infrinja el deber funcional de manera sustancial. De ahí que no constituye falta disciplinaria la infracción al deber por el deber mismo. No todo desconocimiento del deber implica ya un ilícito disciplinario, es necesario que la conducta entre en interferencia con la función afectando los principios y las bases en las que se asienta. De ahí que es menester que en cada caso en concreto se determine de qué forma el incumplimiento del deber acarreó la afectación de la función.

En desarrollo de la normativa constitucional la Ley 734 de 2002, artículo 34, numerales 2° y 6°, imponen a todos los servidores públicos un deber general de carácter afirmativo con respecto al cumplimiento del servicio que le haya sido encomendado con las exigencias de diligencia, eficiencia e imparcialidad y un deber general negativo que los obliga a abstenerse de cualquier clase de acto u omisión que origine la suspensión, o perturbación de la función, así como el abuso del cargo o de las funciones encomendadas, y una obligación de carácter general de comportarse con respeto, imparcialidad y rectitud disciplinaria en el desempeño del cargo.

En derecho disciplinario, se predica sobre el derecho-deber que comprende el conjunto de normas, sustanciales y procedimentales, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo. Su finalidad, en consecuencia, es la de salvaguardar la

obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores públicos, y es precisamente allí, en la realización del citado fin, en donde se encuentra el fundamento para la responsabilidad disciplinaria, la cual supone la inobservancia de los deberes funcionales de los servidores públicos o de los particulares que ejercen funciones públicas, en los términos previstos en la Constitución, las leyes y los reglamentos que resulten aplicables

La responsabilidad disciplinaria surge frente al comprobado incumplimiento de deberes o la ocurrencia de prohibiciones en el ámbito funcional administrativo, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad previstas en el artículo 28 del Código Disciplinario Único.
Consecuente con lo anterior, respetuosamente se solicita al organismo de control retirar de la observación No. 8 la incidencia disciplinaria, teniendo en cuenta que hay carencia de elementos que permitan establecer que hubo debilidades en la supervisión y que por ello se generó incertidumbre en el manejo de residuos contaminantes que afectan el medio ambiente.
Observación N° 9 de Naturaleza Administrativa

De la evaluación de los Informes mensuales de *"Verificación de las órdenes de trabajo para podas al sistema de Alumbrado Público"* para la vigencia 2019, se evidenciaron las siguientes debilidades en el contenido de los mismos:

- Los informes no están elaborados por profesionales que cuenten con perfil idóneo, para realizar la supervisión técnica a las actividades de manejo silvicultural ejecutadas.
- No hay pronunciamiento sobre las autorizaciones otorgadas por la autoridad ambiental, las cuales deben ser verificadas para la ejecución de dicha actividad.
- No evidencian seguimiento a la actividad de disposición final de los residuos de material vegetal generados durante las actividades de poda.

El propósito de la UAESPM es garantizar la prestación del servicio de alumbrado público y su papel de supervisor también incluye las labores silviculturales que efectúa el operador en la prestación del servicio de alumbrado público; debe velar porque dichas actividades sean ejecutadas de forma técnica y legal, previniendo y controlando los factores de deterioro ambiental conforme lo dispone el Decreto Extraordinario N°.411.0.20.0516 de 2016 en sus artículos 221 y 222

Lo anterior se genera por debilidades en la supervisión, lo cual no garantiza la ejecución de podas realizadas de forma técnica, el adecuado manejo y disposición final de los residuos vegetales generados y si la actividad fue ejecutada previa autorización de la

ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE
SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: **20204182010001884 1**
Fecha: **2020-08-27**
TRD: **4182.010.13.1.953.001884**
Rad. Padre: **20204182010001884 1**

autoridad ambiental competente. Adicionalmente, las podas realizadas de forma anti técnicas pueden generar riesgos a la comunidad.
Respuesta: En atención a lo evidenciado por la comisión auditora, se procede a dar respuesta en los siguientes términos:

- Los informes no están elaborados por profesionales que cuenten con perfil idóneo, para realizar la supervisión técnica a las actividades de manejo silvicultural ejecutadas.

R/ El equipo de Supervisión de alumbrado público en cabeza de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Público Municipales – UAESPM, cuenta con el apoyo del Equipo de Aseo quienes hacen el seguimiento a las empresas que prestan servicio a poda de árboles, lo cual se cargan vía tarifa y cualquier duda o consulta al respecto de un procedimiento, se eleva a dicho equipo conformado por profesionales con la idoneidad y experiencia en temas ambientales, como biólogos e Ingeniero agrónomo, quienes se encargan de reforzar los procedimientos técnicos en las intervenciones silvicultural. Lo anterior está documentado en los archivos de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales.

- No hay pronunciamiento sobre las autorizaciones otorgadas por la autoridad ambiental, las cuales deben ser verificadas para la ejecución de dicha actividad.

R/ Las podas menores al Sistema de Alumbrado Público, se realizan de conformidad con lo estipulado en el numeral 510.7 COEXISTENCIA DE LAS LUMINARIAS CON LOS ÁRBOLES EN LAS VÍAS del Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público- RETILAP. En dichas podas se realiza solamente el despeje de luminarias y se verifica el uso de cicatrizante por parte del operador. Así mismo, teniendo en cuenta que estos árboles hacen parte del sistema arbóreo de la ciudad de Cali, hoy Distrito Especial, en caso que se ponga en riesgo la estabilidad de un árbol, éste no es intervenido y se remite al DAGMA, para que haga parte de la programación de poda de la Prestación del Servicio Público de Aseo.

- No evidencian seguimiento a la actividad de disposición final de los residuos de material vegetal generados durante las actividades de poda.

R/ Se cuenta con el certificado de disposición final de la empresa POREMA. Sin embargo, se solicitó para futuras vigencias, completar la información indicando que son desechos provenientes de la poda de árboles para el despeje de luminarias de alumbrado público de Santiago de Cali. Se adjunta documento CERTIFICADO POREMA DISTRIABONO.
En lo referente a la causa y el efecto de la observación No. 9, es válido manifestar que la ejecución de podas de forma técnica sí está garantizada en cuanto se realiza

conforme a los lineamientos técnicos del RETILAP, consistente en el despeje de luminarias desde ángulos determinados. Ahora si al intervenir se determina riesgo para el árbol en su estructura y sostenibilidad, se vincula al DAGMA para lo de su competencia, frente a esto no se puede descalificar ni la ejecución de las actividades, ni las de control y vigilancia por parte del supervisor que están documentadas, sin que se generen riesgos para la comunidad.

En estos términos se deja consignada la respuesta a la observación No. 9 de naturaleza administrativa.

Quedamos a su disposición para atender cualquier requerimiento adicional.

Atentamente,

MARCO AURELIO VERA DÍAZ
Director Técnico

Anexos: Carpetas digitales

Proyectó: Ángela María Perea - Contratista
Constanza Guzmán - Contratista
Revisó: Francisco Javier Bonilla Hurtado - Profesional Especializado
Luz Karime Tabares - Contratista
Marco Aurelio Vera - Director Técnico

CONTRALORÍA
GENERAL DE SANTIAGO DE CALI

1500.12.40.20.03

DIRECCIÓN TÉCNICA ANTE RECURSOS NATURALES Y ASEO
FASE DE EJECUCIÓN
MESA DE TRABAJO

AGEI ESPECIAL EVALUAR LA GESTIÓN DE UAESPM, FRENTE A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI - VIGENCIA 2019

Mesa de trabajo con los representantes de la UAESPM, para evaluar aspectos de la Gestión, factor de legalidad y contratación.

Siendo las 8:30 a.m. del miércoles 8 de julio de 2020, se llevó a cabo reunión virtual por el aplicativo Skype, que se adjunta a esta ayuda de memoria, con la participación de los miembros del equipo auditor: Dr. Neil Alex Mena Lloreda – Coordinador, Marlen García De La Cadena – Profesional Universitaria, Claudia Ximena Bueno – abogada de apoyo a la gestión y Marta Trujillo López – Técnico Operativo. Asistieron en representación de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales – UAESPM., la Dra. Constanza Guzmán Albán – abogada de apoyo a la gestión y designada por el director de la UAESPM., como la profesional encargada del "enlace" para atender la auditoría por parte de la UAESPM., y la acompaña el Ingeniero Francisco Javier Bonilla – Profesional Universitario de la UAESPM.

La mesa tiene como objetivo, adelantar actividades de evaluación en el componente de Gestión, a los factores de legalidad y contratación.

La Dra. Constanza Guzmán indica que, ayer la UAESPM envió a la Contraloría las respuestas al cuestionario de control interno, al componente ambiental, y el acta de visita fiscal relacionada con el tema presupuestal. Que tienen cinco (5) cuestionarios en curso, de los cuales tres (3) ya han sido resueltos y enviados a la Contraloría.

Hoy tienen resuelto el cuestionario enviado con el oficio: 191 de Tics y el cuestionario enviado con el oficio 192, que es el más extenso y corresponde al componente de Gestión. Como estamos viendo que se van a incorporar nuevas preguntas y la respuesta al oficio 192 ya está estructurada, esta para revisión del director. La pregunta es si se van a incorporar más preguntas podríamos determinar de una vez el plazo. De igual forma, por la dinámica de la reunión, descartemos las que no son competencia de la UAESPM. El Coordinador de la auditoría acepta la

metodología propuesta por la UAESPM, en el sentido de revisar las nuevas preguntas y verificar si son o no competencia de la UAESPM o de Hacienda Municipal.

La abogada Marlen García, procede a dar lectura a cada una de las nuevas preguntas y son escuchadas por los representantes de la UAESPM.

El Ingeniero Francisco Javier Bonilla, a la pregunta que hace la Contraloría sobre la función asignada a la UAESPM de la "*administración de la prestación del servicio de alumbrado público*" señala: nosotros lo que tenemos es un convenio interadministrativo con EMCALI, entre otras cosas la administración del alumbrado público, tenemos como una dualidad o un problema cuando se pregunta por la administración que hace la Unidad, lo que realmente hacemos es administrar los recursos para los pagos de toda la operación del sistema de alumbrado público, ahí está la administración, operación y mantenimiento que se le paga a EMCALI y a MEGAPROYECTOS; la reposición, las expansiones o los proyectos nuevos, la modernización, los hurtos y otras actividades que se hacen tanto a través del concesionario, como por el convenio con EMCALI. Cuando nos pregunta por cuadrillas para el mantenimiento del sistema, esa pregunta es para EMCALI, es responsabilidad de EMCALI; no para la UAESPM. Nosotros tenemos acordado un precio por el AOM y se paga por todas las luminarias.

El ingeniero Bonilla aclara que el componente operativo está a cargo de EMCALI, pero lo que nosotros realmente tenemos a cargo es la parte técnica a través de la supervisión. Hoy hacemos supervisión y administramos el recurso para los pagos, lo de facturación y recaudo es de Hacienda Municipal con Tesorería y Rentas.

La Doctora Constanza, señala que quien administra el tributo es Hacienda, por disposición del Decreto Extraordinario 516 de 2016.

Sobre el tema de la Infraestructura de alumbrado público, redes compartidas propiedad de EMCALI, redes exclusivas del municipio, el Inventario de la infraestructura de alumbrado público; el Ingeniero Bonilla señala que la pregunta de si van a cambiar los porcentajes en años venideros, pues se debe tener en cuenta que cuando se ilumina un sector que no tiene ninguna infraestructura también llega el servicio de energía a las viviendas, para los sectores que se están desarrollando asentamientos, como para los legales. Por lo general cuando llega el alumbrado, la infraestructura de alumbrado que se instala es de EMCALI. Aumenta el porcentaje de infraestructura es exclusiva del municipio, cuando se interviene en zonas verdes, parques porque ahí por lo general es infraestructura es propia.

Al urbanizador le corresponde suministrar el alumbrado público de las vías y las zonas verdes. Si se presenta alumbrado sobre infraestructura compartida en la vía, porque por ahí también va la energía para las casas es decir las domiciliarias, pero al interior del parque o la plazoleta será con infraestructura de nosotros de

alumbrado público. Puede ser propiedad de EMCALI o de otro prestador, por lo general es de EMCALI.

De inventario tenemos la cantidad de luminarias existentes en el municipio, y la distribución por género de la luminaria, de sodio, de luz blanca, de mercurio y discriminada por potencia y hay también en Led.

Sobre las facturas para el suministro de energía, se registran otros cobros del sistema de alumbrado, donde se incluye costos de administración, operación, mantenimiento, recaudo y facturación.

La Dra. Constanza, señala que en el cuestionario que se respondió el día de ayer, en el presupuesto estamos informando sobre la discriminación de los conceptos. Le podemos complementar porque vienen todos los conceptos que se pagan y la relación de las facturas. La UAESPM administra el recurso para el pago. Toda esa información se fue ayer en el factor presupuestal. ¿Ustedes cruzan información? ¿O nuevamente les envió esta información? Es la pregunta No. 6 del componente financiero, que se trató en mesa de trabajo con la Dra. Diana Carolina Perlaza.

Marlen García, pregunta que si existe un ítem por concepto de pagos por las actividades de: "recaudo" y "facturación". El Ingeniero Bonilla, señala que en el pago de la factura que presenta EMCALI se incluye además de alquiler de infraestructura la facturación y recaudo que está pactada en el convenio. Yo pensaría que podemos hacer es que lo que haga falta., se incorpore a esta nueva respuesta.

Se realizó la supervisión al convenio interadministrativo, la Dra. Constanza Guzmán, explica que, en el Informe de Gestión del 2019, al oficio 152 se dio esa respuesta y voy a reenviar la misma al correo de la Dirección Técnica. Los informes trimestrales que presenta el equipo interdisciplinario reflejan su actuar.

Excedentes del impuesto de alumbrado público, dice la Dra. Constanza Guzmán, que necesita hablar con los financieros para tener mayor claridad. El ingeniero Bonilla solicita que se le diferencien que son excedentes, si son recursos del balance o excedentes en qué sentido. A nosotros nos asignan un presupuesto proyectado, el impuesto se basa en unos valores fijos para los estratos, pero para el comercial y el industrial depende del consumo. Hacemos la proyección del impuesto y nos dan esos recursos. Los recursos que sobran de la vigencia anterior como es de destinación específica, ingresan como recursos del balance y los incorporamos al presupuesto y los vamos ejecutando en la medida que se tiene que pagar la factura, sobre todo de energía que es el valor más alto que se paga con ese impuesto y proyectos y la administración, operación, mantenimiento, todo, hurtos, facturaciones de cambios y todos los otros ítems que ustedes ya conocen.

Decreto 2424 del 2006, artículo 5° Plan Anual del servicio de alumbrado Público. El ingeniero Bonilla señala que ahora se llama Guía para la ejecución de proyectos de

alumbrado público durante la vigencia fiscal en curso. Nuevas estructuras legales que nos dan la Ley 1819 y Decreto 943 sobre la parte del estudio de referencia y la guía de proyectos.

Marlen García informa que se da por terminada la lectura de las preguntas que se adicionan.

Se aprovecha, la reunión informal para plantear una duda por resolver: el tema del servicio de alumbrado público, hay auditorías elaboradas por la Dirección Técnica ante EMCALI y la D.T. Recursos Naturales donde se menciona a la UAESPM. Hay una posición o interpretación del rol de la UAESPM., no solo en la prestación del servicio de alumbrado público sino como el representante de la Alcaldía en todo lo que tenga que ver con el servicio de alumbrado público en el municipio, que es los ojos del señor alcalde en el tema del servicio de alumbrado público. Y se pregunta cómo va a estar ausente el director de la UAESPM., por ejemplo, frente al esquema financiero, que implica conocer desde el recaudo del impuesto.

La Dra. Constanza dice que hay dos panoramas que toco analizar y uno es el de las competencias que trae el Decreto 516 derivadas de unas atribuciones extraordinarias que el Concejo le concedió al alcalde para organizar una estructura nueva de la alcaldía y las competencias de sus organismos, incluso en esa reforma vienen organismos nuevos con componentes nuevos. Pretender establecer que la UAESPM tenga que administrar o coadministrar el tributo como tal pues sería una alteración de la competencia de acuerdo a la estructura del Decreto Extraordinario 516 de 2016. Ahora dependiendo el Acuerdo Municipal 434 de 2017 que hace esa mención, pues hay que mirar desde diferentes ópticas esa parte, la función nuestra dentro del art. 221, 222, está enmarcada de una parte a la supervisión de la prestación del servicio y de administrar el recurso para el pago. Obviamente en ese tránsito de administrar el recurso para el pago, a nosotros nos llegan las facturas, radican las facturas en el municipio, EMCALI, y nosotros por obvias razones hacemos una revisión frente a que todos los componentes estén ajustados conforme a lo pactado y se emite una resolución a Hacienda dando entre comillas la viabilidad con los documentos que ha radicado EMCALI. Corresponde a Hacienda verificar y ese cruce de cuentas no podríamos hacerla nosotros porque es ese organismo quien cuenta con las herramientas de información por efectos de la administración del tributo, junto con sus diferentes subdirecciones. Con todo esto, al interior del municipio también se desatan controversias relacionadas con las competencias funcionales, y la del Departamento Administrativo de Hacienda, está plenamente definida por un concepto del Departamento Administrativo de la Gestión Jurídica Pública *(copia compartida al correo)* en el cual se dio por sentado la competencia clara y precisa del Departamento de Hacienda en la administración del tributo como tal, no puede salir la administración de ese marco legal y esa estructura que se dio en virtud del Decreto Extraordinario 516/2016, cuando expresamos que no es nuestra competencia, es porque no contamos con el insumo para hacerlo. No es que nos parezca que no tengamos que hacerlo, es que se cuenta con un soporte

legal que da tanto el Decreto 516 como la misma estructura de la UAESPM. No podemos hacer el análisis del componente de facturación y recaudo porque los elementos básicos de liquidación del impuesto como tal en ese marco de la administración, lo tiene Hacienda. Entonces nuestra responsabilidad frente a esa actividad es meramente de cumplimiento de los requisitos de forma de presentar la cuenta y que venga con todos los componentes derivados del convenio y sus otrosíes, en especial el 8 y 9 que traen la administración, operación y mantenimiento y de allí parten los elementos que conforman la prestación del servicio de alumbrado público, lo cual se revisa en virtud de las labores de supervisión.

Marlen García, pregunta sobre la responsabilidad en caso de que se incluyera en los costos del servicio equivocadamente un valor.

Interviene el Ing. Bonilla y manifiesta son dos temas, a nosotros nos toca la responsabilidad de validar, conciliar, y autorizar los pagos por los servicios prestados al alumbrado público, las facturas que envía EMCALI, pero no facturas del recaudo del impuesto de alumbrado público, sino facturas por los servicios prestados al alumbrado público, entre ellos, el pago de la energía, tenemos que conciliar todas las facturas que nos presenta EMCALI por esas actividades, la administración, operación y mantenimiento, los hurtos, el costo de la facturación y recaudo que está pactado en la cláusula de un otrosí, el alquiler de infraestructura, todas esas facturas que llegan son el resumen financiero, que le mandamos, y que indican en que nos hemos gastado la plata que nos asigna el Concejo a través de Hacienda para el servicio de alumbrado público, allí pagamos todo con base en el tributo, los recursos que nos asignan en los proyectos de inversión de alumbrado público pagamos todos los servicios prestados al alumbrado.

La facturación y recaudo que hace EMCALI, lo reporta directamente a Hacienda, y son ellos quienes hacen la conciliación de la facturación y fiscalización, adelantada por Hacienda. Separemos dos puntos, una cosa son los servicios prestados al servicio de alumbrado público que son responsabilidad de la UAESPM. Pero la facturación y recaudo del impuesto a través de la factura de los servicios públicos además de los otros prestadores de Energía. Porque no solo EMCALI factura y recauda, EPM también cobra por aparte de EMCALI, lo correspondiente al impuesto de alumbrado público de los lotes, los cobra el municipio a través del impuesto predial unificado. Hay mucho operador recaudador del impuesto de alumbrado público. Pero esa fiscalización es exclusiva de Hacienda.

Sobre la participación en las reuniones para la liquidación de la Fiducia y sobre el componente para la determinación de la tarifa. Las normas nacionales y RETILAP sobre alumbrado público dice que el municipio debe hacer el estudio técnico de referencia para ver cómo se cobra y cuáles son las formas de cobrar el impuesto y en que se lo va a gastar, ese Estudio de Referencia si es responsabilidad de la UAESPM. Con base en este estudio Hacienda tiene que hacer la proyección de cómo se va a distribuir la tasa entre todos los usuarios del municipio: lotes de

servicios, estratos, comercial, industrial, los de servicios, todo el universo de responsables del pago del impuesto de alumbrado público, etc.

En la Fiducia, participamos en la liquidación, sin voz ni voto, solo para escuchar sobre la liquidación de ese encargo fiduciario que tenía EMCALI y MEGAPROYECTOS porque teníamos en esa época, cuando era la Subdirección de POT y Servicios Públicos la que estaba a cargo de la supervisión, la responsabilidad de ordenar los pagos de las facturas del impuesto y teníamos que estar enterados de lo que pasaba con la Fiducia. Pero la responsabilidad de la liquidación de la Fiducia por el manejo del impuesto, por parte del Municipio era Hacienda. Nosotros en algunas reuniones participamos, por ser responsable de los pagos, en la época antes de la expedición del Decreto Extraordinario 516 de 2016, cuando el alcalde delegó a la Subdirección del POT y Servicios Públicos, para ejercer la supervisión del convenio interadministrativo. Esa es la claridad que quería darles, sobre esa diferenciación, cuando se habla de alumbrado público, se dice el responsable es la UAESPM, pero cuando nos pregunta por el impuesto de alumbrado el responsable es Hacienda. Alumbrado Público, es un tributo que lo administra y fiscaliza Hacienda. Y la responsabilidad de su recaudo y facturación es de Hacienda.

El Señor Coordinador, señala que se va a dar alcance al oficio inicial de preguntas, el 192, donde incluimos las nuevas preguntas. Y yo creo que damos dos (2) días más para dar respuesta a estas nuevas preguntas. Entonces hoy recibimos lo que ya tienen del oficio 192, y para las nuevas preguntas que en esta reunión se presentan la UAESPM, responderá hasta el viernes 10 de julio de 2020. Se fija como nueva fecha para llevar a cabo mesa de trabajo el lunes 13 de julio de 2020 a las 8:30 A.M.

No siendo más se da por terminada la reunión a las 10:30 A.M.

Por la contraloría

Neil Alex Mena Lloreda

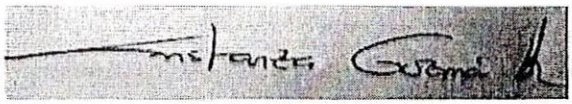
Marlen García De La Cadena

Claudia Ximena Bueno

Marta Trujillo López

240
150

Por la UAESP



Constanza Guzmán Albán



Francisco Javier Bonilla Hurtado

	Nombre	Cargo	Firma
Proyectó	Comisión Auditora	Comisión Auditora	
Revisó	María Victoria Montero González	Directora Técnica	
Aprobó	María Victoria Montero González	Directora Técnica	
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para firma.			

247
151

PAPEL DE TRABAJO
DIRECCIÓN TÉCNICA ANTE RECURSO NATURALES Y ASEO
EVALUACIÓN COMPONENTE DE GESTIÓN – FACTOR DE LEGALIDAD
AGEI Especial a la gestión de la UAESPM en la prestación del servicio de alumbrado público-vigencia 2019

Ref. P/T : GC 002

Organismo Auditado: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESPM
Auditores: Claudia Ximena Bueno Penagos y Marlen García De La Cadena.
Vigencia: 2019
MARCO LEGAL: Evaluación de la actividad de supervisión de la UAESPM frente a la prestación del servicio de alumbrado público.
Informes del Director de la UAESPM sobre la supervisión del alumbrado público En la evaluación de la supervisión adelantada por la UAESPM al convenio interadministrativo celebrado entre el Municipio de Santiago de Cali y la Empresa de Energía Eléctrica de Cali - ENERCALI S.A. ES.P. (hoy fusionada con EMCALI E.I.C.E. E.S.P.), cuyo objeto es: *"prestar el servicio de alumbrado público definido como el suministro de energía eléctrica, la compraventa de energía eléctrica, facturación y el recaudo de los dineros vía tarifaria de alumbrado público, instalación, recambio, mantenimiento y administración de la infraestructura y elementos necesarios para la prestación del servicio de alumbrado público del municipio de Santiago de Cali, incluidas las nuevas obras que se anexen al sistema. Todo lo anterior lo realiza ya sea por sí misma o a través de un tercero o de manera conjunta"*., se evidencian debilidades por parte del director de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESPM en las actividades y funciones jurídicas, legales de vigilancia y control de la supervisión, en sus cuatro (04) Informes de Supervisión de Alumbrado Público, presentados trimestralmente en las fechas de: marzo 31, junio 30, septiembre 30 y diciembre de la vigencia 2019. Por cuanto describe en el punto 3.1. Actividades Realizadas, del primer informe de marzo 31/2019, pág. 22 y 23, en apartes: *"Se brindó apoyo jurídico a la supervisión del convenio interadministrativo para la prestación del servicio de alumbrado público, en lo concerniente a ajustes de oficios y acompañamiento en mesa de trabajo llevada a cabo el cuatro (4) de febrero de 2019, con el fin de tratar lo relacionado con el material retirado por modernización y obsolescencia; ajustes de oficios en respuesta al Concejo de Santiago de Cali, a la Personería Municipal y a la Secretaría de Vivienda del Municipio de Cali, sobre las competencias de la Unidad. Así mismo, se brindó acompañamiento en mesa de trabajo llevada a cabo el seis (6) de marzo de 2019, con el fin de tratar lo relacionado con el daño ocasionado a algunas palmeras por evento denominado "Tiendas de mi Valle", llevado a cabo en el marco del Alumbrado Navideño 2018. Frente a estos temas se realizó el análisis jurídico respectivo y se proyectó desde ese alcance, las respectivas comunicaciones.* *Para el período rendido se brindó apoyo en lo relacionado con el análisis jurídico de los conceptos por la prestación del servicio de alumbrado público, que se hallan en controversia con EMCALI, realizando las conclusiones respectivas y asistiendo a la reunión convocada por el Departamento Administrativo de la Gestión Jurídica Pública del Municipio. Adicionalmente, en las distintas actividades que se presenten, en lo relacionado con la cronología y estructura del concepto jurídico, técnico, financiero y la cronología de las etapas frente a la controversia que se ha presentado con EMCALI, por las actividades inherentes a la prestación del servicio de alumbrado público, que no han sido reconocidas por el Municipio, por deficiencia e insuficiencia probatoria.* *Se brindó apoyo en la verificación y análisis jurídico de los documentos contractuales derivados del Convenio Interadministrativo suscrito por el Municipio de Cali y EMCALI, para la prestación del servicio de alumbrado público, relacionado con la estructura del proyecto del Otrosí No. 10, en cuanto al análisis jurídico y ajustes realizados previamente al envío al Departamento Administrativo de la Gestión Jurídica Pública y al*

Departamento Administrativo de Contratación Pública y posteriormente, en el acompañamiento a la mesa de trabajo llevada a cabo el 19 de febrero de 2019 en el Departamento Administrativo de Contratación Pública, para revisar y analizar el proyecto de Otrosí No. 10 al Convenio.
Se llevó a cabo la integración de los aspectos jurídicos con los otros alcances del equipo interdisciplinario de la supervisión de alumbrado público, en lo concerniente al análisis jurídico de la normativa vigente y aplicable a las actividades ejecutadas en virtud del convenio interadministrativo celebrado con EMCALI, para la prestación del servicio de alumbrado público.
(...)
Se brindó apoyo a la supervisión de alumbrado público, relacionada con la solicitud de conceptos jurídicos ante las áreas del municipio competentes para tal fin, frente al desarrollo de actividades derivadas del Convenio Interadministrativo celebrado por el Municipio de Santiago de Cali y EMCALI, proyectando el análisis jurídico de los conceptos actualmente en controversia con EMCALI, relacionados con la prestación del servicio de alumbrado público.
(...)
En el segundo Informe de supervisión al alumbrado público, de junio 30/2019, el punto 7. Alcance Jurídico realizado por la Supervisión, se consigna en apartes, de las páginas 22 y 25:

"Se brindó apoyo a la supervisión jurídica del convenio interadministrativo para la prestación del servicio de alumbrado público, en lo concerniente a ajustes de oficios en respuesta al Concejo de Cali sobre las proposiciones 011, 047 y 049 y adicionalmente en lo concerniente al fallo en primera instancia proferido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Cali, dentro de la Acción Popular relacionada con el alumbrado público, interpuesta por el concejal Roberto Rodríguez contra el Municipio de Cali y otros, en el acompañamiento a la mesa de trabajo llevada a cabo en la Dirección Administrativa de la Gestión Jurídica Pública el día siete (7) de junio de 2019 y en la elaboración del documento jurídico soporte para el conocimiento de dicho organismo, frente a la posibilidad de interponer el recurso de alzada.

(...)

Se brindo acompañamiento jurídico a los integrantes del equipo interdisciplinario de la supervisión de alumbrado público, en las distintas actividades que se presentaron, continuando con el análisis y la cronología para la estructura del concepto jurídico, técnico, financiero y la cronología de las etapas frente a la controversia que se ha presentado con EMCALI, por las actividades inherentes a la prestación del servicio de alumbrado público, que no han sido reconocidas por el Municipio, por deficiencia e insuficiencia probatoria; y adicionalmente, lo correspondiente al servicio de facturación y recaudo que debe ajustarse en virtud de la sentencia de la Corte Constitucional S-088 de 2018, que declaro la exequibilidad de los artículos 351 y 352 de la Ley 1818 de 2016.

Se brindo apoyo en la verificación y análisis jurídico de los documentos contractuales derivados del convenio interadministrativo suscrito por el municipio de Cali y EMCALI, para la prestación del servicio de alumbrado público, en lo relacionado con el proyecto del Otrosí No. 11 al convenio y el argumento jurídico, para el no pago a EMCALI de la actividad relacionada con la facturación y recaudo, de cara a la normatividad vigente.

Se brindó apoyo a la supervisión de alumbrado público, relacionada con la solicitud de conceptos jurídicos ante las áreas del municipio competentes para tal fin, relacionados con el desarrollo de actividades derivadas del convenio interadministrativo celebrado por el Municipio de Cali y EMCALI, en lo relacionado con el análisis jurídico de los conceptos actualmente en controversia con EMCALI: uso de instalaciones, interventoría y mantenimiento de vehículos canasta.

En el tercer informe de supervisión al alumbrado público, de septiembre 30 de 2019, el punto 4. Alcance Jurídico realizado por la Supervisión, en apartes, se consigna, en la página 23 y 24:

"*En lo relacionado con los actos administrativos que ordenaron pago a EMCALI, los cuales fueron objeto de recurso de reposición, subsidiario el de apelación, en el período rendido, se realizó el análisis técnico, jurídico y financiero, encaminado a determinar la viabilidad o no del reconocimiento y posterior pago de los conceptos en*

242
132

controversia con EMCALI, tales como: Uso de instalaciones, interventoría y mantenimiento de vehículos canasta. Desde ese alcance, se participó en las mesas de trabajo convocadas para el respectivo estudio.

Durante el período rendido, el alcance jurídico de la supervisión ha efectuado seguimiento al cumplimiento de las estipulaciones contractuales incluidas las modificaciones realizadas al convenio interadministrativo, conforme a las normas que regulan la materia.

De igual forma, desde el alcance jurídico se examina permanentemente la legalidad de los actos administrativos proferidos como resultado de la prestación del servicio de alumbrado público, efectuando el respectivo análisis jurídico para la toma de decisiones y la verificación del cumplimiento del objeto y obligaciones contractuales. (…).
El acompañamiento jurídico, refiere no solo la observancia al cumplimiento de los principios de la función administrativa en la contratación, es igualmente preventivo, en procura de no generar situaciones de riesgo frente al manejo del recurso público.
En el punto 4.1 COMERCIALIZADORAS, señala:
En lo que respecta al proceso de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público con las comercializadoras, corresponderá a la Oficina Técnica Operativa de Fiscalización y Determinación de Rentas del Municipio de Cali, asumir conforme a su competencia, la obligación de suscripción de los contratos con las comercializadoras, de cara a lo establecido en el Decreto Extraordinario 516 de 2016".
El cuarto informe de supervisión al alumbrado público, en el punto 5. Alcance Jurídico realizado por la Supervisión, de diciembre de 2019, consigna en apartes, de las páginas 23 y 25:
En el período rendido se brindó apoyo en lo relacionado con los aspectos jurídicos y la reseña histórica del convenio interadministrativo, para la elaboración del Estudio Técnico de Referencia de Determinación de Costos estimados de prestación en cada actividad del servicio de alumbrado público.
De igual forma, se brindó apoyo para la definición de la controversia con EMCALI, frente a las pruebas que en su momento fueron aportadas con relación a: interventoría, uso de instalaciones y mantenimiento de vehículos canasta para la prestación del servicio de alumbrado público. No obstante, al cierre de la vigencia 2019, la situación no presentó cambio alguno, toda vez que EMCALI, no incorporó al acervo probatorio, el complemento de las evidencias. Igual situación se presenta con el tema de imprevistos, que por parte de EMCALI ha sido objeto de reclamación para el pago, habida cuenta que en lo corrido de las vigencias precedentes y en la presente, no fueron aportadas las pruebas al Municipio, que acrediten que
efectivamente se incurrió en estos gastos.
Para el cierre de la vigencia 2019, se estructuró el proyecto de Otrosí 11 al convenio, para eliminar el cobro de la actividad de facturación y recaudo.
(…)
En lo relacionado con los actos administrativos que ordenaron pago a EMCALI, los cuales fueron objeto de recurso de reposición, subsidiario el de apelación, en el período rendido, se realizó el análisis técnico, jurídico y financiero, encaminado a determinar la viabilidad o no del reconocimiento y posterior pago de los conceptos en controversia con EMCALI tales como: Uso de instalaciones, interventoría y mantenimiento de vehículos canasta. Desde ese alcance, se participó en las mesas de trabajo convocadas para el respectivo estudio.
Durante el período rendido, el alcance jurídico de la supervisión ha efectuado seguimiento al cumplimiento de las estipulaciones contractuales incluidas las modificaciones realizadas al convenio interadministrativo, conforme a las normas que regulan la materia.
De igual forma, desde el alcance jurídico se examina permanentemente la legalidad de los actos administrativos proferidos como resultado de la prestación del servicio de alumbrado público, efectuando el respectivo análisis jurídico para la toma de decisiones y la verificación del cumplimiento del objeto y obligaciones contractuales. (…).
El acompañamiento jurídico, refiere no solo a la observancia al cumplimiento de los principios de la función administrativa en la contratación, es igualmente preventivo, en procura de no generar situaciones de riesgo frente al manejo del recurso público.
ANÁLISIS A LOS INFORMES DE SUPERVISIÓN
En apartes de los informes de supervisión, llama la atención en el primer informe cuando describe el apoyo jurídico brindado a la supervisión del convenio interadministrativo en lo concerniente a:

(i) Ajustes de oficios,
(ii) Acompañamiento en mesa de trabajo de febrero 4/19, con el fin de tratar lo relacionado con el material retirado por modernización y obsolescencias,
(iii) Ajustes de oficios en respuesta al Concejo de Cali, a la Personería Municipal y a la Secretaría de Vivienda, sobre competencias de la Unidad,
(iv) Acompañamiento en mesa de trabajo de marzo 6/19, con el fin de tratar lo relacionado con el daño ocasionado a algunas palmeras por evento denominado "Tiendas de mi Valle",
(v) Frente a estos temas se realizó el análisis jurídico respectivo y se proyectó desde ese alcance, las respectivas comunicaciones.
(vi) Apoyo con el análisis jurídico de los conceptos por la prestación del servicio de alumbrado público, que se hallan en controversia con EMCALI, realizando las conclusiones y asistiendo a reunión en Jurídica del Municipio.
(vii) Apoyo, en distintas actividades, relacionado con la cronología y estructura del concepto jurídico, y la cronología de las etapas frente a la controversia que se ha presentado con EMCALI, por las actividades inherentes a la prestación del servicio de alumbrado público, que no han sido reconocidas por el Municipio, por deficiencia e insuficiencia probatoria.
(viii) Apoyo, conceptos jurídicos ante las áreas del municipio, frente al desarrollo de actividades derivadas del convenio interadministrativo EMCALI-Municipio, proyectando el análisis jurídico de los conceptos actualmente en controversia con EMCALI, relacionados con la prestación del servicio de alumbrado público.
Si bien en el Informe describe la actividad de apoyo jurídico a la supervisión del convenio, no da claridad sobre la orientación dada. Qué motivo a hacer ajustes a los oficios, cuál es la posición asumida en la mesa de trabajo del 4 de febrero/19, en qué consistió, de qué manera aportó en favor de la UAESPM., para que se protegiera su función de supervisor en los temas que relaciona: material retirado por modernización y obsolescencias; sobre los ajustes a los oficios de respuesta al Concejo, a la Personería y a la Secretaría de Vivienda, por temas de relevancia como son la competencia de la UAESPM., es necesario señalar qué interpretación u orientación le está dando al tema de competencias ante instancias de tal importancia; habla del acompañamiento a mesa de marzo 6/2019, para tratar un daño ocasionado en el marco del Alumbrado Navideño 2018, limitando el conocimiento del resuelve del asunto a indicar que adelantó el análisis jurídico y proyecto desde ese alcance las comunicaciones, quedando sin conocerse cuál fue el resultado del análisis y en que sentido y cuál es el objetivo de las comunicaciones producidas; habla en el informe del apoyo con análisis jurídico de los conceptos por la prestación del servicio de alumbrado público, en controversia con EMCALI, limitándose a señalar que realizó las conclusiones y asistió a reunión con Jurídica del Municipio, pero no se describe en que consisten los asuntos en controversia, que probabilidades de éxito se tiene frente a ellos, cuál es la tesis jurídica que se asume por la UAESPM en la discusión; también señala el informe del apoyo a distintas actividades relacionadas con la cronología y estructura de concepto jurídico, frente a la controversia con EMCALI, por actividades de la prestación del servicio de alumbrado público, que no han sido reconocidas por el Municipio, por deficiencia e insuficiencia probatoria, quedamos también sin conocer la postura de la UAESPM., frente al caso, cuáles son los avances, las posiciones, las probabilidades, la tesis jurídica de la UAESPM.
En el **segundo informe** cuando describe el apoyo jurídico brindado a la supervisión del convenio interadministrativo en lo concerniente a:
(i) Apoyo: (i) ajustes oficios respuesta al Concejo proposiciones 011, 047 y 049; (ii) en el fallo del Juzgado 6° Administrativo de Cali, Acción Popular – alumbrado público; (iii) acompañamiento mesa en Jurídica de la Alcaldía; (iv) elaboración documento jurídico-posibilidad de interponer recurso de alzada.
(ii) Acompañamiento jurídico al equipo de supervisión, en distintas actividades, relacionado con la cronología y estructura del concepto jurídico, y la cronología de las etapas frente a la controversia que se ha presentado con EMCALI, por las actividades inherentes a la prestación del servicio de alumbrado público, que no han sido reconocidas por el Municipio, por deficiencia e insuficiencia probatoria.
(iii) Apoyo a la supervisión por solicitud de conceptos jurídicos ante las áreas del municipio competentes para tal fin, relacionados con el desarrollo de actividades derivadas del convenio interadministrativo celebrado por el Municipio de Cali y EMCALI, en lo relacionado con el análisis jurídico de los conceptos actualmente en controversia con EMCALI: uso de instalaciones, interventoría y mantenimiento de vehículos canasta.
En este segundo informe de supervisión, nuevamente no se describe en que consistió el apoyo ofrecido para atender las proposiciones 011, 047 y 049 del Concejo Municipal, cuál fue el sentido y orientación de tales

243
153

respuestas; Sobre el apoyo al fallo del Juzgado Administrativo por la Acción Popular, tampoco se describe en que consistió el apoyo, acaso interpuso algún recurso, participo de alguna actuación en el Juzgado, cuál fue la posición asumida por la UAESPM., frente a la acción popular; sobre el acompañamiento en la mesa en la Oficina Jurídica de la Alcaldía, tampoco conocemos cuales son los aportes, decisiones, posiciones, ni siquiera cual fue el resultado de la mesa; y frente al documento jurídico sobre la posibilidad de interponer un recurso de alzada, tampoco se da a conocer cuál es la posición, la tesis jurídica, las probabilidades de éxito, y el resultado o decisión tomada al respecto.

En el **tercer informe** cuando describe el apoyo jurídico brindado a la supervisión del convenio interadministrativo en lo concerniente a:

seguimiento al cumplimiento de las estipulaciones contractuales incluidas las modificaciones realizadas al convenio interadministrativo, conforme a las normas que regulan la materia.

Desde el alcance jurídico se examina la legalidad de los actos administrativos proferidos como resultado de la prestación del servicio de alumbrado público, efectuando el respectivo análisis jurídico para la toma de decisiones y la verificación del cumplimiento del objeto y obligaciones contractuales.

Acompañamiento jurídico, no solo la observancia al cumplimiento de los principios de la función administrativa en la contratación, es igualmente preventivo, en procura de no generar situaciones de riesgo frente al manejo del recurso público.

Sobre las anteriores afirmaciones, no hace claridad en que ha consistido efectivamente el seguimiento al cumplimiento de las estipulaciones contractuales, cuál es el análisis que le permite dar un visto bueno sobre el particular; habla del seguimiento a las modificaciones realizadas al convenio, pero no indica cuáles son las modificaciones; señala que examina la legalidad de los actos administrativos de la prestación del servicio de alumbrado público, que sobre ellos hace un análisis jurídico para la toma de decisiones y la verificación del cumplimiento del objeto y las obligaciones contractuales, pero no se describe en que consiste su examen de legalidad, de que actos administrativos habla, y cuál es finalmente la decisión tomada; cuál es la verificación del cumplimiento del objeto contractual y sus obligaciones; finalmente indica que el acompañamiento jurídico es al cumplimiento de principios de la función administrativa, que es preventivo, pero no describe o detalla actividades llevadas a cabo para ejercer el control.

En el **cuarto informe** cuando describe el apoyo jurídico brindado a la supervisión del convenio interadministrativo en lo concerniente a:

(i) con los actos administrativos que ordenaron pago a EMCALI, los cuales fueron objeto de recurso de reposición, subsidiario el de apelación, se realizó el análisis jurídico encaminado a determinar la viabilidad o no del reconocimiento y posterior pago de los conceptos en controversia con EMCALI tales como: Uso de instalaciones, interventoría y mantenimiento de vehículos canasta. Desde ese alcance, se participó en las mesas de trabajo convocadas para el respectivo estudio.

(ii) *El alcance jurídico de la supervisión ha efectuado seguimiento al cumplimiento de las estipulaciones contractuales incluidas las modificaciones realizadas al convenio interadministrativo, conforme a las normas que regulan la materia. (este párrafo se repite en el tercer informe).*

(iii) *Desde el alcance jurídico se examina la legalidad de los actos administrativos proferidos como resultado de la prestación del servicio de alumbrado público, efectuando el respectivo análisis jurídico para la toma de decisiones y la verificación del cumplimiento del objeto y obligaciones contractuales. (este párrafo se repite en el tercer informe).*

(iv) *El acompañamiento jurídico, refiere no solo a la observancia al cumplimiento de los principios de la función administrativa en la contratación, es igualmente preventivo, en procura de no generar situaciones de riesgo frente al manejo del recurso público. (este párrafo se repite en el tercer informe).*

En el texto del informe, respecto a los temas de controversia con EMCALI, por el uso de instalaciones, interventoría y mantenimiento de vehículo canasta, sólo indica que participa de mesas de trabajo para el estudio y que se hizo el análisis jurídico encaminado a determinar la viabilidad o no del reconocimiento y posterior pago de los conceptos. Pero no concreta cuál es el análisis jurídico, su resultado, y cuál es la orientación, finalmente da viabilidad o no al pago de los conceptos en controversia; nuevamente repite lo ya expresado en el tercer informe de supervisión respecto al seguimiento de las estipulaciones contractuales incluidas las modificaciones al convenio interadministrativo, pero no nos indica de cuáles modificaciones habla, ni en que consistió el seguimiento; otro punto que se repite del tercer informe, es el examen de legalidad de los actos administrativos

proferidos como resultado de la prestación del servicio de alumbrado público, dice que efectúa análisis jurídico para la toma de decisiones y la verificación del cumplimiento del objeto y obligaciones contractuales, pero no explica, expone sobre que actos administrativos se profirieron, cuál fue el resultado frente a la toma de decisiones y respecto a la verificación del cumplimiento del convenio, pues no se detalla que acciones o actividades se llevaron a cabo para lograr la verificación.

Dado la relevancia del asunto, amerita pronunciamiento particular, apartes descritos en el primer informe[1] de supervisión al alumbrado público, cuando hace mención del proyecto del Otrosí No. 10 al convenio interadministrativo. Señala que brindó apoyo en la verificación y análisis jurídico, ajustes previos al envió al Departamento Administrativo de la Gestión Jurídica Pública y al Departamento Administrativo de Contratación Pública, y el acompañamiento a la mesa de febrero 19 de 2019 en el Departamento Administrativo de Contratación Pública. Frente a un tema que involucra posibles modificaciones al convenio, es de imperiosa necesidad describir en que consistió la verificación, el análisis jurídico, cuál es la posición sobre el tema, y cuál es el aporte de la UAESPM en la mesa con Contratación Pública de la Alcaldía y los resultados.

En el **segundo informe**[2]de supervisión al alumbrado público, habla del apoyo en la verificación y análisis jurídico con el proyecto del Otrosí No. 11, y el argumento jurídico para el no pago a EMCALI de la actividad relacionada con la facturación y recaudo, de cara a la normatividad vigente. Observamos pues, que ya se está hablando del Otrosí No. 11, sin conocerse que sucede con el Otrosí No. 10 y cuáles son los aspectos sustanciales del mismo. Respecto al Otrosí No. 11 nos deja la idea del no pago a EMCALI de la actividad de facturación y recaudo. Se consigna en texto, que los argumentos expuestos en las citadas sentencias de la Corte, tales como la no vulneración de la libertad económica o de empresa, la libertad de configuración normativa del legislador en materia tributaria, la consagración de una carga pública justificada bajo los principios de solidaridad y eficiencia tributaria que consagra la Constitución Política (Artículo 1), la obligación ciudadana de contribuir a los gastos e inversiones del Estado, en el marco de los conceptos de justicia y equidad (Artículo 95,9), no ameritan análisis alguno que desate discusión entre las partes; solo la imperiosa necesidad de ajustar el acuerdo de voluntades al rigor de la normatividad actual y ahora ratificado por la Sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Cali, conforme se le comunicó a EMCALI EICE ESP. Pero el asunto, no pasa de allí, y no se marca desde la supervisión una actitud proactiva, firme, que aborde la toma de decisiones y el accionar coherente con lo explicado.

En el **cuarto informe**[3]de supervisión al alumbrado público, simplemente se señala que para el cierre de la vigencia 2019, se estructuró el proyecto de Otrosí No. 11 al convenio, para eliminar el cobro de la actividad de facturación y recaudo. Sin entrar en mayores explicaciones del cierre del asunto, explicar los pro y contras, los riesgos, cuál es la posición del Director saliente frente al tema.

Capítulo aparte, y pronunciamiento resaltado, amerita, lo consignado en el **primer informe** de supervisión al alumbrado público sobre llevar a cabo la integración de los aspectos jurídicos, análisis jurídico de la normatividad vigente y aplicable a las actividades del convenio, porque siendo el tema de tal importancia, esa integración, ese análisis debe comprender un argumento más concreto, claro, detallado, específico, que el simple enunciado de la actividad, sin conocer el producto, debate, tesis, interpretación y finalmente posición sobre la materia legal, jurídica y contractual.

Otro tema, que se describe en el **segundo informe** de supervisión al alumbrado público, cuando habla del acompañamiento jurídico, en lo correspondiente al servicio de facturación y recaudo, indicando únicamente que debe ajustarse en virtud de la sentencia de la Corte Constitucional S-088, que declaro la exequibilidad de los artículos 351 y 352 de la Ley 1819 de 2016. En el mismo informe, en texto aparte cuando habla del Otrosí No. 11 al convenio, habla del apoyo en el argumento jurídico para el no pago a EMCALI de la facturación y recaudo. Considera este ente de control fiscal que era necesario que la supervisión diera mayores argumentos, explicaciones y una posición clara, firme, contundente frente al tema.

Otro tema, descrito en el **primer, tercer y cuarto** informe de supervisión al alumbrado público, es el de los temas de controversia con EMCALI, por el uso de instalaciones, interventoría y mantenimiento de vehículos canasta. Dice que se participó en las mesas de trabajo de estudio. Y en el informe de diciembre, señala que la

[1] Marzo 31 de 2019.
[2] Junio 30 de 2019.
[3] Diciembre de 2019.

244
154

situación no presentó cambio alguno, pero finalmente no es claro frente a cuál es el cierre de la actividad, cuál es el direccionamiento jurídico para no dejar en el tiempo, vivo el tema, sin definir la posición del Director.
En el **tercer informe** de supervisión al alumbrado público, en el punto 4.1. COMERCIALIZADORAS., se limita a señalar que, sobre el proceso de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público con las comercializadoras, corresponderá a la Oficina Técnica Operativa de Fiscalización y Determinación de Rentas del Municipio de Cali, suscribir los contratos. La función de garantizar la prestación del servicio de alumbrado público, con eficiencia, en cumplimiento de términos de cantidad, calidad y oportunidad, implica para la UAESPM, no solo limitar su accionar respecto a EMCALI EICE ESP., sino a los operadores que atienden en el municipio de Cali, área urbana y rural. Es claro que el Municipio no se ha empoderado de la administración y operación del sistema y que se podría estar ante un riesgo de que no todos los usuarios estén pagando el impuesto de Alumbrado de Público, generando por esto un presunto detrimento al Erario Público.

CONCLUSIONES

El contrato que se supervisa, convenio interadministrativo, tan particular y especial, requiere de un seguimiento con conocimiento especializado en la materia objeto del mismo, dada su complejidad y extensión. En consecuencia, es necesario el registro claro, preciso de las actuaciones de la supervisión que determinan en los diferentes puntos de su actuar la ruta que toma el quehacer de la ejecución contractual, porque son sus instrucciones al contratista y las recomendaciones las que encaminan la correcta o no ejecución del contrato. Por lo tanto, es obligatorio entregar sus órdenes por escrito y los requerimientos o informes que realice deben publicarse.
Es así que se observa la enumeración de actividades y asuntos sobre los que no describe, ni detallada con claridad los hechos o circunstancias, su direccionamiento inequívoco al cumplimiento del objeto contractual ceñido a la ley. Pues omite precisar en qué consistió el desarrollo de la actividad, cuál fue su producto final, el resultado e impacto obtenido, la posición jurídica, la decisión tomada, en que consistió el apoyo jurídico, cuál fue el resultado de la participación en las mesas.
No se observa frente a todo ese actuar que describe la supervisión, la lógica y coherente toma de decisiones por parte del Director de la UAESPM, deja la impresión de que no cuenta con información precisa de los hechos o circunstancias, por lo que en sus Informes de Supervisión no logra una conclusión o posición frente a las actividades descritas, si se trata de actos irregulares, que pongan o puedan poner en riesgo el cumplimiento del contrato, si el contratista no se allana al cumplimiento de los requerimientos de la supervisión, no se logra verificar que su participación en el seguimiento impacta la ejecución y el cumplimiento del contrato. Evidenciándose una falta de control de la supervisión en el manejo de los recursos, lo cual genera riesgos frente a una posible destinación diferente a los mismos.
De acuerdo con el principio de responsabilidad que rige la contratación estatal, las entidades están obligadas a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger tanto los derechos de la propia entidad como los del contratista y terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.
Esta vigilancia tiene como objetivo proteger la moralidad administrativa, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual y debe ejercerse a través de un supervisor o interventor, según corresponda.
La supervisión de un contrato estatal consiste en el seguimiento, entre otros, jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato se adelante.
No se logra con la supervisión:
Apoyar el logro de los objetivos contractuales,
Velar por el cumplimiento del contrato en términos de plazos, calidad, cantidad, adecuada ejecución de los recursos del contrato,
Mantener en contacto a las partes del contrato,
Evitar la generación de controversias y propender por su rápida solución,
Solicitar informes, llevar a cabo reuniones, integrar comités y desarrollar otras herramientas encaminadas a verificar la adecuada ejecución del contrato,
Informar a la entidad de hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que pongan en riesgo el cumplimiento del contrato; así como entregar los soportes necesarios para que la Entidad Estatal desarrolle las actividades correspondientes. Su relevancia no solo a efectos de cumplir adecuadamente el contrato que lo vincula, sino como compromiso y responsabilidad para contribuir con los fines del Estado.

Al interventor no solo le compete la vigilancia sino también el control del contrato. Debe asumir una actitud proactiva en el ejercicio de su actividad, comprendiendo que su rol se justifica en la medida que esté al tanto de las actividades que ejecuta el contratista, buscando siempre el cumplimiento de lo pactado en tiempo y calidad.
En el mismo primer informe, habla del apoyo brindado con el análisis jurídico de los conceptos por la prestación del servicio de alumbrado público, que se hallan en controversia con EMCALI, realizando las conclusiones respectivas y asistiendo a la reunión convocada por el Departamento Administrativo de la Gestión Jurídica Pública del Municipio.
Pero nuevamente, quedamos sin conocer en qué consiste el análisis jurídico de los conceptos en controversia con EMCALI, a que conclusiones llegó, y su asistencia a la reunión de Jurídica de la Alcaldía, que luces, posiciones, aportes da al proceso de supervisión.
También hace mención de "distintas actividades" que relaciona con la estructura de concepto jurídico, frente a la controversia que se ha presentado con EMCALI, por las actividades inherentes a la prestación del servicio de alumbrado público, que no han sido reconocidas por el Municipio, por deficiencias e insuficiencia probatoria.
Pero nuevamente nos quedamos sin conocer, cuáles son las "distintas actividades", en que consiste el concepto jurídico, cuál es la posición, las probabilidades de éxito, cuál es la sugerencia que se le da al director de la UAESPM, sobre el caso.
Otro asunto, no menos importante, es la mención que se hace a la estructuración del proyecto del Otrosí No. 10 al convenio interadministrativo.
Nuevamente, el informe si bien enuncia la actividad, no precisa el por qué de suscribir un otrosí al convenio. Cuáles son los ajustes que se incluyen al documento, que implicaciones conlleva, cuál es su importancia y necesidad.
Desde el ámbito funcional a la UAESPM., le reviste competencias, atribuciones y facultades que se integran a su labor de supervisión de la prestación del servicio de alumbrado público, su desempeño en las actividades propias que debe desarrollar, implica controlar y mejorar la prestación del servicio, involucrando a todos los operadores que interactúan en el municipio, al parecer no cuenta con la base de datos de los operadores del servicio que actúan en el municipio de Cali, y que de no tomarse prontas y efectivas medidas que busquen solucionar la situación descrita, genera un alto riesgo en desmedro de la gestión y función encomendada.
Tampoco es de buen recibo para este ente de control fiscal, la situación de orfandad en que se encuentra la tutela y custodia de la prestación del servicio de alumbrado público. Desde lo funcional la UAESPM, su propósito de garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control del servicio de alumbrado público, le compete al menos advertir de las deficiencias de comunicación y operación al interior de las diferentes instancias municipales que participan para lograr el fin último que es la prestación del servicio de alumbrado público.
La Alcaldía de Santiago de Cali en el 2016, a través de la Dirección Jurídica[4] sobre el tema de la obligatoriedad de facturar el impuesto de alumbrado público por parte de las comercializadoras de energía que operan en el Municipio de Santiago de Cali, indica que la competencia la tiene el Departamento Administrativo de Hacienda Municipal para expedir todo tipo de actos en la etapa de planeación, precontractual, contractual y post contractual. El Departamento Administrativo de Contratación Pública[5] señala que le corresponde al Departamento Administrativo de Hacienda la administración del impuesto de alumbrado público, estructurar los contratos de recaudo con las empresas comercializadoras de energía, quienes en últimas realizan el recaudo del impuesto de alumbrado público. A través del Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública[6], en el 2020, sobre el organismo competente para la celebración de los contratos correspondientes al recaudo del impuesto de alumbrado público con las empresas comercializadoras de energía, recoge lo ya expuesto por el D.A. Contratación Pública y coincide que le compete al D.A. de Hacienda estructurar los contratos de recaudo del impuesto de alumbrado público. Así las cosas, el organismo competente para celebrar los contratos correspondientes al recaudo del impuesto de alumbrado público con las empresas comercializadoras de energía es el D.A. de Hacienda, y que en los demás aspectos contractuales le corresponde al D.A. de Contratación dar los lineamientos en la materia contractual.

[4] Oficio 2016412100027574 de 14-12-2016 de la Dirección Jurídica de la Alcaldía de Cali.
[5] Radicación No.201941350200012254 de 01-10-2019 del Dpto. Admtvo. Contratación Pública.

[6] Radicado No.202041210100015724 de 12-06-2020 TRD 4121.010.5.1.188.001572 del Dpto. Admtvo. Gestión Jurídica Pública de la Alcaldía de Santiago de Cali.

245
155

El Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516 de septiembre 28 de 2016 creó la Unidad Administrativa de Servicios Públicos Municipales – UAESPM. En el artículo 221. Propósito, señala que tiene por objeto garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control del servicio de alumbrado público.
Le asigna el Decreto Extraordinario 516 de 2016 la competencia para diseñar las estrategias, planes y programas para el manejo integral del alumbrado público; dirigir y coordinar la prestación de los servicios públicos propios del alumbrado público; realizar el seguimiento y la evaluación de los servicios propios del alumbrado público; administrar la prestación del servicio de alumbrado público y supervisar los prestadores del mismo. Las funciones de la UAESPM., versan sobre la prestación del servicio de alumbrado público, su propósito de garantizarlo, coordinarlo, supervisarlo y controlar el servicio de alumbrado público, artículos 221 y 222 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0516 de 2016. Sin perjuicio del pronunciamiento que el supervisor de la UAESPM debe realizar dentro del lapso de los 45 días siguientes al recaudo del impuesto de alumbrado público conforme lo establecido en el artículo 22 del acuerdo 434 de 2017 que modificó el artículo 171 del Acuerdo 321 de 2011, compilado en el artículo 176 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015.
Desde su función a la UAESPM le corresponde garantizar la prestación del servicio de alumbrado público, su continuidad y calidad, los niveles adecuados de cobertura, la modernización, expansión y reposición con optimización de costos y gastos, la incorporación de desarrollos tecnológicos.
Que a la UAESPM., le corresponde por mandato expreso, pronunciarse como supervisor y/o interventor dentro de los 45 días que el agente retenedor del impuesto de alumbrado público tiene para transferir los recursos, independiente de la fiscalización a cargo del Departamento Administrativo de Hacienda. Una relación inescindible, como lo denomina el D.A. Gestión Jurídica Pública, por cuanto la prestación del servicio de alumbrado público, se financia con los recursos provenientes del impuesto de alumbrado público, conforme a destinación otorgada por la Ley 1819 de 2016.
De lo analizado también se concluye que lo dispuesto en el artículo 352 de la Ley 1819 de 2016[7] y el artículo 22 del Acuerdo 434 de 2017, establecen que el servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público no tendrá ninguna contraprestación a quien lo preste.
El alumbrado público es un servicio público no domiciliario que tiene como finalidad la de proporcionar de manera exclusiva la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de circulación con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural del municipio o distrito, así como permitir transitar con seguridad, evitar accidentes y proporcionar una mejor estética a los lugares públicos que lo reciben.
La normatividad constitucional, legal, así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional, han establecido que la prestación del servicio público de alumbrado está en cabeza de los municipios y distritos, y que para su financiación se pueden llegar a cobrar a través de la factura del servicio de alumbrado público o una sobretasa al impuesto predial para así mantener y garantizar el funcionamiento del mismo. Sin embargo, se ha señalado que el cobro de este tributo tiene la forma de impuesto y no de contribución especial ni de una tasa, pues, tiene como finalidad el interés general y no uno particular o privado; en efecto, beneficia a toda la comunidad al procurar la protección de su seguridad, vida y bienes.
En cuanto al impuesto derivado del servicio público no domiciliario de alumbrado público, se estableció jurisprudencialmente que la destinación de los recursos de este impuesto para sufragar los gastos derivados de la prestación de este servicio no va en contra de la prohibición contenida en el artículo 359 de la C. Política, siempre y cuando el legislador no establezca la tarifa, ni conceda exenciones directamente.
Principio de legalidad tributaria: Según los artículos 150 numeral 12, 154 y 338 de la Constitución Política, es al legislador al que le corresponde crear, modificar y eliminar impuestos, tasas y contribuciones nacionales, y puede regular lo referente a su tiempo y vigencia; sus sujetos activos y pasivos; los hechos y las bases gravables; las tarifas y las formas de cobro y recaudo del impuesto[8].
De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 150 numeral 12 y 338 de la Constitución, el legislador, las asambleas y los concejos municipales pueden optar por la creación de impuestos, tasas o contribuciones, en ejercicio del margen de configuración que le confiere la Constitución, de acuerdo con las necesidades y finalidades identificadas para la creación del mismo.
Lo que se pretende a través de la aprobación por parte de las corporaciones de representación popular, es que el tributo se cobre una vez sea aprobado por el pueblo bajo el principio de "no *taxatio without representation*" o

[7] Ley 1819 de 2016 por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal.
[8] Sentencias C-335 de 1994, C-717 y C-155 de 2016.

el de "*nullum tributum sine lege*" que lo que busca es que se den "*abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto jurídico que impone la contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido*".

Como se explicó en la Sentencia C-155 de 2016 existe una reiterada jurisprudencia que ha analizado el principio de legalidad del tributo, que consiste en que las entidades territoriales no pueden crear, modificar o eliminar impuestos, pues, esto es una atribución del Estado. Sin embargo, para armonizar los principios del Estado unitario con las descentralización y autonomía de las entidades territoriales, que se establece en el artículo 1° de la Constitución, se ha indicado que en materia impositiva las entidades territoriales no cuentan con autonomía tributaria, es decir con la posibilidad de crear, modificar o eliminar impuestos, ya que esta es una facultad propia del Congreso de la República que no puede ser delegada.

En la Sentencia C-004 de 1993 se dispuso que si bien la Ley 89 de 1989, se reconoce el "carácter originario del poder tributario de las entidades territoriales", es deber los órganos de representación colegiada de "ceñirse a lo establecido en la ley", a partir de la interpretación sistemática de los artículos 1°, 150.12, 287.3, 300.4, 313.4 y 338 de la Constitución. En dicha oportunidad se indicó que:

"(...) La Carta de 1991, si bien introduce el concepto de autonomía de las entidades territoriales, consagra los principios rectores del régimen tributario del Estado unitario. Lo anterior no obsta para que se hayan creado importantes mecanismos que fortalecen la autonomía fiscal de las entidades territoriales. Con todo, dicha autonomía se encuentra sujeta a los mandatos de la Constitución y la ley.

La Carta del 91 consagra claramente el principio de legalidad de los impuestos, al señalar que es función de la ley "establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales..." (art. 150-12). Así mismo autoriza a las asambleas departamentales y concejos municipales para decretar o votar las contribuciones o tributos fiscales locales, conforme a la ley (arts. 300-4, 313-4 y 338)."

Para efectos de establecer un impuesto municipal se requiere de una ley previa que autorice su creación, la que como es obvio debe adecuarse a la preceptiva constitucional y que una vez creado el impuesto, "los municipios adquieren el derecho a administrarlo, manejarlo y utilizarlo en las obras y programas que consideren necesarias y convenientes para el municipio y la comunidad en genera de acuerdo con una política preconcebida, sin que pueda el Congreso injerir en su administración, ni recortarlo, no conceder exenciones, ni tratamientos preferenciales, ni extenderlo, ni trasladarlo a la Nación, en esta última hipótesis salvo el caso de guerra exterior.

El principio de legalidad del tributo se refiere a que de acuerdo con el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución, le corresponde al Congreso crear, modificar o eliminar los tributos y que a las entidades territoriales no pueden ejercer esta atribución. No obstante lo anterior cuando se trata de distritos y municipios, se ha dispuesto que estos tienen la posibilidad de regular aspectos relacionados con sus tributos, pero que dicha potestad no puede limitar la competencia que tiene el legislador a quien le corresponde determinar los elementos esenciales del tributo.

Principio de autonomía de las entidades territoriales: Se fundamenta en los artículos 1°, 287 y 288 de la Constitución, se basa en la idea de que al estar Colombia organizada en forma de República unitaria y descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales se le otorga a estas la potestad de decidir sobre sus intereses propios.

Esta autonomía tiene un "contenido básico material" que se ha denominado garantía constitucional de la autonomía territorial y que se corresponde a los derechos reconocidos en el artículo 287 de la C. Política el cual establece que, "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrá los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias; 2. Ejercer las competencias que les correspondan y 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y 4. Participar en las rentas nacionales.

La diversidad de competencias de las entidades territoriales ha dado lugar a que se indique que existe tres tipos de autonomía: una política con la capacidad que tienen las entidades territoriales de elegir a sus propios gobernantes; la administrativa para dirigir sus propias políticas públicas y prioridades en sus atribuciones y competencias propias o compartidas, y una financiera que se refiere a la capacidad de manejar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como la capacidad de las entidades territoriales de participar en las rentas nacionales siguiente los presupuestos establecidos en el artículo 287 de la Constitución.

En materia de autonomía financiera se estableció desde la Sentencia C-517 de 1992 que los impuestos nacionales deben ser creados por la ley, los departamentales por ordenanzas y los municipales por medio de

acuerdos, y que en todo caso "... los departamentos y municipios se encuentran sujetos al marco legal en la creación de sus tributos propios en virtud del principio de unidad nacional". Así mismo se indicó que en desarrollo de esta atribución constitucional los concejos municipales deben adoptar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales (art. 313.4 de la C. Pol), dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos (art. 313.5 de la C. Pol.).
En la regulación del alumbrado público, se parte de lo establecido en el artículo 365 de la Constitución que indica que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, debiendo garantizar su prestación eficiente. El artículo 334 de la norma Suprema, que indica que le corresponde al Estado intervenir en los servicios públicos para racionalizar la economía, con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. El artículo 311 que dispone que al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley.
La regulación establecida por la CREG, a través de resoluciones, que se ha venido respaldando en el artículo 23 de la Ley 143 de 1994 la cual señala que dicha entidad posee competencias relacionadas con el cobro del servicio de energía eléctrica.
El Decreto 2424 de 2006 que regula específicamente la prestación del servicio de alumbrado público. Define que el alumbrado público es el servicio público no domiciliario que se presta con el objeto de proporcionar exclusivamente la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de libre circulación con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o Distrito. Se indica que el servicio de alumbrado público comprende las actividades de suministro de energía al sistema de alumbrado público, la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición y la expansión del sistema de alumbrado público. Dispone que el sistema de alumbrado público comprende el conjunto de luminarias, redes, transformadores de uso exclusivo y en general, todos los equipos necesarios para la prestación del servicio de alumbrado público, que no formen parte del sistema de distribución. Dispone que los municipios o distritos son los responsables de la prestación del servicio de alumbrado público, y que éste podrá prestar directa o indirectamente, a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del servicio público. Establece que los municipios tienen la obligación de incluir en sus presupuestos los costos de la prestación del servicio de alumbrado público y los ingresos por impuesto de alumbrado público en caso de que se establezca como mecanismo de financiación. Que los municipios que hayan establecido el impuesto de alumbrado público podrán cobrarlo en las facturas de servicios públicos, únicamente cuando este equivalga al valor del costo en que incurre por la prestación del mismo. Y que la remuneración de los prestadores del servicio de alumbrado público deberá estar basada en costos eficientes y podrá pagarse con cargo al impuesto sobre el servicio de alumbrado público que fijen los municipios o distritos. Regula lo concerniente al control, inspección y vigilancia del servicio de alumbrado público, estableciendo que el control fiscal es por parte de la Contraloría General de la República; el control de las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios por intermedio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; el control técnico por intermedio de las interventorías de contratos de prestación de servicios de alumbrado público y el control social que estará en cabeza de los contribuyentes y usuarios del servicio de alumbrado público.
La ley 1150 de 2007, artículo 29, dispone que los municipios o distritos pueden entregar a terceros en concesión, la prestación del servicio de alumbrado público, sujetándose para esto a las disposiciones previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
La Sentencia C-155 de 2016, en la cual los cargos se referían a la violación del principio de autonomía local (arts. 1 y 287 de la C. Pol.) al establecer que dichos recursos tendrán una destinación específica dirigida a financiar el mismo servicio público de alumbrado público, y la violación del derecho fundamental a la igualdad (art. 13 de la C. Pol.) por la exclusión de la semaforización de las actividades relacionadas con el alumbrado público. La Corte decidió declarar exequible la norma por el cargo de la violación del principio de autonomía local e inhibirse en el caso de la posible violación del principio de igualdad por la exclusión de la semaforización. Se indicó que la destinación específica de la tarifa del alumbrado público para cubrir los gastos del mismo servicio, era constitucional y no vulneraba el principio de la autonomía territorial, porque en este caso se trata de una contribución especial, que según el artículo 338 de la C. Pol. tiene como finalidad "la recuperación de los costos de los servicios que les presten o participen en los beneficios que les proporcionen" que brinda una plataforma tributaria adecuada para la financiación de un servicio público esencial.
El alumbrado público es un impuesto inherente al servicio de energía eléctrica con la destinación exclusiva de la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público incluyendo

el suministro, la administración, la operación, el mantenimiento, la expansión y el desarrollo tecnológico asociado, así como para complementar la destinación a la actividad de iluminación ornamental y navideña de los espacios públicos.
En cuanto al límite del impuesto sobre el servicio de alumbrado público, se indica que en la determinación del valor del impuesto a recaudar los municipios y distritos deberá considerar como criterio de referencia el valor total de los costos estimados de prestación en cada componente de servicio.
La ley 1819 de 2016, vino a resolver problemáticas de desorden de tarifas, buscando asegurar una aplicación uniforme del impuesto en todo el país, erradicar arbitrariedades con los impuestos de alumbrados públicos, definiendo los elementos del tributo, permitiendo a los municipios la destinación de los recursos tributarios a la prestación efectiva del servicio.
Pese a que la disposición de nivel nacional Ley 1819 de diciembre 29 de 2016, acogida en el nivel local por el Acuerdo 0434 de diciembre 21 de 2017, definió de manera expresa que el servicio de recaudo y facturación no tendrá contraprestación. Confirmada por la Sentencia de la Corte Constitucional C-130 de 2018, observa este ente de control fiscal una falta en la vigilancia y control de la autoridad municipal que adelanta tanto la supervisión, al aprobar cobros a la prestación del servicio de alumbrado público por el concepto de recaudo y facturación no autorizados por la ley. Como a la autoridad tributaria, que administra el tributo.

Observaciones

Daño Patrimonial al Estado
El Artículo 6 de la Ley 610 de 2000 define el daño patrimonial al Estado, como la lesión del patrimonio Público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado... Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.
Concepto de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República No. 2009 IE8857 de abril 5 de 2008, establece: "que en acatamiento a lo señalado por el Concejo de Estado el daño fiscal entre entidades públicas deja de ser una transferencia de recursos entre las mismas, cuando se constituye un gasto injustificado que surge del incumplimiento de las funciones del gestor fiscal, pues precisamente la cancelación de una multa o de intereses de mora implica bien la negligencia administrativa o cualquier otra circunstancia distinta de aquellas propias eximentes de responsabilidad".
Le corresponde a los supervisores en representación de la entidad velar por el cumplimiento estricto de las obligaciones financieras, económicas, técnicas y legales derivadas del contrato a cargo del contratista, para lo cual deberá tener en cuenta, en lo pertinente, lo establecido en el manual de contratación de la entidad. Lo anterior en razón, igualmente a que la actividad de supervisión es parte primordial del control y vigilancia de la actividad del contratista con el fin de lograr el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el contrato, y un mecanismo para proteger los intereses de la entidad, verificar el estado financiero y contable del contrato, supervisar y ejecutar las actividades administrativas necesarias para el manejo y ejecución del mismo y determinar el cumplimiento de las especificaciones técnicas emanadas del objeto contratado.
Con la expedición de la Ley 1474 de 2011 en su artículo 83 se define la función de supervisión. Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.
La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.
La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice la persona natural o jurídica contratada para tal fin por la entidad estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal,

247
157

podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.
Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la entidad a través del supervisor.
La función de supervisión del contrato es una actividad administrativa propia de la entidad, que se deriva de los deberes de la entidad respecto del contratista y contemplados en el artículo 4 de la Ley 80 de 1993. Con la contratación administrativa buscan las entidades el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, que colaboran con ellas en el cumplimiento de esos fines (artículo 3 de la Ley 80 de 1993), y que para obtener el buen servicio debe haber continuidad en su prestación, razón por la cual la citada Ley 80 en el artículo 14, dota a las entidades estatales de medios para lograr el eficaz cumplimiento del objeto contractual, encaminado a obtener la satisfacción del interés público colectivo que le ha sido encomendado.
Es así como en virtud de tales poderes la entidad, ejerce la dirección, control y vigilancia del contrato. Por ello cuando el interventor o supervisor del contrato, según sea el caso, tiene el deber legal de asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación de los servicios, que pretende satisfacer con el objeto contratado.
En este sentido es claro que la vigilancia del supervisor y/o Director, se dirige a que debe examinar permanentemente el estado de ejecución del objeto contratado, así el cumplimiento de las funciones propenden y garantizan el aseguramiento jurídico de las actividades involucradas por la naturaleza del objeto contractual en ejecución, su normal desarrollo y el cabal cumplimiento de lo contratado.
La supervisión formal consiste en la verificación del cumplimiento de los requisitos que sean necesarios e indispensables para la ejecución y desarrollo del objeto contratado. La supervisión material consiste en la comprobación y certificación de la efectiva y real ejecución y cumplimiento del objeto contratado y el informe anexo al certificado de cumplimiento, es el sustento del debido pago de las obligaciones contraídas.
Al supervisor, por mandato legal le corresponde cumplir y hacer cumplir el objeto y todas y cada una de las cláusulas contractuales y en especial las obligaciones contraídas.
La supervisión se ejerce básicamente mediante el control sobre las especificaciones y condiciones en que se dirige la ejecución del contrato y que inciden en la oportuna y adecuada obtención de resultados satisfactorios. El empeño de la entidad no se limita al cumplimiento del objeto y a su calidad. La ejecución contractual debe ajustarse en todo a las exigencias que el entorno le requiera, a los riesgos connaturales al ejercicio de las actividades en consideración del contesto espacial en el que la misma se desenvuelva, no sólo por proteger sus propios intereses sino por mantener el desarrollo del contrato en condiciones normales de ejecución que aseguren su realización.
La vigilancia administrativa, financiera, contable, técnica, jurídica del convenio interadministrativo, obliga a velar por la salvaguarda de los recursos involucrados en el negocio jurídico estatal, pudiendo con tal propósito ejercer un control sobre las condiciones económicas y financieras del convenio objeto de control, la presencia de recursos públicos, le da un sentido a la labor de vigilancia no solo a revisar que se ajuste a los términos del contrato, sino a la realización de los fines estatales específicos que con él se persiguen, protegiendo los recursos.
El artículo 82 de la Ley 1474 de 2011, señala responsabilidad fiscal y disciplinaria, tanto por el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales ejerza las funciones de interventoría.
El artículo 2 de la Ley 1882 de 2018 por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones, señala, Artículo 2. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 82 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:
"Los consultores externos y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, celebrado por ellos, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables constitutivos de incumplimiento de las obligaciones correspondientes a tales contratos y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y

ejecución de contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría incluyendo la etapa de liquidación de los mismos.
Por su parte, los interventores, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que le sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercicio o ejerzan las funciones de interventoría, incluyendo la etapa de liquidación de los mismos siempre y cuando tales perjuicios provengan del incumplimiento o responsabilidad directa, por parte del interventor, de las obligaciones que a este le correspondan conforme con el contrato de interventoría. (...).
El Artículo 48, numeral 34, Ley 734 de 2000, modificado por el artículo 84, parágrafo 1°, Ley 1474 de 2011, dice: PARÁGRAFO 1. No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.
El óptimo y adecuado desempeño de las funciones asignadas a la interventoría y supervisión es de suma importancia, pues de su actuación dependerá que la administración adopte oportuna y adecuadamente las medidas necesarias para mantener, durante la ejecución del convenio estatal, las condiciones financieras, contables, jurídicas, administrativas y técnicas que fueron previstas en él, previniéndose de esa manera, la afectación de los intereses del Estado y un posible detrimento en el patrimonio público, o la responsabilidad que le puede asistir a la entidad por las actuaciones, abstenciones, hechos y omisiones antijurídicos que les sean imputables y que causen perjuicios a sus contratistas, en armonía con los artículos 90 superior y 50 de la Ley 80 de 1993, sin perjuicio de la penal, civil, disciplinaria y fiscal que se endilgue al servidor público o contratista interventor que haya dado lugar a ello.
Este ente de control encuentra actuaciones que conllevan a una inadecuada supervisión del contrato y que afectan los principios de la función administrativa (artículo 209 de la Constitución), desarrollados por la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el interés general, el patrimonio público, los derechos de la comunidad por una mala gestión de los intervinientes de la administración municipal en la prestación del servicio de alumbrado público.
El Artículo 267 de la Constitución Política establece que los gestores fiscales, es decir, los intervinientes en la actividad contractual, deben observar los principios de economía y efectividad, entre otros.
La contratación estatal debe garantizar la transparencia, eficiencia, moralidad, economía y en general la integridad. La supervisión debe evitar el pago de servicios no autorizados por la Ley, debe garantizar la eficiente y correcta ejecución del contrato y la satisfacción de la necesidad de la población beneficiaria del servicio.
El administrador del impuesto de alumbrado público y la supervisión del contrato de prestación del servicio de alumbrado público faltan a su deber de actuar de manera preventiva, al determinar en su verificación, estudio de conveniencia y oportunidad la necesidad de modificar el contrato, ajustándolo a las disposiciones de Ley, para adoptar medidas correctivas necesarias, evitando incurrir en posibles faltas disciplinarias, de responsabilidad fiscal o la comisión de un delito.

OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA No. 01 CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL

En la evaluación del convenio interadministrativo, se evidencio que el funcionario encargado de la supervisión del convenio no actuó con diligencia al infringir la Constitución y la Ley, al no tomar decisiones y actuaciones desde su función administrativa y aprobar las cuentas de cobro facturadas por el contratista por el concepto de recaudo y facturación del servicio de prestación del servicio de alumbrado público.
La Constitución Política, sus artículos 2 y 209, señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.
El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 3° principios, señala que todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la parte primera de este código y en las leyes especiales.

248

158

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.
La actividad contractual del Estado debe desarrollarse en virtud de los principios de transparencia (artículo 24 ley 80/93), economía (artículo 25 Ley 80 de 1993) y responsabilidad (artículo 26 ley 80/93) previstos en la ley 80 de 1993.
Ley 1819 de diciembre 29 de 2016 por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. Su Artículo 350. Destinación. Señala que el impuesto de alumbrado público como actividad inherente al servicio de energía eléctrica se destina exclusivamente a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado. Parágrafo. Las entidades territoriales en virtud de su autonomía, podrán complementar la destinación del impuesto a la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos. Y su Artículo 352. Recaudo y Facturación, que en su parte final señala, que, el servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrá ninguna contraprestación a quien lo preste. Y su Artículo 353. Transición. Los acuerdos que se adecuen a lo previsto en la presente ley mantendrán su vigencia, salvo aquellos que deben ser modificados, lo que deberá surtirse en un término máximo de un año.
Acuerdo Municipal de Santiago de Cali No. 0434 de diciembre 21 de 2017 por el cual se modifica parcialmente el Estatuto Tributario Municipal, su Artículo 22, que modifica el artículo 171 del Acuerdo 321 de 2011, compilado en el Artículo 176 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, que trata del recaudo y facturación del impuesto de alumbrado público, y que en su último párrafo señala que el servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrán ninguna contraprestación a quien lo preste.
Debió requerir con prontitud para que en el menor tiempo posible se atendiera la disposición normativa, las actividades desplegadas fueron mínimas, presentando informes, participando de reuniones, pero no se logra deducir un control estricto y verificable de su actuación para cumplir con la función de supervisión de sujeción del desarrollo contractual a las normas tributarias.

Lo anterior, ocasiona un presunto detrimento patrimonial para la vigencia fiscal del 2019.

La Ley 610 de 2000[9] por el cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, su Artículo 3° de la Gestión Fiscal, señala que para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales. El Artículo 5[10], señala los elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. – Un daño patrimonial al Estado. – Un nexo causal entre los dos elementos anteriores. Artículo 6°[11]. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan

[9] El Decreto 403 de marzo 16 de 2020 dicta normas para la implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 (por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal) y el fortalecimiento del control fiscal.
[10] Artículo 5 de la Ley 610 de 2000 modificado por el Artículo 125 del Decreto 403 de 2020.
[11] Artículo 6 de la Ley 610 de 2000 modificado por el Art. 126 del Decreto 403 de 2020.

directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. **El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante** Sentencia C-340 de 2007. Artículo 9. Caducidad y prescripción. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto. La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare. El vencimiento de los términos establecidos en el presente artículo ni impedirá que cuando se trate de hechos punibles, se pueda obtener la reparación de la totalidad del detrimento y demás perjuicios que haya sufrido la administración, a través de la acción civil en el proceso penal, que podrá ser ejercida por la contraloría correspondiente o por la respectiva entidad público. **NOTA: El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-836 de 2013**.

El daño patrimonial se constituye así en la medula de la incidencia fiscal, el Dr. Juan Carlos Henao, ex magistrado de la Corte Constitucional, en su obra: "EL DAÑO – Análisis Comparativo de la Responsabilidad Extracontractual del Estado en Derecho Colombiano y Francés", (Ed. Universidad Externado de Colombia, páginas 35 y 36) sostiene que,

"Con independencia de la forma como se conciban en términos abstractos los elementos necesarios de la responsabilidad, lo importante es recordar, con el doctor Hinestrosa, que "el daño es la razón de ser de la responsabilidad, y por ello es básica la reflexión de que su determinación en sí, precisando sus distintos aspectos y su cuantía, ha de ocupar el primer lugar, en términos lógicos y cronológicos, en la labor de las partes y el juez en el proceso. Si no hubo daño o no se puede determinar o no se le pudo evaluar, hasta allí habrá de llegarse; todo esfuerzo adicional, relativo a la autoría y a la calificación moral de la conducta del autor resultará necio e inútil. De ahí también el desatino de comenzar la indagación por la culpa de la demandada".

En el caso que nos ocupa, el daño determinado, tiene una existencia cierta, cuantificada y probada, pues se trata de una cifra cierta, y que nace en la factura presentada por EMCALI cuando detalla el valor por recaudo y facturación de la prestación del servicio de alumbrado público, que es autorizada por la supervisión adelantada por la UAESPM, y que finalmente se paga por Hacienda Municipal.

La conducta de los servidores públicos, acciones en el ejercicio de la gestión fiscal que le ha sido asignada, de las actuaciones administrativas que implican la supervisión de la UAESPM, cuando con su conducta activa autoriza el pago del concepto de recaudo y facturación, y de Hacienda Municipal que, en su rol de administrador y fiscalizador del tributo de alumbrado público, adelanta lo pertinente para su reconocimiento y pago. De esta manera construyendo el nexo causal entre el daño y la conducta.

Respecto a las conductas reprochables por este ente de control fiscal, no se observó la existencia de una causal de justificación que le permitiera pese advertir la imperiosa necesidad de acatar la Ley y el Acuerdo Municipal apartarse de su aplicación.

El recaudador en el municipio de Santiago de Cali del impuesto de alumbrado público es EMCALI EICE ESP, el supervisor de la prestación del servicio de alumbrado público es la UAESPM., y el administrador y fiscalizador del tributo de alumbrado público es Hacienda Municipal. La Ley 1819 de 2016 de manera expresa dispone que el recaudo y facturación del impuesto de alumbrado público no tendrá ninguna contraprestación a quien lo preste. El Acuerdo 0434 de 2017 del Concejo de Cali sobre el recaudo y facturación del impuesto de alumbrado público, señala que el servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrán ninguna contraprestación a quien lo preste.

En la vigencia auditada, 2019, los insumos aportados como elementos probatorios que sustentan la observación, se tiene que EMCALI es la entidad prestadora del servicio público de alumbrado público, y la encargada de su recaudo a través de la factura de prestación de servicios públicos domiciliarios, y que en sus facturas de cobro

249
159

incluyó el concepto de costos de facturación y recaudo por valor de xxxxxx, suma que fue avalada y autorizada por la UAESPM desde su actividad administrativa de supervisión, y que finalmente se reconoce su pago, por el administrador y fiscalizador del tributo de alumbrado público Hacienda Municipal.

El hecho irregular detectado nos ubica ante una responsabilidad disciplinaria, por las conductas que constituyen una falta, y por la antijuridicidad, que implica la violación al deber funcional sin justificación alguna, siendo el sustento el incumplimiento de los deberes funcionales del servicio público, consagradas en la Constitución Política, la Ley, los Acuerdos, en aras de asegurar la obediencia, la disciplina, el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia en la función pública.
Existe una relación causal entre las actuaciones de los servidores públicos y el incumplimiento del deber constitucional, legal, reglamentario en el ejercicio de sus funciones.

La norma disciplinaria aplicable es la Ley 734 de 2002[12], Código Disciplinario Único, modificado por la Ley 1474 de 2011. El Artículo 5°, Ilicitud sustancial. Señala que la falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna. El Artículo 23. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento. Artículo 25°. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53 del Libro Tercero de este código. Artículo 27°. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo. Artículo 34°. Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. 3. Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos, y cumplir las leyes y normas que regulan el manejo de los recursos económicos públicos, o afectos al servicio público. (...). Artículo 35°. Prohibiciones. A todo servidor público le esta prohibido: 1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo. (...).

OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA No. 02 CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA
En la evaluación de la supervisión a la prestación del servicio de alumbrado público, se evidenciaron en la vigencia 2019 auditada, faltas en el aspecto administrativo, desde el marco funcional, por parte del Director de la UAESPM., por cuanto no se evidencian actuaciones encaminadas a la identificación del universo de los usuarios del servicio público de energía dentro del territorio del municipio; como tampoco de las empresas distribuidoras y comercializadoras de energía eléctrica en la jurisdicción del municipio, afectando la base del control a la prestación del servicio, el recaudo del impuesto, ya que no se exige el cumplimiento del acuerdo municipal 0434 de 2017 y la Ley 1819 de 2016.
El Artículo 20 del Acuerdo 0434 de 2017, el Artículo 20, modifico el artículo 170 del Acuerdo 321 de 2011, modificado por el Acuerdo 357 de 2013, compilado en el artículo 175 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, relaciona los elementos del impuesto de alumbrado público, de conformidad con el Artículo 349 de la

[12] Ley 734 de 2002 derogada a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la ley 1952 de 2019.

Ley 1819 de 2016, indicando, entre otros, que el Sujeto Pasivo, son los usuarios del servicio público domiciliario de energía eléctrica, beneficiarios del servicio público de alumbrado público, domiciliados en el municipio de Santiago de Cali, pertenecientes a los sectores residencial, comercial, oficial, industrial y otros usuarios del servicio según la clasificación prevista en el numeral 5 de este artículo.
El Artículo 22 del Acuerdo 0434 de 2017, modifica el artículo 171 del Acuerdo 321 de 2011, compilado en el artículo 176 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, trata del Recaudo y Facturación, señalando que el recaudo del impuesto de alumbrado público podrá efectuarse directamente por el organismo competente dentro de la administración municipal o a través de empresas comercializadoras de energía y podrá realizarse mediante las facturas de servicios públicos domiciliarios. Las empresas comercializadoras de energía podrán actuar como agentes recaudadores del impuesto dentro de la factura de energía. (...).

El Decreto Extraordinario Municipal 411.0.20.0516 de 2016, en el Artículo 222, señala que el propósito del despacho del director de la UAESPM, tiene por objeto garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control del servicio de alumbrado público. En el Artículo 222. Funciones, le señala a la UAESPM, las siguientes: 1. Diseñar las estrategias, planes y programas para el manejo integral del alumbrado público. 2. Dirigir y coordinar la prestación del servicio de alumbrado público. 3. Realizar el seguimiento y la evaluación de los servicios de alumbrado público. (...). 5. Realizar el seguimiento a los prestadores y operadores de los servicios públicos. 6. Realizar los estudios técnicos que permitan la prestación de los servicios públicos con calidad, cobertura y continuidad. (...) 14. Administrar la prestación del servicio de alumbrado público y supervisar los prestadores del mismo.
Lo anterior por falta de control al no tomar decisiones y actuaciones desde su función administrativa y liderar acciones que le permitan resolver y atender la disposición del Acuerdo Municipal 0434 de 2017. Generando riesgos en la prestación del servicio de alumbrado público, al recaudo y facturación del tributo en el municipio.
El hecho irregular detectado nos ubica ante una responsabilidad disciplinaria, por las conductas que constituyen una falta, y por la antijuridicidad, que implica la violación al deber funcional sin justificación alguna, siendo el sustento el incumplimiento de los deberes funcionales del servicio público, consagradas en la Constitución Política, la Ley, los Acuerdos, en aras de asegurar la obediencia, la disciplina, el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia en la función pública.
Existe una relación causal entre las actuaciones de los servidores públicos y el incumplimiento del deber constitucional, legal, reglamentario en el ejercicio de sus funciones.

La norma disciplinaria aplicable es la Ley 734 de 2002[13], Código Disciplinario Único, modificado por la Ley 1474 de 2011. El Artículo 5°, Ilicitud sustancial. Señala que la falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna. El Artículo 23. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento. Artículo 25°. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53 del Libro Tercero de este código. Artículo 27°. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo. Artículo 34°. Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o

[13] Ley 734 de 2002 derogada a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la ley 1952 de 2019.

250
160

función. 3. Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos, y cumplir las leyes y normas que regulan el manejo de los recursos económicos públicos, o afectos al servicio público. (...). Artículo 35°. Prohibiciones. A todo servidor público le esta prohibido: 1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo. (...).

OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA No. 03
En la evaluación de la supervisión a la prestación del servicio de alumbrado público, se evidenciaron en la vigencia 2019 auditada, debilidades en sus actuaciones administrativas de supervisión por parte del Director de la UAESPM., por cuanto sus informes describen la realización de actividades de apoyo jurídico y acompañamiento, omitiendo precisar en qué consistió, cuál fue el desarrollo de la actividad, cuál fue la orientación dada, de que manera aportó, impacto en favor de los resultados y las decisiones tomadas por la supervisión, su direccionamiento inequívoco al cumplimiento del objeto contractual ceñido a la ley. No hay una descripción de la toma de decisiones por parte del Supervisor frente a las actividades descritas.

El Artículo 26 de la Ley 80 de 1993, principio de responsabilidad que rige la contratación estatal, las entidades están obligadas al cumplimiento de los fines de la contratación, vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger tanto los derechos de la propia entidad como los del contratista y terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. Esta vigilancia tiene como objetivo proteger la moralidad administrativa, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual.

El Decreto Extraordinario Municipal 411.0.20.0516 de 2016, en el Artículo 222, señala que el propósito del despacho del director de la UAESPM, tiene por objeto garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control del servicio de alumbrado público. En el Artículo 222. Funciones, le señala a la UAESPM, las siguientes: 1. Diseñar las estrategias, planes y programas para el manejo integral del alumbrado público. 2. Dirigir y coordinar la prestación del servicio de alumbrado público. 3. Realizar el seguimiento y la evaluación de los servicios de alumbrado público. (...). 5. Realizar el seguimiento a los prestadores y operadores de los servicios públicos. 6. Realizar los estudios técnicos que permitan la prestación de los servicios públicos con calidad, cobertura y continuidad. (...) 14. Administrar la prestación del servicio de alumbrado público y supervisar los prestadores del mismo.
Lo que evidencio falta de mecanismos de control efectivos para el correcto desempeño de la supervisión ocasionando incertidumbre en la información.

OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA No. 04 CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA
En la evaluación de la supervisión a la prestación del servicio de alumbrado público, en la vigencia auditada 2019, se evidencian debilidades por parte del director de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESPM en las actividades y funciones jurídicas, legales de vigilancia y control de la supervisión, en sus cuatro (04) Informes de Supervisión de Alumbrado Público, presentados trimestralmente en las fechas de: marzo 31, junio 30, septiembre 30 y diciembre de la vigencia 2019. Por cuanto en el primer informe describe como actividad su apoyó en la verificación y análisis jurídico con la estructuración del proyecto del Otrosí No. 10, previo al envió a los Departamentos Administrativos de la Gestión Jurídica Pública y al de Contratación Pública y el acompañamiento de mesa de trabajo en febrero de 2019 en el D.A. de Contratación Pública para revisar y analizar el proyecto de Otrosí No. 10 al Convenio, sin explicar en qué consistió el soporte técnico y administrativo brindado por los D.A. Contratación y D.A. Jurídica. En el segundo informe señala su apoyo en lo relacionado con el proyecto del Otrosí No. 11 al convenio, y el argumento jurídico, para el no pago a EMCALI de la actividad relacionada con la facturación y recaudo, de cara a la normatividad vigente. Y en su cuarto y último informe señala que se estructuró el proyecto de Otrosí No. 11 al convenio para eliminar el cobro de la actividad de facturación y recaudo. Sin sustentar los informes del contenido de los análisis, argumentos, tesis jurídica, posición del Director precisando la temática que se aborda y que es de tal importancia que amerita la modificación del convenio a través de la firma de otrosíes. Únicamente nos deja conocer uno de los temas que tiene que ver con la actividad de facturación y recaudo que no se debe pagar a EMCALI. No se evidencia una

toma de decisiones desde el ejercicio de la supervisión a la prestación del servicio de alumbrado público, y desde el marco funcional en coherencia a las actividades desarrolladas que lleven a resolver legal y jurídicamente las situaciones que se pretendían desatar a través de la firma del Otrosí No. 10 y 11.
El Decreto Extraordinario Municipal 411.0.20.0516 de 2016, en el Artículo 222, señala que el propósito del despacho del director de la UAESPM, tiene por objeto garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control del servicio de alumbrado público. En el Artículo 222. Funciones, le señala a la UAESPM, las siguientes: 1. Diseñar las estrategias, planes y programas para el manejo integral del alumbrado público. 2. Dirigir y coordinar la prestación del servicio de alumbrado público. 3. Realizar el seguimiento y la evaluación de los servicios de alumbrado público. (...). 5. Realizar el seguimiento a los prestadores y operadores de los servicios públicos. 6. Realizar los estudios técnicos que permitan la prestación de los servicios públicos con calidad, cobertura y continuidad. (...) 14. Administrar la prestación del servicio de alumbrado público y supervisar los prestadores del mismo.
Lo anterior por falta de control al no tomar decisiones y actuaciones desde su función administrativa y liderar acciones que le permitan resolver y atender la disposición del Acuerdo Municipal 0434 de 2017. Generando riesgos en la prestación del servicio de alumbrado público, al recaudo y facturación del tributo en el municipio.
El hecho irregular detectado nos ubica ante una responsabilidad disciplinaria, por las conductas que constituyen una falta, y por la antijuridicidad, que implica la violación al deber funcional sin justificación alguna, siendo el sustento el incumplimiento de los deberes funcionales del servicio público, consagradas en la Constitución Política, la Ley, los Acuerdos, en aras de asegurar la obediencia, la disciplina, el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia en la función pública.
Existe una relación causal entre las actuaciones de los servidores públicos y el incumplimiento del deber constitucional, legal, reglamentario en el ejercicio de sus funciones.

La norma disciplinaria aplicable es la Ley 734 de 2002[14], Código Disciplinario Único, modificado por la Ley 1474 de 2011. El Artículo 5°, Ilicitud sustancial. Señala que la falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna. El Artículo 23. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento. Artículo 25°. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53 del Libro Tercero de este código. Artículo 27°. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo. Artículo 34°. Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. 3. Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos, y cumplir las leyes y normas que regulan el manejo de los recursos económicos públicos, o afectos al servicio público. (...). Artículo 35°. Prohibiciones. A todo servidor público le esta prohibido: 1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo. (...).

[14] Ley 734 de 2002 derogada a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la ley 1952 de 2019.

25
161

Lo anterior por falta de control al no tomar decisiones y actuaciones desde su función administrativa de supervisor y liderar acciones que le permitan resolver los problemas que se presentan en la ejecución del convenio. Generando riesgos en la prestación del servicio de alumbrado público, al recaudo y facturación del tributo en el municipio.
Correo electrónico enviado al Coordinador papel de trabajo evaluación de la supervisión. Julio 27/20: Envió papel de trabajo en construcción evaluación de la supervisión. **Marlen García** <marlengderacadena7@gmail.com> para mmalloredazalex, dcperlaza, claudia, gtrochatyaeao Doctora: María Victoria Montero - Adjunto el presente un papel de trabajo, que corresponde a la evaluación adelantada con la abogada Claudia Ximena, a las actividades de supervisión de la UAESPM a la prestación del servicio de alumbrado público. El documento aun no esta terminado, pero considero oportuno que sea conocido por el Coordinador, el auditor encargado del componente financiero y usted señora Directora, para que evalúen el tema de la argumentación, redacción, analisis que reviste el tema. Me preocupa que las abogadas tenemos dos asuntos más por los que debemos responder, y que obligan a redactar, argumentar y construir las observaciones, y son el tema de las competencias, atribuciones y funciones de la UAESPM en el marco de la prestación del servicio de alumbrado público. Y el aspecto contractual del convenio interadministrativo. Sinceramente, hemos puesto el empeño y el esfuerzo en hacer un buen trabajo, pero nos encontramos con el amiante del tiempo. Mil gracias por su entendimiento, buena colaboración. Marlen García De La Cadena - Profesional Universitaria Evaluación a la sup...

252

CONTRALORÍA
GENERAL DE SANTIAGO DE CALI

1500.12.40.20.03

DIRECCIÓN TÉCNICA ANTE RECURSO NATURALES Y ASEO

AGEI ESPECIAL EVALUAR LA GESTIÓN DE UAESPM, FRENTE A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI - VIGENCIA 2019

FASE DE INFORME - AYUDA DE MEMORIA NO. 06

ACTIVIDAD No. 7. EVALUACIÓN DE LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD

El día 31 de agosto del 2020 a las 8:AM en el marco del Memorando de asignación, se reúnen mediante la Plataforma Zoom, los siguientes servidores públicos adscritos a la Dirección Técnica ante Recursos Naturales y Aseo de la Contraloría General de Santiago de Cali, con el objetivo de dar cumplimiento a la actividad No. 7- evaluación de la respuesta de la entidad del Procedimiento Auditor Versión 32, "*Evaluación de la respuesta de la entidad*", la cual indica: *"Evaluar la respuesta remitida por el ente sujeto de control (Derecho de Contradicción), determinando y* ***argumentando*** *si las Observaciones quedan en firme o son desvirtuadas.*
Constituir las Observaciones que quedaron en firme como Hallazgos definiendo la incidencia y los responsables.
Punto de control: *analice comentarios y soportes remitidos por la entidad y en acta redacte el resultado de dicho análisis."*

ASISTENTES:

Maria Victoria Montero G.	Directora Técnica
Neill Alex Mena Lloreda	Auditor Fiscal I – Coordinador
Diana Carolina Perlaza Ochoa	Auditor Fiscal I
María Fernanda Rojas Buitrago	Profesional Universitario
Marlen García de la Cadena	Profesional Universitario
Martha Trujillo López	Técnica Operativa
Claudia Ximena Bueno Penagos	Profesional de Apoyo
Daniela Buitrago Montenegro	Profesional de Apoyo

Metodología:

Para dar cumplimiento a lo señalado en el Procedimiento Auditor V 33, se procede a la lectura y análisis al derecho de contradicción presentado por LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES con

Radicado No. 202041820100018841 de fecha: 2020-08-27, con TRD: 4182.010.13.1.953.001884 Rad. Padre: 2020418820100018841 al Informe Preliminar de la AGEI que nos ocupa, el cual fue trasladado mediante el oficio 1500.12.40.20.279 con radicado V.U. 200030622020 del 24 de agosto de 2020.

Se procede según señala la siguiente metodología:

a) A cada observación, se copia literalmente la respuesta remitida por la entidad si esta posee varias condiciones, se analizan individualmente.
b) Se procede con el análisis y revisión de los documentos y soportes allegados con esta respuesta, verificando si corresponden a elementos nuevos o son los mismos obtenidos por la comisión, en la ejecución de la AGEI.
c) Proceder con la lectura, análisis, verificación, revisión de los elementos remitidos por la entidad, determinado si se confirma o no, la observación con sus presuntas incidencias; los argumentos de tal decisión quedarán plasmados en la presente ayuda de Memoria.
d) Establecer los presuntos responsables argumentando las causas de su responsabilidad, tener en cuenta: el deber ser, la responsabilidad directa, línea jerárquica, funciones y demás elementos necesarios para esta labor; identificar: periodo de ocurrencia de los presuntos hechos – Área – Cargo, nombre completo presuntos funcionarios implicados.

Observación N° 1 de Naturaleza Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria

En la evaluación a la supervisión en la prestación del servicio de alumbrado público a cargo de la UAESPM, se evidenciaron en la vigencia 2019, falta de actuaciones encaminadas a la identificación del universo de los usuarios del servicio público de energía dentro del territorio del municipio, como tampoco de las empresas distribuidoras y comercializadoras de energía eléctrica en su jurisdicción.

El Artículo 20 del Acuerdo 0434 de 2017, el Artículo 20, modificó el artículo 170 del Acuerdo 321 de 2011, modificado por el Acuerdo 357 de 2013, compilado en el artículo 175 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, relaciona los elementos del impuesto de alumbrado público, de conformidad con el Artículo 349 de la Ley 1819 de 2016, indicando, entre otros, que el Sujeto Pasivo, son los usuarios del servicio público domiciliario de energía eléctrica, beneficiarios del servicio público de alumbrado público, domiciliados en el municipio de Santiago de Cali, pertenecientes a los sectores residencial, comercial, oficial, industrial y otros usuarios del servicio según la clasificación prevista en el numeral 5 de este artículo.

El Artículo 22 del Acuerdo 0434 de 2017, modifica el artículo 171 del Acuerdo 321 de 2011, compilado en el artículo 176 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, trata del Recaudo y Facturación, señalando que el recaudo del impuesto de alumbrado público podrá efectuarse directamente por el organismo competente dentro de la administración municipal o a través de empresas comercializadoras de energía y podrá realizarse mediante las facturas de servicios públicos domiciliarios. Las empresas comercializadoras de energía podrán actuar como agentes recaudadores del impuesto dentro de la factura de energía. (...).

El Decreto Extraordinario Municipal No. 411.0.20.0516 de 2016, en el Artículo 221, señala que el propósito del despacho del director de la UAESPM, tiene por objeto garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control del servicio de alumbrado público; en el Artículo 222 - Funciones, le señala a la UAESPM, las siguientes: 1. Diseñar las estrategias, planes y programas para el manejo integral del alumbrado público. 2. Dirigir y coordinar la prestación del servicio de alumbrado público. 3. Realizar el seguimiento y la evaluación de los servicios de alumbrado público. (...). 5. Realizar el seguimiento a los prestadores y operadores de los servicios públicos. 6. Realizar los estudios técnicos que permitan la prestación de los servicios públicos con calidad, cobertura y continuidad. (...) 14. Administrar la prestación del servicio de alumbrado público y supervisar los prestadores del mismo.

La Ley 1474 del 2011 (Estatuto Anticorrupción) en sus artículos 82, 83 y 84, dispone aspectos regulatorios de la actividad de supervisión.

Lo anterior, por falta de control al no tomar decisiones y actuaciones desde su función administrativa y liderar acciones que le permitan resolver y atender la disposición del Acuerdo Municipal 0434 de 2017; generando riesgos en el control a la prestación del servicio de alumbrado público, al recaudo y facturación del tributo en el municipio, constituyendo una presunta falta disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 48, numeral 34 de la Ley 734 de 2002[1], modificado por el artículo 84, parágrafo 1 de la Ley 1474 del 2011.

Respuesta de la UAESPM a la Observación No. 1:

Respuesta: La condición de la observación señala: En la evaluación a la supervisión en la prestación del servicio de alumbrado público a cargo de la UAESPM, se evidenciaron en la vigencia 2019, falta de actuaciones encaminadas a la identificación del universo de los usuarios del servicio público de energía dentro del territorio del municipio, como tampoco de las empresas distribuidoras y comercializadoras de energía eléctrica en su jurisdicción" y como fuente de criterio: El Artículo 20 del Acuerdo 0434 de 2017, que modificó el artículo 170 del

[1] Ley 734 de 2002 derogada a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la ley 1952 de 2019

Acuerdo 321 de 2011, modificado por el Acuerdo 357 de 2013 (...) el cual relaciona los elementos del impuesto de alumbrado público, de conformidad con el Artículo 349 de la Ley 1819 de 2016, indicando, entre otros, que el Sujeto Pasivo, son los usuarios del servicio público domiciliario de energía eléctrica, beneficiarios del servicio público de alumbrado público" (...) . y el Artículo 22 del Acuerdo 0434 de 2017, modifica el artículo 171 del Acuerdo 321 de 2011, compilado en el artículo 176 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, trata del Recaudo y Facturación, señalando que el recaudo del impuesto de alumbrado público podrá efectuarse directamente por el organismo competente dentro de la administración municipal o a través de empresas comercializadoras de energía y podrá realizarse mediante las facturas de servicios públicos domiciliarios. Las empresas comercializadoras de energía podrán actuar como agentes recaudadores del impuesto dentro de la factura de energía. (...).

En gracia de discusión, no es clara la apreciación del organismo de control, por cuanto señala una omisión alusiva a la falta de actuaciones encaminadas a la identificación de los usuarios del servicio público de energía eléctrica, pero no establece con precisión frente a cuál o cuáles de las funciones dadas a la Unidad Administrativa por el Decreto Extraordinario 411.0.20.0516 de 2016, se presenta tal omisión.

La identificación del universo de los usuarios del servicio energía eléctrica, no es competencia de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, esto corresponde a EMCALI EICE ESP y otras Empresas Comercializadoras de energía que prestan el servicio en la jurisdicción del Distrito Especial. Adicionalmente, para las actividades inherentes a la prestación del Servicio de Alumbrado Público en todo su contexto, no es necesario contar con ese elemento, dado que la Unidad Administrativa bajo criterios técnicos y priorización de solicitudes de la comunidad, determina los sectores a intervenir, con lo cual se impulsa el diseño de las estrategias; planes y programas para el manejo integral del alumbrado público; el direccionamiento y la coordinación de la prestación del servicio de alumbrado público; el seguimiento y la evaluación de la prestación del servicio de alumbrado público; el seguimiento al operador, garantizando la prestación del servicio de alumbrado público con calidad, cobertura y continuidad.

Es así como en lo que corresponde al universo e identificación de cada usuario, el PARÁGRAFO 2 de la CLÁUSULA SEXTA del OTRO SÍ 6 al Convenio Interadministrativo, estipula que (...) "EMCALI deberá enviar en archivo plano a la Subdirección de Impuestos y Subdirección de Tesorería de Rentas de EL MUNICIPIO la información tributaria para ejercer la función indelegable de fiscalización, determinación y cobro como a su vez, EMCALI permitirá a través de un punto periférico, que un delegado de la Subdirección de Impuestos y Rentas y de la Subdirección de Tesorería de EL MUNICIPIO tenga acceso al aplicativo OPEN SYSTEM e INTRANET, para verificar la información únicamente respecto a los contribuyentes identificándolo por NIT y/o cédula y/o suscriptor y/o pago electrónico, el total del número de contribuyentes, el valor facturado del mes corriente a cada contribuyente, el valor del recaudo del mes corriente de cada contrayente, el recaudo por pago extemporánea de cada contribuyente y los

intereses moratorios abonados por pro rateo del impuesto de alumbrado pública de cada contribuyente, sin que se tenga acceso al manejo y administración de información confidencial (...) " (subrayado fuera del texto.)

Ahora bien, el pronunciamiento por parte del Supervisor dentro de los 45 días que refiere el 22 del Acuerdo 434 de 2017, que señala la comisión auditora en su análisis, se efectúa una vez el Departamento Administrativo de Hacienda, informe a la Unidad Administrativa sobre el recaudo, todo con el propósito de hacer seguimiento al oportuno giro de los recursos, para impulsar las actividades inherentes a la prestación del servicio Público. Se anexan a la presente respuesta soportes de esta actividad que contienen el seguimiento efectuado al recaudo, desde la supervisión.

Como se señaló al organismo de control, en virtud de las diligencias virtuales y los correspondientes cuestionarios elaborados para el presente ejercicio de auditoría, corresponde al Departamento Administrativo de Hacienda, la administración del tributo. Es así como el Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública en virtud de su competencia funcional, derivada del Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516 de 2016, estableció lineamientos al respecto de la responsabilidad sobre la celebración de contratos con las comercializadoras, que permite determinar igualmente, lo relacionado con la administración del tributo, según oficio radicado bajo el No. 20194135020001254 que fue puesto a disposición de la comisión auditora: "Ahora bien, en virtud de las funciones señaladas en el Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516 de 2016 se tiene: En el artículo 67, refiere las funciones del Departamento Administrativo de Hacienda, indicando en el numeral 1, que le corresponde la administración de los tributos municipales que no sean competencia de otro organismo o entidad municipal. La administración de los tributos comprende su demás aspecto relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Por su parte, el artículo 222, determina las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales- UAESPM, en los numerales 1, 2, 3 y 14, entre otras, que se transcriben: Diseñar las estrategias, planes y programas para el manejo integral de los residuos sólidos, alumbrado público y servicios funerarios. Dirigir y coordinar la prestación de los servicios públicos propios del manejo integral de los residuos sólidos, alumbrado público y los servicios funerarios. 3-Realizar el seguimiento y la evaluación de los servicios propios del manejo integral de residuos sólidos, alumbrado público y servicios funerarios. 14-Administrar la prestación del servicio de alumbrado público y supervisar los prestadores del mismo. (...). En este punto, y a título de mera opinión, el DACP considera que, dentro de las funciones específicas de la UAESPM, no se encuentra la administración del impuesto de alumbrado público, esto es, se refiere es a la administración del servicio de alumbrado público y la supervisión del mismo. Por tanto y por no recaer la función específica de administrar el impuesto de alumbrado público en otro organismo del ente territorial conforme al Decreto 411.0.20.0516 de 2016, se aplica entonces el artículo 67 ibídem, el cual contiene las funciones del Departamento Administrativo de Hacienda indicando en el numeral 1, que le corresponde la administración de los tributos municipales que no

sean competencia de otro organismo o entidad municipal. Es decir, aplica para el presente caso, la función general."

El Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública, concluye lo siguiente:

> "Compete a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales-

UAESPM, diseñar las estrategias, planes y programas para el manejo integral del alumbrado público; dirigir y coordinar la prestación de los servicios públicos propios del alumbrado público; administrar la prestación del servicio de alumbrado público y supervisar los prestadores del mismo. Es decir, las funciones de este organismo,

versan sobre la prestación del servicio de alumbrado público, no el recaudo ni facturación del impuesto del alumbrado público y su propósito es garantizarlo, coordinarlo, supervisarlo y controlar el servicio de alumbrado público, entre otras, de acuerdo con lo consagrado en los artículos 221 y 222 del Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516 de 2016."

La condición determinada en la observación No. 1, señala que: "faltan actuaciones encaminadas a la identificación del universo de los usuarios del servicio público de energía dentro del territorio del municipio, como tampoco de las empresas distribuidoras administradora del tributo, de acuerdo a lo expuesto anteriormente, no puede alterar la competencia funcional en cabeza del Departamento Administrativo de Hacienda, que se desprende del Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0516 de 2016, dada la fuente de criterio que refiere el organismo de control: "El Artículo 20 del Acuerdo 0434 de 2017, el Artículo 20, modificó el artículo 170 del Acuerdo 321 de 2011, modificado por el Acuerdo 357 de 2013, compilado en el artículo 175 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, relaciona los elementos del impuesto de alumbrado público, de conformidad con el Artículo 349 de la Ley 1819 de 2016, indicando, entre otros, que el Sujeto Pasivo, son los usuarios del servicio público domiciliario de energía eléctrica, beneficiarios del servicio público de alumbrado público, domiciliados en el municipio de Santiago de Cali, pertenecientes a los sectores residencial, comercial, oficial, industrial y otros usuarios del servicio según la clasificación prevista en el numeral 5 de este artículo.", se trata de los elementos constitutivos del impuesto de alumbrado público.

Igual sucede con el siguiente criterio consignado en la observación No. 1: "El Artículo 22 del Acuerdo 0434 de 2017, modifica el artículo 171 del Acuerdo 321 de 2011, compilado en el artículo 176 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, trata del Recaudo y Facturación, señalando que el recaudo del impuesto de alumbrado público podrá efectuarse directamente por el organismo competente dentro de la administración municipal o a través de empresas comercializadoras de energía y podrá realizarse mediante las facturas de servicios públicos domiciliarios. Las empresas comercializadoras de energía podrán actuar como agentes recaudadores del impuesto dentro de la factura de energía. (...). "En contexto, es el organismo de control quien expresa en la observación No. 1, elementos del impuesto de alumbrado público y adicionalmente, lo que toca a la facturación y los diferentes conductos que pueden operar para el recaudo;

actividades que se derivan de la administración del tributo, no de la prestación del servicio de alumbrado público.
Lo que sí corresponde a la Unidad Administrativa de Servicios Públicos, en su calidad de supervisor de la prestación del servicio de Alumbrado Público y atendiendo las actividades de control, es el pronunciamiento relacionado con el recaudo frente a las estipulaciones contractuales, que para el presente caso, por efectos del convenio interadministrativo, se ha venido realizando, como se evidencia en los documentos que se anexan a la presente respuesta, correspondientes a la vigencia auditada.
Ahora bien, el organismo de control señala como causa de la observación No. 1: "falta de control al no tomar decisiones y actuaciones desde su función administrativa y liderar acciones que le permitan resolver y atender la disposición del Acuerdo Municipal 0434 de 2017", correspondiendo esto a una función del Departamento Administrativo de Hacienda, no de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales, y menos predicar que por dicha causa se generan "riesgos en el control a la prestación del servicio de alumbrado público, al recaudo y facturación del tributo en el municipio".
La presunta vulneración del # 34, Artículo 48 de la Ley 734 de 2002, consagra como
"falta gravísima": No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento, en qué medida y bajo qué condiciones el supervisor pudo vulnerar tal precepto, si de acuerdo a lo consignado en la observación No. 1, la percepción del auditor no trae consigo cual o cuales de las funciones consagradas en el Decreto Extraordinario 411.0.20.0516 de 2016 está incumpliendo el supervisor, habida cuenta que en la concepción de la condición hay responsabilidades de EMCALI y Hacienda (universo de usuarios del servicio de energía eléctrica y administración y fiscalización del tributo), más aun cuando las normas citadas así lo prescriben.
En cuanto a las normas presuntamente vulneradas, es importante señalar al organismo de control que el Artículo 5 de la Ley 734 de 2002 establece: "Ilicitud sustancial. La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna.", por lo que no refleja el actuar de gestor fiscal, falta a sus deberes funcionales, en tanto es necesario que la actuación conlleve una verdadera afectación de la función pública encomendada.
El Consejo de Estado en Sentencia 01092 de 2018, trajo un importante análisis cuando permite establecer en qué casos la conducta desplegada por un servidor público puede ser objeto de sanción por el derecho disciplinario y cuáles no, al circunscribirla a aquellas infracciones al deber funcional que tengan cierta entidad o sustancialidad o que afecten de manera relevante la función pública. Así se

dejan de lado aquellos comportamientos que, aun cuando encajen del tipo disciplinario, no tiene una trascendencia tal en relación con la buena marcha de la función pública, el cumplimiento de los fines y funciones del Estado y el interés general, aspectos que son precisamente el propósito que persiguen las normas disciplinarias.

"La antijuridicidad ha sido identificada por la doctrina como un juicio de desvalor o de contrariedad con el ordenamiento normativo66, que varía en relación con las distintas esferas jurídicas que determinan los hechos que son objeto de prohibición. En materia administrativa sancionatoria, una conducta típica será antijurídica cuando afecte el deber funcional, como bien jurídico del Estado protegido por el derecho disciplinario, sin que exista una justificación para sustentar la actuación u omisión, así, el artículo 5 de la Ley 734 de 2002 prevé: «Ilicitud sustancial. La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna.»" En este orden de ideas, la antijuridicidad entendida como ilicitud sustancial, no se limita a la sola adecuación típica de la conducta, esto es, que no basta que el actuar del servidor público encaje dentro del tipo disciplinario, por el solo incumplimiento formal de una norma; debe haber una afectación del deber funcional sin justificación alguna, lo cual excluye de toda responsabilidad disciplinaria al ordenador del gasto en su actuar, toda vez que la acción u omisión del servidor público violatoria de sus deberes, es decir contraria a derecho (ilicitud) debe desembocar en una real y efectiva afectación del buen funcionamiento del Estado y por tanto del servicio público (sustancialidad) y en esta medida puede decirse que cuando confluyen estas dos características se está en presencia de una antijuridicidad sustancial requisito indispensable para que pueda afirmarse que se configuró una conducta disciplinaria susceptible de ser sancionada.

En este sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado especificó que el «deber funcional» se encuentra integrado por [...] (i) el cumplimiento estricto de las funciones propias del cargo, (ii) la obligación de actuar acorde a la Constitución y a la ley; (iii) garantizando una adecuada representación del Estado en el cumplimiento de los deberes funcionales. Se infringe el deber funcional si se incurre en comportamiento capaz de afectar la función pública en cualquiera de esas dimensiones [...]». Otro sector de la doctrina resaltó [...] De conformidad con lo contemplado en el artículo 5 de la Ley 734 de 2002 lo que constituye falta disciplinaria es la realización de aquella conducta que infrinja el deber funcional de manera sustancial. De ahí que no constituye falta disciplinaria la infracción al deber por el deber mismo. No todo desconocimiento del deber implica ya un ilícito disciplinario, es necesario que la conducta entre en interferencia con la función afectando los principios y las bases en las que se asienta. De ahí que es menester que en cada caso en concreto se determine de qué forma el incumplimiento del deber acarreó la afectación de la función En desarrollo de la normativa constitucional la Ley 734 de 2002, artículo 34, numerales 2° y 6°, imponen a todos los servidores públicos un deber general de carácter afirmativo con respecto al cumplimiento del servicio que le haya sido encomendado con las exigencias de diligencia, eficiencia e imparcialidad y un deber general negativo que los obliga a abstenerse de cualquier clase de acto u omisión que origine la suspensión, o

166

256

perturbación de la función, así como el abuso del cargo o de las funciones encomendadas, y una obligación de carácter general de comportarse con respeto, imparcialidad y rectitud disciplinaria en el desempeño del cargo.
En derecho disciplinario, se predica sobre el derecho-deber que comprende el conjunto de normas, sustanciales y procedimentales, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo. Su finalidad, en consecuencia, es la de salvaguardar la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores públicos, y es precisamente allí, en la realización del citado fin, en donde se encuentra el fundamento para la responsabilidad disciplinaria, la cual supone la inobservancia de los deberes funcionales de los servidores públicos o de los particulares que ejercen funciones públicas, en los términos previstos en la Constitución, las leyes y los reglamentos que resulten aplicables
La responsabilidad disciplinaria surge frente al comprobado incumplimiento de deberes o la ocurrencia de prohibiciones en el ámbito funcional administrativo, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad previstas en el artículo 28 del Código Disciplinario Único.
La Unidad Administrativa considera que el contexto de lo evidenciado, unido a la fuente de criterio, a la causa y al efecto de la observación No. 1, no guardan coherencia con las actividades derivadas de la administración de la prestación del servicio de alumbrado público, ni del ejercicio de la supervisión; por lo que respetuosamente se solicita retirar del informe la observación No. 1 de naturaleza administrativa con presunta incidencia disciplinaria, soportado que las competencias funcionales están expresamente definidas en el Decreto Extraordinario 411.0.20.0516 de 2016; todo en procura de la efectividad del control fiscal, por cuanto la Unidad Administrativa de acuerdo a la estructura de la observación, no contaría con herramientas para la concepción de las acciones de mejora.

Análisis de la comisión de auditoría.

Al respecto, en los Criterios de la Observación se señalan los soportes de tal afirmación:

A. Artículo 20 del Acuerdo 0434 de 2017, que modificó el artículo 170 del Acuerdo 321 de 2011, modificado por el Acuerdo 357 de 2013, compilado en el artículo 175 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015:

"Artículo 175: Elementos del Impuesto de Alumbrado Público, de conformidad con el artículo 349 de la Ley 1819 de 2016:
1. *Hecho Generador: Lo constituye el beneficio por la prestación del servicio de alumbrado público en el Municipio de Santiago de Cali.*
2. *Sujeto Activo: Municipio de Cali.*

3. *Sujeto Pasivo: los usuarios del servicio domiciliario de energía eléctrica, beneficiarios del servicio público de alumbrado público, domiciliados en el Municipio de Santiago de Cali, pertenecientes a los sectores residencial, comercial, oficial, industrial y otros usuarios del servicio según la clasificación prevista en el numeral 5 de este artículo.*
4. *Tarifas: las tarifas se aplican de acuerdo a estratos socioeconómicos para el sector residencial y rangos de consumo en Kilovatios hora (KWH) para los sectores comercial, industrial, oficial y de otros usuarios del servicio de alumbrado público.*

(...)...

Parágrafo 2: Los bienes del municipio de Cali, fiscales y de uso público, se excluyen del Impuesto de Alumbrado Público.

Parágrafo 3: En el caso de los predios considerados como lotes dentro de la jurisdicción del municipio de Cali, el cobro del impuesto se incluirá en el documento de cobro y la correspondiente factura como liquidación oficial del impuesto predial unificado.

(...)...

Parágrafo 5: Los usuarios clasificados como provisionales corresponden a aquellos que realizan actividades en temporadas de ferias y otros eventos en sitios específicos de la cuidad, hasta por un período de seis (6) meses prorrogables. En caso que estas actividades superen el período establecido, serán clasificados como comerciales y su impuesto será de acuerdo al consumo.

Las empresas comercializadoras del servicio público de energía, certificaran la calidad de usuario provisional al momento de la solicitud de prestación del servicio de energía eléctrica.

Para los usuarios que estaban clasificados como especiales en la estructura tarifaria anterior, el impuesto de alumbrado público se liquidará de conformidad con su ubicación en la clasificación por tarifa, teniendo en cuenta los rangos de consumo de qué trata el presente artículo.

Parágrafo 6: La administración tributaria municipal expedirá los actos administrativos de liquidación oficial del impuesto de alumbrado público a que haya lugar, los cuales, una vez debidamente ejecutoriados, constituirán títulos ejecutivos".

Se toma como Criterio el art. 20 del Acuerdo No. 0434/17 porque el reproche de la observación es a la falta de identificación de los usuarios y de las empresas distribuidoras y comercializadora de energía eléctrica. El Artículo 20, dispone los elementos del impuesto de alumbrado público, identificando en ellos, a **los sujetos pasivos del impuesto**, que son los usuarios del servicio domiciliario de energía eléctrica, beneficiarios del servicio público de alumbrado público, domiciliados en el municipio.

La referencia que hace en el parágrafo 2, de que los bienes del municipio, fiscales y de uso público, se excluyen del impuesto; la que hace en el parágrafo 3, de que

los predios – lotes el cobro del impuesto se incluye en el impuesto predial. El parágrafo 5, que habla de los usuarios provisionales.

Expresa sobre las empresas comercializadoras del servicio público de energía, y su obligación de certificar la calidad de usuario provisional, al momento de la solicitud de la prestación del servicio de energía eléctrica.

B. El Artículo 22 del Acuerdo 0434 de 2017, modifica el artículo 171 del Acuerdo 321 de 2011, compilado en el artículo 176 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, el cual quedará así:

"Artículo 176: Recaudo y facturación: El recaudo del impuesto de alumbrado público podrá efectuarse directamente por el organismo competente dentro de la administración municipal o a través de empresas comercializadoras de energía y podrá realizarse mediante las facturas de servicios públicos domiciliarias.
Las empresas comercializadoras de energía podrán actuar como agentes recaudadores del impuesto dentro de la factura de energía y transferirán los recursos recaudados al municipio de Cali o a quien este designe, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes al de su recaudo. Durante este lapso de tiempo, se pronunciará el supervisor y/o interventor de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales-UAESPM... (...)"

Se incluye como Criterio el Art. 22 del Acu. 0434/17, es por el señalamiento que hace el artículo de manera específica de la intervención de la UAESPM, quien debe pronunciarse como supervisor una vez la empresa comercializadora de energía realice el recaudo del impuesto de alumbrado público. Consideramos que ese recaudo se adelanta sobre los usuarios del servicio domiciliario de energía eléctrica, y que aquí tiene la oportunidad de identificar sus bases de datos, y a partir de esta información liderar acciones respecto a ellos, para ejercer el control y vigilancia que le compete.

C. Artículo 349 de la Ley 1819 de 2016: Lo que hace el artículo 349 es señalar los elementos de la obligación tributaria, impuesto de alumbrado público. Indica que el hecho generador del impuesto de alumbrado público es el beneficio por la prestación del servicio de alumbrado público.

D. El Decreto Extraordinario Municipal No. 411.0.20.0516 de 2016, en el Artículo 221, señala que el propósito del despacho del director de la UAESPM, es garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control del servicio de alumbrado público; en el Artículo 222 – Funciones, le señala a la UAESPM, las siguientes: 1. Diseñar las estrategias, planes y programas para el manejo integral del alumbrado público. 2. Dirigir y

coordinar la prestación del servicio de alumbrado público. (...). 5. Realizar el seguimiento a los prestadores y operadores de los servicios públicos. 6. Realizar los estudios técnicos que permitan la prestación de los servicios públicos con calidad, cobertura y continuidad. (...). 14. Administrar la prestación del servicio de alumbrado público y supervisar los prestadores del mismo.

RAZONES PARA INCLUIR COMO CRITERIO el Decreto Extraordinario Municipal No. 411.0.20.0516 de 2016, en el Artículo 221, propósito del despacho del director de la UAESPM y el Artículo 222 – Funciones de la UAESPM, es el criterio más relevante al ser la disposición municipal que estructura a la administración, crea a la UAESPM y le determina su "propósito" y "funciones". Por lo que le señala al Director de la UAESPM, la obligación de garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control del servicio de alumbrado público y como funciones específicas, tiene como atribuciones dirigir y coordinar la prestación del servicio de alumbrado público, realizar el seguimiento a los prestadores y operadores de los servicios públicos, administrar la prestación del servicio de alumbrado público y supervisar los prestadores del mismo.

1. Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) artículos 82, 83 y 84

Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Su Artículo 82. Titulado: Responsabilidad de los interventores. (modifico el artículo 53 de la Ley 80 de 1993), y dispone:
"Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.
Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría. (resaltado fuera de texto).

El Artículo 83, titulado: "Supervisión e interventoría contractual", dispone: "con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades

públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la entidad estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifique. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la entidad a través del supervisor.

Y el Artículo 84, titulado: "Facultades y deberes los supervisores y los interventores", define: la supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

PARÁGRAFO 1. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así:

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

PARÁGRAFO 2. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8, numeral 1, con el siguiente literal:

k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el incumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.
PARÁGRAFO 3. El interventor que no haya informado oportunamente a la entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, serán solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo conmine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardas el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.

RAZONES PARA INCLUIR COMO CRITERIO la Ley 1474 de 2011 – Estatuto Anticorrupción. El equipo auditor considera que los artículos 82, 83 y 84 están dedicados a las responsabilidades de los interventores; trata sobre la supervisión e interventoría contractual; las facultades y deberes de los supervisores y los interventores; las consecuencias por no exigir el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad, los exigidos por las normas técnicas obligatorias; señala que será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción, o que pongan o puedan poner en riesgo el cumplimiento del contrato.

Estos aspectos, son directrices-criterios que consideramos proceden en el caso que nos ocupa, pues es claro que a la UAESPM le asisten responsabilidades, atribuciones, facultades y que interactúa en diferentes operaciones que hacen viable la prestación del servicio de alumbrado público en el municipio, es así, que:
El Artículo 20 del Acuerdo 0434/17, cuando define los elementos del impuesto de alumbrado público, indica que el hecho generador: *"lo constituye el beneficio por la*

prestación del servicio de alumbrado público", que el sujeto activo, es: *"Municipio de Cali"*, y que el sujeto pasivo son: *los usuarios del servicio domiciliario de energía eléctrica, beneficiarios del servicio público de alumbrado público...(...) pertenecientes a los sectores residencial, comercial, oficial, industrial y otros usuarios del servicio...(...)"* En el parágrafo 5, nos menciona los usuarios clasificados como *"provisionales"*. Y la obligación de las empresas comercializadoras del servicio público de energía, de certificar la calidad de usuario provisional.

El Artículo 22 del Acuerdo 0434/17, cuando habla del recaudo y facturación del impuesto de alumbrado público, de manera expresa identifica a la UAESPM como el supervisor y/o interventor que debe pronunciarse una vez se realice el recaudo del impuesto.
Frente a esta obligación, le cabe a la UAESPM identificar los usuarios del servicio, y para identificar los usuarios, identificar las empresas prestadoras del servicio.

Ahora la pieza fundamental y que engrana atribuciones, facultades, competencias, obligaciones es el Decreto Extraordinario 411.0.20.0516 de 2016, que en su Artículo 221 – Propósito le fija al despacho del director de la UAESPM., que tiene por objeto garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control del servicio de alumbrado público.

Garantizar la prestación del servicio de alumbrado público, conforme el diccionario de la lengua española, garantizar es dar garantía. En el caso del servicio público de alumbrado, está clara la obligación de la administración municipal de garantizar el servicio, asegurando la prestación efectiva del mismo en el municipio. El alumbrado público es un servicio que encuentra su razón de ser en la satisfacción de un interés general, está relacionado con la seguridad de la población y la obligación de la autoridad de proteger a todos en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades. Los servicios públicos, entre ellos, el de alumbrado público, es inherente a la función del Estado Social de Derecho.

El Estado social y la prestación del servicio público tiene una relación inescindible. El estado presta el servicio por si mismo o a través de particulares. Y el Estado debe asegurar la prestación eficiente del servicio público en el territorio.

El alumbrado público es un servicio público esencial, que debe asegurar: el mejoramiento de la calidad de vida, la seguridad de los habitantes, una prestación eficiente, continúa, ampliación de la cobertura. La prestación del servicio se rige por los principios, entre otros, de: A) principio de cobertura, garantizar una cobertura plena en las áreas urbanas y rurales. B) principio de calidad del servicio,

cumplimiento de requisitos técnicos. C) Principio de eficiencia energética. D) Principio de eficiencia económica, correcta asignación y utilización de recursos.

Coordinación del servicio de alumbrado público, según la Real Academia Española, coordinación es la acción y efecto de coordinar o coordinarse. Entendemos pues que quien tenga la atribución de coordinar, deba verificar lo que es materia de la coordinación, coordinar lo obliga a dirigir una gestión dirigida a quienes son los usuarios o prestadores del servicio. Esa coordinación no es una muletilla simplemente, sino que obliga a armonizar con las partes involucradas acciones en busca de una gestión. Coordinar conlleva a que se observe un resultado de esa coordinación, un actuar, un proceso, una adopción de medidas con otros actores involucrados en la operación.

Y respecto a la **supervisión y control** de la prestación del servicio de alumbrado público, pues la Ley 1474/2011, en sus artículos 82, 83 y 84 es muy clara de sus obligaciones.
Respecto al reproche de la UAESPM, de que no hay una omisión por su parte, por cuanto no encuentra norma que describa de manera expresa, que le señale una obligación de adelantar actuaciones encaminadas a la identificación de los usuarios del servicio público de energía eléctrica. Y su señalamiento de que a la UAESPM el ente de control no le establece con precisión frente a cuál o cuáles de las funciones dadas a la Unidad Administrativa por el Decreto Extraordinario 411.0.20.0516 de 2016, se presenta tal omisión.

Este anterior párrafo, que recoge la defensa de la UAESPM., no es de recibo por este ente de control fiscal, porque considera que de la armonización del artículo 221, que le señala el propósito al Despacho del Director de la UAESPM., como del artículo 222, que define las funciones de la UAESPM, es claro que le corresponde:

1. Tiene por objeto **garantizar** la prestación del servicio de alumbrado público.
2. Tiene por objeto **coordinar** la prestación del servicio de alumbrado público.
3. Tiene por objeto la **supervisión** y **control** del servicio de alumbrado público.
4. Tiene por función **diseñar las estrategias, planes, programas** para el manejo integral del alumbrado público.
5. Tiene por función **dirigir y coordinar** la prestación del servicio de alumbrado público.
6. Tiene por función **realizar el seguimiento a los prestadores y operadores de los servicios públicos**, entre ellos el de alumbrado público.

7. Tiene por función **realizar los estudios técnicos** que permitan la prestación de los servicios públicos, entre ellos el de alumbrado, con calidad, cobertura y continuidad.
8. Tiene por función **administrar** la prestación del servicio público.
9. Tiene por función **supervisar a los prestadores** del servicio público de alumbrado.

Ahora, concluye el equipo auditor que para adelantar el objeto y las funciones asignadas, pues debe tener conocimiento del universo de usuarios del servicio y en particular de las empresas distribuidoras y comercializadora de energía eléctrica en su jurisdicción, las cuales expresamente por función le corresponde supervisar.

Indica la UAESPM, que la identificación del universo de usuarios del servicio de energía eléctrica, no es competencia de la UAESPM, que esto le corresponde a EMCALI y a otras empresas comercializadoras de energía que prestan el servicio en la jurisdicción del Distrito.

El equipo auditor no acepta, la anterior afirmación, pues el servicio de alumbrado, es un servicio público que hace parte de los servicios públicos a cargo del municipio, y es inherente a su función, y es la administración municipal quien debe garantizar su servicio al usuario último que es el ciudadano y la razón de ser del mismo, la protección de su vida, de sus bienes, de su integridad. Entonces dejar esa responsabilidad en la empresa prestadora del servicio, que como puede ser entidad pública, también puede tratarse de un particular y que en últimas participa es en un negocio, no es la manera de atender el cumplimiento de principios de la función pública, ni de la prestación del servicio de alumbrado público.

Finalmente, señala la UAESPM, que la identificación de los usuarios o prestadores del servicio, no es un elemento necesario, para las actividades inherentes a la prestación del servicio de alumbrado público. Dice que para ello, la UAESPM determina los sectores a intervenir, previa solicitud de la comunidad y que con ello impulsa el diseño de las estrategias, planes, programas para el manejo integral del A.P., el direccionamiento y la coordinación de la prestación del servicio de A.P., el seguimiento y la evaluación de la prestación del servicio de A.P., el seguimiento al operador, garantizando la prestación del servicio de A.P. con calidad, cobertura y continuidad.

El equipo auditor no considera que la UAESPM para atender a su propósito, objeto y funciones, entre otras, de: diseñar estrategias, planes y programas para el manejo integral del A.P.; el direccionamiento y la coordinación de la prestación del servicio de alumbrado público; el seguimiento y la evaluación de la prestación del servicio de A.P.; el seguimiento al operador, garantizando la prestación del

servicio de alumbrado público con calidad, cobertura y continuidad. No solo debe trabajar únicamente con la solicitud de la comunidad, como lo explica en la respuesta a la observación. Debe conocer el universo en el cual se desenvuelve la prestación del servicio de alumbrado público y los operadores y prestadores que intervienen en la prestación.

La UAESPM, continua su defensa, trayendo a la mesa de discusión el Parágrafo 2 de la cláusula sexta del Otrosí No. 6. Que, para el caso, no es objeto de discusión, porque nosotros con la observación no cuestionamos la identificación y el seguimiento que le hace al operador EMCALI EICE ESP., sino el vacío que hay frente a los demás usuarios y operadores. La falta de identificación de todos los actores.

La UAESPM, continúa su defensa, trayendo a la mesa, los lineamientos dictados por el D.A. de Gestión Jurídica Pública respecto a las responsabilidades sobre la celebración de los contratos con las comercializadoras, indicando que es una atribución de Hacienda Municipal.

La observación No. 01, no está cuestionando si al D.A. de Hacienda le compete o no la firma de los contratos con las comercializadoras. Este hecho que es cierto, no afecta en nuestra opinión que la UAESPM quien tiene por función supervisar a los prestadores del servicio de alumbrado público y que para ello tenga una identificación de las comercializadoras, lleve un control y adelante un contacto con los mismos, que le permita llevar a cabo su función de administrar la prestación del servicio público de alumbrado.

Si, aceptáramos los argumentos de la UAESPM., ¿cómo podría el Municipio llevar a cabo en su calidad de supervisor de la prestación del servicio de alumbrado público, el pronunciamiento frente al recaudo del impuesto de alumbrado público, por operadores distintos a EMCALI?. Si a la UAESPM, le corresponde como función garantizar, coordinar, supervisar y controlar la prestación del servicio de alumbrado público. Dirigir y coordinar la prestación del servicio de A.P. Y muy en particular, es a ella, no al D.A. de Hacienda Municipal, es a la UAESPM, a quien le corresponde la función de realizar el seguimiento a los prestadores y operadores del servicio.

La UAESPM, cuestiona la falta gravísima, que identifica la Contraloría en el caso de la observación No. 1. Consideramos que la obligación que corresponde a la UAESPM como función de garantizar, coordinar, supervisar y controlar la prestación del servicio de alumbrado público. Dirigir y coordinar la prestación del servicio de A.P. Y muy en particular, de realizar el seguimiento a los prestadores y

operadores del servicio, conlleva a que se adelanten actuaciones encaminadas a identificar el universo de los usuarios, de las empresas distribuidoras y comercializadoras. Y no solo quedar a la espera de que el D.A. Hacienda Municipal lleve a cabo la celebración de los respectivos contratos con las comercializadoras. Considera este ente de control que las omisiones identificadas si afectan al buen desempeño administrativo del municipio, su deber funcional. Y que es al operador disciplinario quien entrará a conocer en profundidad del caso.

Por lo anteriormente expuesto, el equipo auditor, consideramos que la observación No. 01, queda en firme y se constituye en Hallazgo en estos términos:

Hallazgo N° 1 de Naturaleza Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria

En la evaluación a la supervisión en la prestación del servicio de alumbrado público a cargo de la UAESPM, se evidenciaron en la vigencia 2019, falta de actuaciones encaminadas a la identificación del universo de los usuarios del servicio público de energía dentro del territorio del municipio, como tampoco de las empresas distribuidoras y comercializadoras de energía eléctrica en su jurisdicción.

El Artículo 20 del Acuerdo 0434 de 2017, el Artículo 20, modificó el artículo 170 del Acuerdo 321 de 2011, modificado por el Acuerdo 357 de 2013, compilado en el artículo 175 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, relaciona los elementos del impuesto de alumbrado público, de conformidad con el Artículo 349 de la Ley 1819 de 2016, indicando, entre otros, que el Sujeto Pasivo, son los usuarios del servicio público domiciliario de energía eléctrica, beneficiarios del servicio público de alumbrado público, domiciliados en el municipio de Santiago de Cali, pertenecientes a los sectores residencial, comercial, oficial, industrial y otros usuarios del servicio según la clasificación prevista en el numeral 5 de este artículo.

El Artículo 22 del Acuerdo 0434 de 2017, modifica el artículo 171 del Acuerdo 321 de 2011, compilado en el artículo 176 del Decreto Extraordinario 411.0.20.0259 de 2015, trata del Recaudo y Facturación, señalando que el recaudo del impuesto de alumbrado público podrá efectuarse directamente por el organismo competente dentro de la administración municipal o a través de empresas comercializadoras de energía y podrá realizarse mediante las facturas de servicios públicos domiciliarios. Las empresas comercializadoras de energía podrán actuar como agentes recaudadores del impuesto dentro de la factura de energía. (...).

El Decreto Extraordinario Municipal No. 411.0.20.0516 de 2016, en el Artículo 221, señala que el propósito del despacho del director de la UAESPM, tiene por objeto

garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control del servicio de alumbrado público; en el Artículo 222 - Funciones, le señala a la UAESPM, las siguientes: 1. Diseñar las estrategias, planes y programas para el manejo integral del alumbrado público. 2. Dirigir y coordinar la prestación del servicio de alumbrado público. 3. Realizar el seguimiento y la evaluación de los servicios de alumbrado público. (...). 5. Realizar el seguimiento a los prestadores y operadores de los servicios públicos. 6. Realizar los estudios técnicos que permitan la prestación de los servicios públicos con calidad, cobertura y continuidad. (...) 14. Administrar la prestación del servicio de alumbrado público y supervisar los prestadores del mismo.

La Ley 1474 del 2011 (Estatuto Anticorrupción) en sus artículos 82, 83 y 84, dispone aspectos regulatorios de la actividad de supervisión.

Lo anterior, por falta de control al no tomar decisiones y actuaciones desde su función administrativa y liderar acciones que le permitan resolver y atender la disposición del Acuerdo Municipal 0434 de 2017; generando riesgos en el control a la prestación del servicio de alumbrado público, al recaudo y facturación del tributo en el municipio, constituyendo una presunta falta disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 48, numeral 34 de la Ley 734 de 2002[2], modificado por el artículo 84, parágrafo 1 de la Ley 1474 del 2011.

Presuntos Responsables

Supervisor del Convenio Interadministrativo

ALEJANDRO ARIAS PEREZ
Director
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos

Observación N° 2 de Naturaleza Administrativa

En la evaluación de la supervisión a la prestación del servicio de alumbrado público, se evidenciaron en la vigencia 2019, debilidades en la supervisión por cuanto los informes describen la realización de actividades de apoyo jurídico y acompañamiento, sin precisar en qué consistió, cuál fue el desarrollo de la actividad, cuál fue la orientación dada, de qué manera aportó en favor de los resultados y las decisiones tomadas por la supervisión; no hay una descripción de la toma de decisiones por parte del Supervisor frente a las actividades descritas. Igual acontece con las actuaciones administrativas en el componente financiero,

[2] Ley 734 de 2002 derogada a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la ley 1952 de 2019

172

264

De la evaluación de los Informes mensuales de *"Verificación de las órdenes de trabajo para podas al sistema de Alumbrado Público"* para la vigencia 2019, se evidenciaron las siguientes debilidades en el contenido de los mismos:

- Los informes no están elaborados por profesionales que cuenten con perfil idóneo, para realizar la supervisión técnica a las actividades de manejo silvicultural ejecutadas.
- No hay pronunciamiento sobre las autorizaciones otorgadas por la autoridad ambiental, las cuales deben ser verificadas para la ejecución de dicha actividad.
- No evidencian seguimiento a la actividad de disposición final de los residuos de material vegetal generados durante las actividades de poda.

La UAESPM en su papel de supervisor de las labores silviculturales que efectúa el operador en la prestación del servicio de alumbrado público, debe velar porque dichas actividades sean ejecutadas de forma técnica y legal, conforme lo dispone el Decreto Extraordinario N°.411.0.20.0516 de 2016 en sus artículos 221 y 222.

Lo anterior se genera por debilidades en la construcción de los informes de supervisión, lo cual no genera incertidumbre frente al deber de garantizar la ejecución de podas realizadas de forma técnica, el adecuado manejo y disposición final de los residuos vegetales generados y si la actividad fue ejecutada previa autorización de la autoridad ambiental competente. Adicionalmente, las podas realizadas de forma antitécnicas pueden generar riesgos a la comunidad.

Siendo las 5:00 P.M del dia (02) de agosto de 2020 se da por terminada la mesa de trabajo y se firma por quienes en ella intervinieron.

MARIA VICTORIA MONTERO GONZÁLEZ
Directora Técnica ante Recursos Naturales y Aseo

NEILL ALEX MENA LLOREDA
Auditor Fiscal I – Coordinador

DIANA CAROLINA PERLAZA OCHO
Auditor Fiscal I

MARÍA FERNANDA ROJAS BUITRAGO
Profesional Universitario

MARLEN GARCÍA DE LA CADENA
Profesional Universitario

MARTHA TRUJILLO LÓPEZ
Técnica Operativa

CLAUDIA XIMENA BUENO PENAGO
Profesional de Apoyo

DANIELA BUITRAGO MONTENEGRO
Profesional de Apoyo

	Nombre	Cargo	Firma
Proyectó	Comisión Auditora	Comisión Auditora	
Revisó	María Victoria Montero González	Directora Técnica	
Aprobó	María Victoria Montero González	Directora Técnica	
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para firma.			

123

203

INFORME DE SUPERVISIÓN DE ALUMBRADO PÚBLICO

PERIODO DEL INFORME: PRIMER TRIMESTRE DE 2019
CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE ALUMBRADO PÚBLICO SUSCRITO ENTRE EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI Y EMCALI EICE ESP

ALEJANDRO ARIAS PÉREZ
Director Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales

Santiago de Cali, marzo 31 de 2019

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN 5

1. ACTIVIDADES EN EL ALCANCE TÉCNICO PRIMER TRIMESTRE 2019 5

1.1. PLAN ANUAL DEL SERVICIO 2018 (PAS). 5
1.1.1. Proyectos de barrio Plan Anual del Servicio 2018 5
1.1.2. Proyectos Megaobras 7
1.1.3. Consolidado estado proyectos PAS 2018 7
1.1.4. Proyectos de CPL 8
1.1.5. Proyectos Programa Cambio Gradual a Luz Blanca 9
1.1.6. Ejecución de proyectos 11
1.2. ANÁLISIS DE HURTOS. 11
1.3. VERIFICACIÓN DEL CÁLCULO DEL CONSUMO DE LA ENERGÍA EN EL SAP 12
1.3.1. Validación de la carga asociada al SALP 12
I. Cargas Adicionales: 12
II. Cargas Ornamentales 12
III. Pérdidas: 13
Validación de la tarifa de energía para el servicio de alumbrado público 17
1.4. INDICADOR DE LUZ BLANCA 18
1.5. INDICADOR DE EFECTIVIDAD DEL SERVICIO 19

2. ALCANCE FINANCIERO Y BANCARIO ..... ¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.

2.1. CUENTAS BANCARIAS DEL MUNICIPIO DONDE SE ADMINISTRAN LOS RECURSOS DEL IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO 19
2.1.1. Cuenta de Ahorros No. 0502000900 del Banco Colpatria: 19
2.1.2. Cuenta de Ahorros No. 484433768 del Banco Bogotá: 20
2.1.3. Cuenta de Ahorros No. 95010022570 del Banco GNB Sudameris: 20
2.1.4. Cuenta de Ahorros No. 95010862020 del Banco GNB Sudameris: 20
2.1.5. Cuenta de ahorros no. 95010022680 del banco GNB Sudameris: 20
2.3. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 21
2.3.1. Ficha EBI 22048212 "Mejoramiento del Sistema de Alumbrado Público en el Municipio de Santiago de Cali" 21
2.3.2. Ficha EBI 22048213 "Mejoramiento de la Iluminación de los Bienes de Interés Cultural en el Municipio de Santiago de Cali". 21

3. ALCANCE JURÍDICO REALIZADO POR LA SUPERVISIÓN 22

3.1. ACTIVIDADES REALIZADAS: 22

4. ACTIVIDADES EN EL ALCANCE ADMINISTRATIVO 25

4.1. PERSONAL DE APOYO A LA SUPERVISIÓN DEL MUNICIPIO 25
4.2. INDICADOR DEL PQR (PETICIONES, QUEJAS Y RECLAMOS) 25
- Reportes directos del PQR primer trimestre 2019. 27
- Reportes por mes y actor en el trimestre. 30
- Reporte de Indicadores del PQR del primer trimestre 2019 31

- Resultados Indicadores del Servicio 31
- Indicadores enero 31
- Indicadores mes febrero 32
- Indicadores mes marzo 33

4.3. CONTROL Y VERIFICACIÓN DEL PAGO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, CERTIFICACIÓN DE CAPACITACIÓN EN MANEJO DE ALTURAS, CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DE SALUD OCUPACIONAL Y SEGURIDAD INDUSTRIAL 34

4.4. INFORMACIÓN DOCUMENTAL. 35

GRÁFICAS

Gráfica 1 Inventario luminarias 16
Gráfica 2 Comportamiento energía SALP 16
Gráfica 3 PQR total del primer trimestre 2019. 27
Gráfica 4 Reportes PQR daños directos del Alumbrado Público. 28
Gráfica 5 Relación de los llamados de PQR por zona. 29
Gráfica 6 PQR por mes y zona. 30
Gráfica 7 Reporte por mes y actor. 31
Gráfica 8 Resultado de indicadores del servicio mes de enero 2019. 32
Gráfica 9 Resultado de indicadores del servicio mes de febrero 2019. 33
Gráfica 10 Resultado de indicadores del servicio mes de marzo 2019. 33
Gráfica 12 Indicadores resumen del PQR 34
Gráfica 13 Representativa de Oficios por mes. 35

175

265

TABLAS

Tabla 1 estado de macroproyectos 7
Tabla 2 Revisión de proyectos Fecha de corte: marzo 31 de 2019 8
Tabla 3 Revisión de proyectos Fecha de corte: marzo 31 de 2019 8
Tabla 4 Estado de proyectos Fecha de corte: marzo 31 de 2019 9
Tabla 5 Consolidado estado de proyectos Fecha de corte: marzo 31 de 2019 11
Tabla 6 Análisis de Hurtos 12
Tabla 7 Inventario y consumo de cargas adicionales suministrado por Emcali 12
Tabla 8 Inventario y consumo de cargas ornamentales suministrado por Emcali. 13
Tabla 9 Tabla 330.4 del RETILAP. Pérdidas máximas aceptadas en los balastos para bombillas de sodio 14
Tabla 10 Pérdidas aplicadas por Emcali para las diferentes tecnologías 14
Tabla 11 Evolución carga [kWh/mes]e Inventario SALP 17
Tabla 12 Consolidado tarifa de diciembre 2018 a febrero 2019 18
Tabla 13 Crecimiento indicador de Luz Blanca 2019. Fecha de corte: marzo 31 de 2019 19
Tabla 14 Cantidad de Luminarias Apagadas Reportadas 2019. Fecha de corte: marzo 31 de 2019 19
Tabla 15 Personal Alumbrado Público 25
Tabla 16 Tabla representativa del PQR del primer trimestre 2019. 26
Tabla 17 tabla de PQR generados por daños directos al Alumbrado Público por comuna. 28
Tabla 18 reportes directos del alumbrado público por mes 29
Tabla 19 Reportes por mes y zona 29
Tabla 20 Información de daños registrados por mes. 30
Tabla 21 Reporte por mes y actor. 31
Tabla 22 Resultado de indicadores del servicio mes de enero 2019. 32
Tabla 23 Resultado de indicadores del servicio mes de febrero 2019. 32
Tabla 24 Resultado de indicadores del servicio mes de marzo 2019. 33
Tabla 26 Cuadro resumen indicadores del PQR. 34
Tabla 27 Radicados con solicitudes explícitas 35
Tabla 28 Discriminación de Orfeo por mes 35

le

INTRODUCCIÓN

En el presente informe se describen las actividades adelantadas por la Supervisión de Alumbrado Público en el periodo comprendido entre el 1 de enero al 31 de marzo del 2019, en el cual se desarrollan las actividades de supervisión al Convenio Interadministrativo suscrito entre el Municipio de Santiago de Cali y las Empresas Municipales de Cali EMCALI EICE ESP, para la prestación del Servicio de Alumbrado Público, con el fin de asegurar su correcta ejecución y cumplimiento de los términos establecidos en las normas vigentes sobre y en las cláusulas estipuladas en el Convenio.

Igualmente se presenta el seguimiento al cumplimiento del Plan de Desarrollo, programa 2.3.1 – Construyendo entornos para la vida, con el indicador del cambio gradual a luz blanca del sistema de alumbrado público, con el cual se viene realizando el cambio de luminarias con bombillas de sodio que emiten de luz amarilla por luminarias con fuentes de luz de color blanco de tipo MH, CMH o LED, de acuerdo con las solicitudes de la comunidad en el marco del programa de los Territorios progresan contigo. El objetivo de la Administración con el desarrollo de este programa es recuperar aquellos espacios de esparcimiento, distracción, recreación y mayor circulación, desalojando todo tipo de flagelos que en el pasado se apoderaron de ellos.

OBJETIVO

Realizar la Supervisión al Convenio Interadministrativo suscrito el 4 de Agosto de 1997 entre el Municipio de Santiago de Cali con Enercali S.A. E.S.P., hoy Emcali E.I.C.E.-E.S.P.S., para la prestación del servicio integral del Alumbrado Público dentro del Municipio de Santiago de Cali, de conformidad con el decreto extraordinario N° 411.0.20.0516 de 2016 Articulo 222, mediante el cual se estableció la función de administrar la prestación del servicio de alumbrado público y supervisión de los prestadores del mismo, por parte de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales.

1. ACTIVIDADES EN EL ALCANCE TÉCNICO PRIMER TRIMESTRE 2019.

Este informe fue elaborado con base en los datos de la supervisión de Alumbrado Público desde el alcance técnico, frente a la revisión y aprobación de los proyectos de iluminación de alumbrado público con cargo al Impuesto de Alumbrado Público - SALP, así como en el seguimiento, control y liquidación de estos proyectos y los de hurto al Sistema, inventario de los elementos del SAP, determinando entre otras, la cantidad de luminarias con fuente de luz blanca y la cantidad de luminarias apagadas para el cálculo del indicador de Luz Blanca y de Disponibilidad respectivamente, como en el control y apoyo técnico general.

1.1. Plan Anual del Servicio 2018 (PAS).

1.1.1. Proyectos de barrio Plan Anual del Servicio 2018

De acuerdo con el cronograma establecido para ejecución del Plan Anual del Servicio 2018, se presenta retraso del 13.72 % por parte Megaproyectos en la ejecución de las obras:

Valores			
ESTADO	CANT. BARRIOS	PUNTOS LUMINOSOS	INVERSION
EJECUTADO	50	21.920	$ 30.600.922.709
EN EJECUCIÓN	1	1406	$ 1.877.704.110
TOTAL	51	23.326	$ 32.478.626.819

A continuación, se relacionan los porcentajes de ejecución de los barrios

ITEM	MES	BARRIO	COM.	PUNTOS LUMINOSOS	INVERSION	ESTADO	PORCENTAJE EJECUCION
1	ene-18	EL MORTIÑAL	19	180	255.998.104	EJECUTADO	100%
2	ene-18	SIMON BOLIVAR	8	60	96.910.393	EJECUTADO	100%
3	ene-18	OLAYA HERRERA	4	140	183.873.927	EJECUTADO	100%
4	ene-18	MARCO FIDEL SUAREZ	4	57	82.133.843	EJECUTADO	100%
5	ene-18	SULTANA BERLIN	4	142	232.887.317	EJECUTADO	100%
6	ene-18	LEON XIII	11	157	209.199.063	EJECUTADO	100%
7	feb-18	LOS CONQUISTADORES	11	158	266.122.643	EJECUTADO	100%
8	feb-18	VILLANUEVA I	12	110	183.435.331	EJECUTADO	100%
9	feb-18	SANTA ROSA	3	197	311.683.335	EJECUTADO	100%
10	feb-18	LOS ANDES B - LA RIVIERA	5	169	210.941.642	EJECUTADO	100%
11	feb-18	LOS PINOS	7	185	225.096.093	EJECUTADO	100%
12	feb-18	EVARISTO GARCIA	4	82	116.309.724	EJECUTADO	100%
13	mar-18	SECTOR PATIO BONITO	1	281	411.563.876	EJECUTADO	100%
14	mar-18	MELENDEZ	18	168	247.063.538	EJECUTADO	100%
15	mar-18	SINDICAL	12	199	295.867.770	EJECUTADO	100%
16	mar-18	TIERRA BLANCA	20	128	161.834.783	EJECUTADO	100%
17	mar-18	SAN JUDAS TADEO II	10	127	168.796.784	EJECUTADO	100%
18	mar-18	VILLA MERCEDES-LAS GARZAS-VILLALUZ	21	174	259.837.597	EJECUTADO	100%
19	abr-18	ALTOS DE MENGA	2	415	780.150.461	EJECUTADO	100%
20	abr-18	SAN CAYETANO	3	250	288.941.071	EJECUTADO	100%
21	abr-18	LOS PARQUE BARRANQUILLA	5	531	725.046.282	EJECUTADO	100%
22	abr-18	PRIMITIVO CRESPO	8	298	460.947.478	EJECUTADO	100%
23	abr-18	SUCRE	9	532	771.535.404	EJECUTADO	100%
24	abr-18	SAN CRISTOBAL	10	274	430.520.256	EJECUTADO	100%
25	abr-18	EL POBLADO	13	420	517.449.338	EJECUTADO	100%
26	abr-18	LOS ROBLES	13	261	300.643.392	EJECUTADO	100%
27	abr-18	PRIMERO DE MAYO	17	250	378.893.502	EJECUTADO	100%
28	may-18	AGUACATAL	1	651	839.986.038	EJECUTADO	100%
29	may-18	LA RIVERA I	6	352	512.431.010	EJECUTADO	100%

ITEM	MES	BARRIO	COM.	PUNTOS LUMINOSOS	INVERSION	ESTADO	PORCENTAJE EJECUCION
30	may-18	ALFONSO LOPEZ 3ª ETAPA	7	697	968.931.552	EJECUTADO	100%
31	may-18	LAS CEIBAS	7	623	851.274.370	EJECUTADO	100%
32	may-18	GUAYAQUIL	9	554	896.278.985	EJECUTADO	100%
33	may-18	REPUBLICA DE ISRAEL	16	698	1.057.937.562	EJECUTADO	100%
34	may-18	CAÑAVERALES - LOS SAMANES	17	635	1.040.638.966	EJECUTADO	100%
35	may-18	ALTO NAPOLES	18	610	711.267.979	EJECUTADO	100%
36	may-18	CHAMPAGNAT	19	312	460.148.757	EJECUTADO	100%
37	jun-18	VALLADO	15	801	1.070.978.887	EJECUTADO	100%
38	jun-18	CIUDADELA FLORALIA	6	1406	1.877.704.110	EN EJECUCIÓN	99%
39	jun-18	ALFONSO BONILLA ARAGON	14	1035	1.440.995.437	EJECUTADO	100%
40	jun-18	CALIMIO DECEPAZ	21	819	1.112.442.756	EJECUTADO	100%
41	jun-18	CORREGIMIENTO LA BUITRERA	RURAL	1381	1.802.778.450	EJECUTADO	100%
42	jun-18	CORREGIMIENTO MONTEBELLO	RURAL	880	974.880.546	EJECUTADO	100%
43	jun-18	URBANIZACION CIUDAD JARDIN	22	1056	1.585.478.364	EJECUTADO	100%
44	jun-18	MARROQUIN I ETAPA	14	777	892.295.355	EJECUTADO	100%
45	jun-18	JORGE ELIECER GAITAN	6	850	1.246.434.861	EJECUTADO	100%
46	jun-18	LA FLORA	2	866	1.333.239.267	EJECUTADO	100%
47	jun-18	MOJICA	15	937	1.265.350.261	EJECUTADO	100%
48	jun-18	CIUDAD 2000	17	1008	1.342.248.901	EJECUTADO	100%
49	jun-18	PARCELACIÓN MONACO - LA SULTANA	20	180	259.837.597	EJECUTADO	100%
50	jun-18	EL PEÑON	3	180	259.837.597	EJECUTADO	100%
51	jun-18	PIZAMOS 3	21	73	101.546.263	EJECUTADO	100%

1.1.2. Proyectos Megaobras

ESTADO DE MACROPROYECTOS					
#	No. Proy.	Nombre	Tipo	Clase de iluminación	Estado en Terreno
1	3810	MG16 – PARQUE RIO CALI	MEGAOBRAS	LED	EN EJECUCIÓN

Tabla 1 estado de macroproyectos

1.1.3. Consolidado estado proyectos PAS 2018

Hasta el 31 de marzo de 2019 se revisaron 911 proyectos de pequeñas Expansión:

ESTADO REVISION PROYECTO	VIGENCIA						TOTAL
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
APROBADO	25	165	123	86	20	1	420
DEVUELTO	1	104	16				121

ESTADO REVISION PROYECTO	VIGENCIA						TOTAL
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
EN REVISIÓN		5	1	1			7
NO APROBADO	96	90	111	64	1	1	363
TOTAL	122	364	251	151	21	2	911

Tabla 2 Revisión de proyectos Fecha de corte: marzo 31 de 2019

*Los proyectos en estado devuelto, se encuentran a cargo de Megaproyectos para que realice modificaciones en el diseño y/o presupuesto

Con respecto al reporte realizado en el último trimestre de 2019, siete (7) proyectos cambiaron del estado Aprobado a No aprobado, de acuerdo con las siguientes observaciones:

#	VIG.	Proy.	Dirección	Comuna	Barrio	Observaciones	No. Radicado Orfeo de Salida	Fecha de Oficio salida
1	2015	4762	ALTOS LOS MANGOS	23	CORREGIMIENTO LA SIRENA	la visita se realizó el 20/06/2013 se requiere luminarias para iluminación de callejón anulado: proyecto ejecutado con proyecto Espacial 2658	20194182010000687 1	15/03/2019
2	2015	4402	K 94 # 1BOESTE-80	18	EL JORDAN	Información de Apsoft - Anulado: Proyecto ejecutado con el proyecto Exp. 4922	20194182010000687 1	15/03/2019
3	2015	4748	C 17A / K 122	22	URBANIZACION CIUDAD JARDIN	Anulado: Según visita MEGA, EMCALI Y UAESPM no se ejecutó el proyecto	20194182010000687 1	15/03/2019
4	2015	4750	C 20 / K 100 Y 101A	22	URBANIZACION CIUDAD JARDIN	Anulado: Proyecto no ejecutado según visita de MEGA, EMCALI	20194182010000687 1	15/03/2019
5	2016	4900	K 26I3 / 123A - 16	21	EL REMANSO DE COMFANDI	Anulado: Proyecto no ejecutado según visita de MEGA, EMCALI	20194182010000687 1	15/03/2019
6	2016	4823	C 22 OE / 2A - 156	19	SECTOR BOSQUE MUNICIPAL	Anulado: proyecto ejecutado con la Exp. 4469	20194182010000687 1	15/03/2019
7	2016	4125	C 81 / K 7G Bis-82	7	ALFONSO LOPEZ 1° ETAPA	Anulado: proyecto ejecutado en el Esp. 2636	20194182010000687 1	15/03/2019

1.1.4. Proyectos de CPL.

Hasta el 31 de marzo de 2019 se revisaron 1541 proyectos de Cambio Potencia de Luminaria:

ESTADO REVISION PROYECTO	VIGENCIA					TOTAL
	2015	2016	2017	2018	2019	
APROBADO	486	502	270	33	1	1292
DEVUELTO	25	11	3			39
EN REVISIÓN	2	2	1			6
NO APROBADO	81	83	40		1	205
TOTAL	594	598	314	33	2	1541

Tabla 3 Revisión de proyectos Fecha de corte: marzo 31 de 2019

*Los proyectos en estado devuelto, se encuentran a cargo de Megaproyectos para que realice modificaciones en el diseño y/o presupuesto.

1.1.5. Proyectos Programa Cambio Gradual a Luz Blanca

Hasta el 31 de marzo de 2019 se revisaron 4.331 proyectos de cambio gradual a luz blanca.

ESTADO REVISION PROYECTO	VIGENCIA							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
APROBADO	270	1032	155	162	1035	1295	46	3992
DEVUELTO (*)		6		1	8	22	2	24
EN REVISIÓN					4		1	5
NO APROBADO	18	162	21	5	45	41	9	301
NIVEL C	1	4	1					6
TOTAL	286	1207	177	168	1091	1344	58	4331

Tabla 4 Estado de proyectos Fecha de corte: marzo 31 de 2019

*Los proyectos en estado devuelto, se encuentran a cargo de Megaproyectos para que realice modificaciones en el diseño y/o presupuesto.

Los siguientes proyectos pasaron del estado Aprobado a No aprobado, de acuerdo a las siguientes observaciones:

#	VIG.	PROY.	DIRECCIÓN	COM.	BARRIO	TIPO	OBSERVACIONES	NO RADICADO ORFEO DE SALIDA	FECHA DE OFICIO SALIDA
1	2013	529	KRA 28/ C72S Y C72W Barrio RODRIGO LARA BONILLA	13	Rodrigo Lara Bonilla	PARQUES	Anulado: la comunidad no deja ejecutar el proyecto ...futura vía	201941820100 006871	15/03/2019
2	2013	597	K 17B / C 41 Y 44 - Barrio ATANASIO GIRARDOT	8	Atanasio Girardot	PARQUES	Anulado: este proyecto se ejecutó con el proyecto 622	201941820100 006871	15/03/2019
3	2013	769	C 73A1 DG 26C Y DG 26 D	14	Alirio Mora Beltran	PARQUES	Anulado: proyecto ejecutado, se hurtaron el total de elementos	201941820100 006871	15/03/2019
4	2014	817	CLL51A CON K 38	15	EL RETIRO	VÍAS	Anulado: se ejecutó con el proyecto del barrio	201941820100 006871	15/03/2019
5	2014	819	CLL 52 ENTRE KRA 13 Y 12E	8	VILLA COLOMBIA	PARQUES	Anulado: se ejecuta con el proyecto 600	201941820100 006871	15/03/2019
6	2014	937	Cll 36 con Cra 85A	17	CIUDADELA COMFANDI	PARQUES	Anulado en Apsoft	201941820100 006871	15/03/2019
7	2014	1193	K70 - C45A Y C48	16	CIUDAD 2000	PARQUES	Anulado: lo ejecuto la constructora limonar	201941820100 006871	15/03/2019
8	2014	1397	K19 - C48 y C49	6	CHAPINERO	PARQUES	Anulado: se ejecuta con el proyecto 1396	201941820100 006871	15/03/2019
9	2014	1519	CALLE29ACO NCRA11B	8	BENJAMIN HERRERA	ZONA VERDE	Anulado: según visita Megaproyectos, UAESPM y Emcali proyecto no ejecutado en terreno	201941820100 006871	15/03/2019
10	2014	1474	CARRERA 43 CON CALLE 4A	19	EL LIDO	ZONA VERDE	Anulado: según visita Megaproyectos, UAESPM y Emcali proyecto ejecutado	201941820100 006871	15/03/2019

208

#	VIG.	PROY.	DIRECCIÓN	COM.	BARRIO	TIPO	OBSERVACIONES	NO RADICADO ORFEO DE SALIDA	FECHA DE OFICIO SALIDA
							con Esp. 1411		
11	2014	1569	CLL71B-TRANS28E	13	CALYPSO	ZONA VERDE	Anulado: según visita Megaproyectos UAESPM y Emcali proyecto no ejecutado en terreno	201941820100006871	15/03/2019
12	2014	1683	K28D6-T72F	13	YIRA CASTRO	ZONA VERDE	Anulado: según visita Megaproyectos UAESPM y Emcali proyecto no ejecutado en terreno	201941820100006871	15/03/2019
13	2014	1936	C26A - K24A	11	AGUABLANCA	VÍAS	Anulado: según visita Megaproyectos, UAESPM y Emcali proyecto no ejecutado en terreno	201941820100006871	15/03/2019
14	2016	2401	CLL 72U / K 28 Y K 28D	13	LOS COMUNEROS II ETAPA	VÍAS	Anulado: según visita Megaproyectos, UAESPM y Emcali proyecto no ejecutado en terreno	201941820100006871	15/03/2019
15	2017	2158	C 33A Entre K 12 Y K 11H	8	MUNICIPAL	ESPECIAL	Anulado en la revisión con Megaproyectos.	201941820100001751	23/01/2019
16	2017	2616	C 71 / K 4D Y K 6A	6	TEJARES DE SALOMIA	VIAS	Anular - Se ejecutó con el barrio Galtán	201941820100001751	23/01/2019
17	2017	2621	C 22A / K 118 Y K 121	22	PARCELACIONES PANCE	VIAS	se anula porque se ejecuta con el proyecto cpl 4619	201941820100006871	15/03/2019
18	2017	2591	Krr 27B y Krr 27D con Cll 86 y Cll 90	14	ALFONSO BONILLA ARAGON	VIAS	Material fue retirado con la ejecución del barrio PAS 2018.	201941820100001751	23/01/2019
19	2017	2638	CANCHAS DE FUTBOL CORREGIMIENTO LA CASTILLA	23	CORREGIMIENTO LA CASTILLA	CANCHAS	SE ANULA PROYECTO CON SAP DEVUELTO 20194182010000175 1, YA QUE ES UN PREDIO PRIVADO	201941820100001751	23/01/2019
20	2017	2653	T 104 / D 26H-4 Y 26I-1	14	MARROQUIN II ETAPA	ZONA VERDE	Anulado: proyecto ejecutado con el Esp. 2624	201941820100006871	15/03/2019
21	2017	2680	C 27 / TRANS 25 Y K 17G Y K 17H / C 27 Y DIAG 18	8	PRIMITIVO CRESPO	VIAS	Material fue retirado con la ejecución del barrio PAS 2018.	201941820100001751	23/01/2019
22	2017	2703	C 59 / K 1A Y K 1B	5	TORRES DE COMFANDI	VIAS	Anular - Ejecutado con Especial 4053	201941820100001751	23/01/2019
23	2017	2827	K6 ENTRE C71 Y71D	6	TEJARES DE SALOMIA	PEATONAL	Se ejecutó con el barrio Galtán	201941820100001751	23/01/2019
24	2017	2929	K 10 ENTRE C 10 Y C11	3	SANTA ROSA	VIAS	Se anuló y se reemplazó con el 3851	201941820100001751	23/01/2019
25	2017	3578	C26 K16 Y K17D	8	SIMON BOLIVAR	VIAS	Material fue retirado con la ejecución del barrio PAS 2018.	201941820100001751	23/01/2019
26	2017	3581	K 17B / C 25 Y C 29	8	SIMON BOLIVAR	VIAS	Material fue retirado con la ejecución del barrio PAS 2018.	201941820100001751	23/01/2019
27	2018	4857	K 129 / C 16A	22	PARCELACIONES PANCE	ZONA VERDE	Zona verde se debe de iluminar por la constructora. Adicional la zona verde no es un predio del municipio.	201941820100001751	23/01/2019
28	2018	5007	C 86B / K26G3	21	VILLA SAN MARCOS	PARQUES	Este proyecto se debe anular, porque actualmente este	201941820100001081	18/01/2019

#	VIG.	PROY.	DIRECCIÓN	COM.	BARRIO	TIPO	OBSERVACIONES	NO RADICADO ORFEO DE SALIDA	FECHA DE OFICIO SALIDA
							proyecto tiene tecnología Luz Blanca - CMH, en conversación con el auxiliar que levanta plano, se le informo que si al momento de levantar plano si se observaba en CMH no se debía realizar. Se enviará otro sitio para remplazar este que se anulara.		

1.1.6. Ejecución de proyectos.

TIPO DE PROYECTO	TOTAL APROBADOS	ESTADO EN TERRENO		
		EJECUTADO	EN EJECUCION	NO EJECUTADO
ESP	3992	3902	22	68
EXP	420	420	0	0
CPL	1292	1292	0	0
% de ejecución de proyectos aprobados	5704	98,42%	0,39%	1,19%

Tabla 5 Consolidado estado de proyectos Fecha de corte: marzo 31 de 2019

1.2. Análisis de Hurtos.

De acuerdo con los proyectos presentados por Emcali para liquidación, correspondientes a los meses de diciembre 2018, enero y febrero de 2019, y conforme a las validaciones realizadas por el equipo técnico de apoyo a la Supervisión de Alumbrado Público durante el mencionado periodo, se presentaron un total de 66 hurtos al sistema de Alumbrado Público del Municipio de Cali, siendo las comunas 17 y 19 las que mayor incidencia presentan y el valor validado por hurtos durante este periodo fue de $ 13.810.496

COMUNA	DIC-18	ENE-19	FEB-19	TOTAL PROYECTOS DE HURTOS	VALOR VALIDADO
3		1		1	$ 415.441
4	1			1	$ 4.320.425
8	1			1	$ 535.575
9	1			1	$ 40.426
10	1		3	4	$ 1.329.482
11			2	2	$ 431.297
12	1			1	$ 573.314
16	1			1	$ 240.836
17		4	20	24	$ 13.810.496
18		2		2	$ 951.810
19	3	17		20	$ 12.809.360
20		1		1	$ 445.539
22			4	4	$ 2.902.653

269

COMUNA	DIC-18	ENE-19	FEB-19	TOTAL PROYECTOS DE HURTOS	VALOR VALIDADO
RURAL			3	3	$ 288.987
TOTAL	9	25	32	66	$ 39.095.641

Tabla 6 Análisis de Hurtos

En las comunas donde se presentó mayor cantidad de hurtos fue en la 17 y 19 con 24 y 22 respectivamente.

1.3. Verificación del cálculo del consumo de la energía en el SAP

1.3.1. Validación de la carga asociada al SALP.

Los datos que han sido entregados por Emcali y verificados en conjunto con la Supervisión, que se tuvieron en cuenta para realizar la validación del cálculo del consumo de energía son los siguientes:

I. Cargas Adicionales:

Emcali define Carga Adicional como aquellas luminarias que están encendidas un tiempo diferente a 12 horas, instalaciones provisionales.

Ubicación	Tecnología	Potencia [W]	Cantidad	Factor De Utilización [horas/día]
Carga Adicional del Puente de la Cra.5, C25/26)	Sodio	70	18	12
Carga Adicional Iluminación K10 Entre C 10 Y C 15 Prov.	Sodio	400	22	12
Carga Adicional Iluminación Deprimido Cra. 23 con T 25	Sodio	150	22	12
	Sodio	400	10	12
Carga Adicional Consumo Energía 12 Horas Día Hundimiento	LED	7	274	12
	LED	70	184	12
	LED	140	232	12
Carga Adicional Iluminación Diurna Deprimido C 23 con Cra 18	Sodio	150	20	12

Tabla 7 Inventario y consumo de cargas adicionales suministrado por Emcali.

II. Cargas Ornamentales

De acuerdo con el recorrido realizado el día 15 de noviembre de 2017, en conjunto con Emcali y el apoyo técnico del grupo de Alumbrado ornamental de la UAESPM, se revisa y valida la siguiente información en cuanto a la carga y el tiempo de funcionamiento diario de esta iluminación:

Consumo Mensual Ornamental								
Ítem	Monumento	Referencia de luminaria	Cantidad	Watts/equipo + Perdidas	Watts Total	Consumo		
						Horas	Diario	Mensual
1	Cristo Rey	Color Reach	24	319	7.656	6	45.936	1.378.080
					Total			1.378.080
2	Tres Cruces	Color Graze	65	77	5.005	8	40.040	1.201.200

Consumo Mensual Ornamental								
Ítem	Monumento	Referencia de luminaria	Cantidad	Watts/equipo + Perdidas	Watts Total	Consumo		
						Horas	Diario	Mensual
		Color Blast	18	55	990	8	7.920	237.600
					Total			1.438.800
4	Coltabaco	Ovaline	6	33	198	8	1.584	47.520
		Ovaline	18	44	792	8	6.336	190.080
		nano Pyros	17	23,1	392,7	8	3.142	94.248
		nano Pyros	2	23,1	46,2	8	370	11.088
		nano Pyros	17	23,1	392,7	8	3.142	94.248
		Ovaline	6	11	66	8	528	15.840
		Led Belt	14	82,5	1155	8	9.240	277.200
					Total			730.224
3	Puente España	Color Blast	4	55	220	8	1.760	52.800
		Pico Pyros	4	11	44	8	352	10.560
		Led Belt	12	82,5	990	8	7.920	237.600
					Total			300.960
13	Teatro Municipal	nano Pyros	25	23	575	8	4.600	138.000
		Ovaline	17	33	561	8	4.488	134.640
		Ovaline	6	11	66	8	528	15.840
		Kepler0	17	35	595	8	4.760	142.800
					Total			431.280

Tabla 8 Inventario y consumo de cargas ornamentales suministrado por Emcali,

Ubicación	Tecnología	Potencia [W]	Cantidad	Factor De Utilización [horas/día]
Carga Adicional Estrella de Siloé	Sodio	19.810	1	8
Carga Adicional Iluminación Catedral y Ermita	Metal Halide	150	8	6
	Metal Halide	400	67	6
	Sodio	1000	2	6
	Sodio	150	18	6
	Sodio	250	6	6
	Sodio	400	2	6
Carga Adicional Iluminación Entradas a Cali	Sodio	250	Desmontadas	

III. Pérdidas:

Solamente las pérdidas para las diferentes potencias de las luminarias en tecnología sodio (NA), están determinadas en el reglamento eléctrico RETILAP en la tabla 330.4.

180

270

Bombilla de sodio.	Tensión [V] de bombilla.	Pérdidas Máximas [W] balastos reactor	Pérdidas Máximas [W] balastos CWA
50 W	90	10	
70 W	90	11	
100 W	100	15	
150 W	100	19	40
250 W	100	29	45
400 W	100	40	70
600 W	Según ficha técnica	60	100
1.000 W	250	100	119

Tabla 9 Tabla 330.4 del RETILAP. Pérdidas máximas aceptadas en los balastos para bombillas de sodio

Las pérdidas para las diferentes tecnologías a Sodio cuyos soportes fueron entregados por Emcali son las siguientes:

Tecnología Luminaria	Potencia [W]	Pérdidas [W]
Metal Halide	75	9,00
	150	14,00
	175	15,00
	250	22,00
	400	30,00
	1000	90,00
	1500	105,00
Led	7	(*)
	69	11,00
	70	9,00
	99	9,00
	99	15,00
	140	15,00
	140	18,00
	34	2,21
	74	7,95
	114	10,77
	157	13,66
	180	16,41
	214	12,50
	110	9,88
	180	19,87
	225	19,20
Sodio	70	11,00
	100	15,00
	150	19,00
	190	21,00
	250	29,00
	295	28,00
	400	40,00
	1000	100,00

Tabla 10 Pérdidas aplicadas por Emcali para las diferentes tecnologías.

(*) Después de un proceso de medición realizado por Emcali y su socio Megaproyectos acompañado por la Supervisión el día 9 de diciembre de 2014, se estableció el consumo de las luminarias de emergencia del túnel en 4,3W.

Las pérdidas para la iluminación LED entregada en el inventario remitido por la Secretaría de Cultura, se encuentran registradas en la tabla 2.2.

La Resolución CREG 123 de 2011 establece en su artículo 12 que "Mientras no exista medida del consumo de energía eléctrica del Servicio de Alumbrado Público, la empresa comercializadora lo determinará con base en la carga resultante de la cantidad de las luminarias que se encuentren en funcionamiento en el respectivo municipio o distrito, multiplicada por un factor de utilización expresado en horas/día y por el número de días del periodo de facturación utilizado para el cobro, aplicando la siguiente fórmula para cada nivel de tensión n:

$$CEE_n = \sum_{i=1}^{3} (Q_{n,i} * T_{n,i} * DPE_n)$$

Donde:

n: Nivel de tensión 1 o 2.

i: Clase de iluminación del SALP: 1 vías vehiculares; 2 vías para tráfico peatonal y ciclistas; 3 otras áreas de espacio público.

CEEn: Consumo de energía eléctrica para el Servicio de Alumbrado Público, en el nivel de tensión n en kWh.

$Q_{n,i}$: Carga instalada, corresponde a la carga en kW de las luminarias (Incluye la de la bombilla y de los demás elementos internos para su funcionamiento), de los activos del SALP puestos en funcionamiento en el nivel de tensión n, de la clase de iluminación del SALP i. Qn,1 Carga de las luminarias de la iluminación de vías vehiculares; Qn,2 Carga de las luminarias de la iluminación de vías para tráfico peatonal y ciclistas y Qn,3 Carga de luminarias de otras áreas del espacio público.

$T_{n,i}$: Número de horas del período de facturación de las luminarias en el nivel de tensión n de la clase de iluminación i. De acuerdo con las condiciones generales de operación de los sistemas de iluminación de las vías vehiculares y de las vías para tráfico peatonal y ciclistas, las horas de prestación del servicio se establecen entre las 6 p.m. y las 6 a.m. El número de horas es entonces igual a doce (12) horas/día.

Para la iluminación de otras áreas del espacio público a cargo del Municipio, cuyas condiciones generales de operación son diferentes a las doce (12) horas/día, el Municipio y/o distrito podrá pactar con la empresa comercializadora que suministre la energía eléctrica el número de horas/día correspondiente.

Del número total de horas de funcionamiento de un periodo de facturación, se debe descontar el número de horas en los cuales las diferentes clases de iluminación del SALP estuvieron fuera de servicio por ausencia de fluido eléctrico.

271

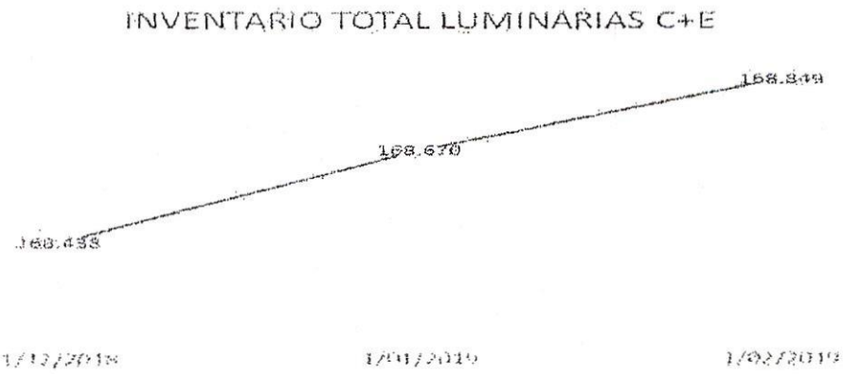
DPF_n: Número de días del período de facturación acordado entre el municipio y/o distrito y la empresa comercializadora que suministra la energía eléctrica para las diferentes clases de iluminación que componen el SALP instalados en el nivel de tensión n."

Pérdidas reconocidas según la CREG 167 de 2009 para el Nivel de Tensión 1 referidas al Nivel de Tensión 2, de acuerdo con Emcali 9,56%.

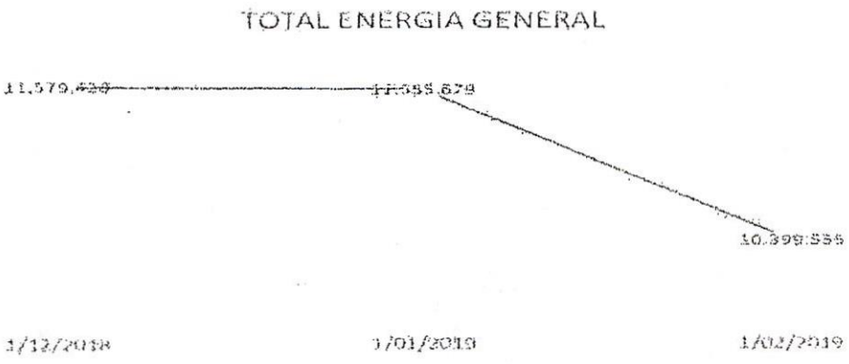
Índice de pérdidas reconocidas	(%)
Nivel de Tensión 4 ($P_{J,4}$)	0,91
Nivel de Tensión 3 ($P_{J,3}$)	2,34
Nivel de Tensión 2 ($P_{J,2}$)	1,40
Nivel de Tensión 1 ($P_{J,1}$)	9,56

Fuente: CREG 167 de 2009

Por lo cual la carga total del sistema es:



Gráfica 1 Inventario luminarias



Gráfica 2 Comportamiento energía SALP

Descripción	1/12/2018	1/01/2019	1/02/2019
Inventario Total Luminarias C+E	168.438	168.670	168.849
crecimiento inventario	-	0,14%	0,11%

Descripción	1/12/2018	1/01/2019	1/02/2019
Total Energía General	11.579.428	11.555.679	10.399.555
Crecimiento carga	-	-0,21%	-11,12%

Tabla 11 Evolución carga [kWh/mes]e Inventario SALP

De los datos anteriores, se evidencia que la carga representada en kWh/mes, disminuye con respecto al mes anterior, esto debido al ingreso de algunos proyectos de barrios ejecutados en luminarias con tecnología LED. El mes de febrero de 2019, disminuye el 11% debido a la cantidad de días.

Validación de la tarifa de energía para el servicio de alumbrado público.

Se tiene que la formula tarifaria es la siguiente

$$CUv_{n,m} = G_m + T_m + D_{n,m} + Cv_m + PR_{n,m} + R_m$$

Donde:

n	Nivel de tensión de conexión del usuario
m	Es el mes para el cual se calcula el costo unitario de Prestación del
G	Costo de compra de energía ($/kWh) para el mes m.
Rm	Costo por restricciones para el mes m.
Tm	Costo por uso del Sistema Nacional de Transmisión ($/kWh).
Dn,m	Costo por uso de Sistemas de Distribución ($/kWh) correspondiente al nivel de tensión n para el mes m.
Cvm	Margen de Comercialización que incluye los costos variables de la actividad de comercialización correspondiente al mes m, expresado en ($/kWh).
PRn,m	Costo de compra, transporte y reducción de pérdidas de energía ($/kWh) acumuladas hasta el nivel de tensión h, para el mes m.
CUv	Costo Unitario. Es el resultado de la sumatoria de todos los anteriores.

A través de esta fórmula se calcula el cobro en pesos ($) por cada kilovatio hora (kWh) consumido por el sistema de alumbrado público del municipio de Santiago de Cali.

Consolidado tarifa diciembre de 2018 a febrero 2019

Cargo	Diciembre 2018 (Municipio) [$]	Enero 2019 (Municipio) [$]	Febrero 2019 (Municipio) [$]
Tarifa Generación	227,45539338035800	227,98069451980500	228,36980647495000
Tarifa Comercialización	6,34346174715138	6,35811177428106	6,36896364622897
Cargo STN	32,43742375129630	33,69463049946980	32,43090416647530
Cargo SDL	168,41117412835700	172,20960544993900	171,56538903789400
Perdidas Gen	38,20803365983270	37,14523584974480	37,01981537963720
Perdidas STN	4,74013928818492	4,92385717851235	4,73918656807369
Restricciones	33,92020000100920	26,69850000058300	15,20580000033740
Tarifa (CND-ASIC-SSPD-CREG)	2,17990693044854	1,54877086140689	1,63712371157868
TOTAL	513,69573288663800	510,55940613374300	497,33698898517500

272

CLIENTE 1458127 - NIVEL 2			
Cargo	Diciembre 2018 (Municipio) [$]	Enero 2019 (Municipio) [$]	Febrero 2019 (Municipio) [$]
Tarifa Generación	227,45539338035800	227,98069451980500	228,36980647495000
Tarifa Comercialización	6,34346174715138	6,35811177428106	6,36896364622897
Cargo STN	32,43742375129630	33,69463049946980	32,43090416647530
Cargo SDL	99,99923738823300	103,18791576139700	103,46143267192400
Perdidas Gen	12,35533740958600	11,44556205054500	11,31109920975050
Perdidas STN	1,18345493356096	1,22932317239325	1,18321706800295
Restricciones	33,92020000100920	26,69850000058300	15,20580000033740
Tarifa (CND-ASIC-SSPD-CREG)	2,17990693044854	1,54877086140889	1,63712371157868
TOTAL	415,87441554164300	412,14350863988300	399,95834694924800

Tabla 12 Consolidado tarifa de diciembre 2018 a febrero 2019

1.4. Indicador de luz Blanca

En concordancia con la meta propuesta para el plan de desarrollo 2016-2019 en materia de iluminación, al cierre de la vigencia 2019 se considera tener un total de 59.869 luminarias con fuente luz blanca en el sistema de alumbrado público, para lo cual durante los próximos cuatro años se deben adicionar 36.093 fuentes de luz blanca, de los cuales se estableció conseguir en este año 10.026

META POR AÑO		
AÑO	PORCENTAJE	CANTIDAD DE PUNTOS LUMINOSOS CON LUZ BLANCA
2016	5,0%	6.684
2017	7,0%	9.357
2019	7,5%	10.026
2019	7,5%	10.026

Teniendo en cuenta la confirmación de las liquidaciones hasta el mes de noviembre de 2019, se actualiza la cantidad de puntos luminosos en luz blanca sumados para el actual trimestre del año en curso.

AÑO 2019			
Mes	CANTIDAD DE LUMINARIAS		Indicador Luz Blanca
	Luz Blanca Por Mes	Luz Blanca Acumulado	Meta 2019 [7,5%]
DICIEMBRE	3.119		

AÑO 2019			
Mes	CANTIDAD DE LUMINARIAS		Indicador Luz Blanca
	Luz Blanca Por Mes	Luz Blanca Acumulado	Meta 2019 [7,5%]
ENERO	1.742	22.901	17,13%
FEBRERO	1.745	24.646	18,44%

Tabla 13 Crecimiento indicador de Luz Blanca 2019. Fecha de corte: marzo 31 de 2019

1.5. Indicador de efectividad del servicio

Con base en la información entregada por cada ingeniero operativo de zona urbana y rural del Municipio, referente al número de luminarias apagadas y tomando el inventario de luminarias a nivel Municipio que suministra Emcali/Megaproyectos, dentro de su archivo Excel de cálculo de la carga, se construye el indicador de efectividad del servicio.

Los resultados se muestran a continuación, conforme al dato de la cantidad de luminarias a nivel municipio, reportado por Emcali por mes, dentro del archivo del cálculo del consumo de energía hasta el mes de febrero de 2019.

INDICADOR EFECTIVIDAD 2019			
Mes	Cantidad de Luminarias		Indicador Efectividad
	Apagadas	Inventario Municipio	
Enero	4.586	168.670	97,28%
Febrero	4.860	168.849	97,12%

Tabla 14 Cantidad de Luminarias Apagadas Reportadas 2019. Fecha de corte: marzo 31 de 2019

Se aclara que este valor no se encuentra pactado dentro del convenio con esta fórmula porcentual, sin embargo, la Supervisión de Alumbrado Público realiza el cálculo para seguimiento al comportamiento de este.

6. ALCANCE FINANCIERO Y BANCARIO

2.1. Cuentas bancarias del Municipio donde se administran los Recursos del Impuesto de Alumbrado Público.

2.1.1. Cuenta de Ahorros No. 0502000900 del Banco Colpatria:

En esta cuenta se maneja el traslado del recaudo bruto de Impuesto de Alumbrado Público efectuado por Emcali.

De acuerdo con el reporte del saldo entregado por la Subdirección de Tesorería de Rentas al 31 de marzo de 2019, es por $46.267.875.973 incluido rendimientos financieros. Esta cuenta es asociada con el proyecto EBI 22048212 "Mejoramiento del Sistema de Alumbrado Público en el Municipio de Santiago de Cali"
A continuación, se relacionan los traslados realizados por Emcali enero a marzo 2019.

FECHAS TRASLADOS EMCALI A LA CUENTA DEL MUNICIPIO			
MES RECAUDO CONSUMO POR PARTE DE EMCALI	MES TRASLADO POR PARTE DE EMCALI	VALOR TRASLADADO	FECHAS TRASLADO CUENTA DEL MUNICIPIO
Diciembre 2018	Enero 2019	$9.716.347.718	22 enero 2019
Enero 2019	Febrero 2019	$9.880.585.644	21 febrero 2019
Febrero 2019	Marzo 2019	$9.163.712.992	14 marzo 2019
Total Recaudo Enero – Marzo 2019		$28.760.646.354	

2.1.2. Cuenta de Ahorros No. 484433768 del Banco Bogotá:

En esta cuenta se manejan recursos de alumbrado público trasladados por la Subdirección de Tesoreria de Rentas de la cuenta de ahorros de Colpatria. De acuerdo con el reporte de saldo entregado por la Subdirección de Tesorería de Rentas al 31 de marzo de 2019, es por $1.919.373.526 incluidos los rendimientos.

2.1.3. Cuenta de Ahorros No. 95010022570 del Banco GNB Sudameris:

Esta cuenta está asociada con el proyecto EBI 22048212 "Mejoramiento del Sistema de Alumbrado Público en el Municipio de Santiago de Cali" y se manejan los traslados del recaudo neto de Impuesto de Alumbrado Público por parte de los otros Comercializadores al 31 de marzo de 2019, el saldo es por $8.928.337.968 incluidos rendimientos financieros.

2.1.4. Cuenta de Ahorros No. 95010862020 del Banco GNB Sudameris:

Esta cuenta está asociada con el proyecto EBI 22048212 "Mejoramiento del Sistema de Alumbrado Público en el Municipio de Santiago de Cali" y se manejan los traslados del recaudo neto de Impuesto de Alumbrado Público por parte de la liquidación directa realizada por la Subdirección de Impuestos y Rentas al 31 de marzo de 2019, el saldo es por $2.751.192.689,71 incluidos rendimientos financieros.

2.1.5. Cuenta de ahorros no. 95010022680 del banco GNB Sudameris:

Cuenta bancaria del Municipio donde se administra el traslado del 10% del recaudo bruto del Impuesto de Alumbrado Público de Emcali y los Comercializadores, Esta

cuenta está asociada con el proyecto Ficha EBI 22048213 "Mejoramiento de la Iluminación de los Bienes de Interés Cultural en el Municipio de Santiago de Cali".

El saldo al 31 de marzo de 2019 es por $16.492.464.702,90 incluidos rendimientos financieros. Esta cuenta es asociada con el proyecto Ficha EBI 22048213 "Mejoramiento de la Iluminación de los Bienes de Interés Cultural en el Municipio de Santiago de Cali".

A continuación, se relacionan los saldos consolidados a 31 marzo 2019:

CONSOLIDADOS SALDOS A 31 DE MARZO DE 2019 DE LAS CUENTAS DEL MUNICIPIO		
Asociado a la Ficha EBI 22048212	CUENTA DE AHORROS No. 0502000900 COLPATRIA-EMCALI	$ 46.267.875.973,46
	CUENTA DE AHORROS No. 484433768 BOGOTA-EMCALI	$ 1.919.373.526,00
	CUENTA DE AHORROS No. 95010862020 - LIQUIDACION DIRECTA	$ 2.751.192.689,71
	CUENTA DE AHORROS No. 95010022570 SUDAMERIS COMERCIALIZADORES	$ 8.928.337.968,10
	TOTAL IMPUESTO DE ALUMBRADO PUBLICO	$ 59.866.780.157,27
Asociado a la Ficha EBI 22048213	CUENTA DE AHORROS No. 995010022680 SUDAMERIS ILUMINACION EXTERIOR	$ 16.492.464.702,90

2.3. Ejecución Presupuestal

2.3.1. Ficha EBI 22048212 "Mejoramiento del Sistema de Alumbrado Público en el Municipio de Santiago de Cali"

En el siguiente cuadro se relacionan los pagos realizados a EMCALI por concepto de Suministro de Energía y los otros servicios prestados por él y por su socio estratégico, con cargo a la ficha EBI 22048212. El trámite presupuestal de dichos pagos, se realizó desde enero a marzo del 2019 están siendo realizados por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales como se relacionan a continuación:

PAGOS SUMINISTRO ENERGIA AP Y OTROS COSTOS A EMCALI - BP Ficha EBI 22048212 "Mejoramiento del Sistema de Alumbrado Público en el Municipio de Santiago de Cali"		
CONCEPTO DE PAGO	VALOR TOTAL	FACTURAS
Suministro de Energía a Marzo 2019	$10.246.249.195	2
Servicio de Otros Costos a Marzo 2019	$6.543.153.140	2
Servicio de Expansión a Marzo 2019	$ 1.761.621.319	4
TOTAL PAGADO A MARZO 2019	$18.551.023.654	8

2.3.2. Ficha EBI 22048213 "Mejoramiento de la Iluminación de los Bienes de Interés Cultural en el Municipio de Santiago de Cali".

En el siguiente cuadro se relacionan los pagos realizados a EMCALI por concepto de suministro de energía de Iluminación Ornamental e iluminación de mantenimiento de fuentes urbanas con cargo a la ficha EBI 22048213. El trámite presupuestal de dichos pagos, se realizó desde enero a marzo del 2019 están siendo realizados por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales como se relacionan a continuación:

PAGOS SUMINISTRO ENERGIA ILUMINACION ORNAMENTAL A EMCALI - BP Ficha EBI 22048213 "Mejoramiento de la Iluminación de los Bienes de Interés Cultural en el Municipio de Santiago de Cali".		
CONCEPTO DE PAGO	VALOR TOTAL	FACTURAS
Suministro de Energía a Marzo 2019	$ 16.765.736	2

3. ALCANCE JURÍDICO REALIZADO POR LA SUPERVISIÓN

Como introducción a este informe correspondiente al período enero, febrero y marzo de 2019, se destaca dentro del alcance jurídico el apoyo a la estructuración de las Resoluciones que la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales-UAESPM ha expedido para el reconocimiento y pago de los servicios prestados por EMCALI EICE ESP, que para el período rendido son las siguientes:

MES	RESOLUCIÓN
Diciembre 2018 - Suministro de Energía	Resolución 023 del 18-02-2019
Diciembre 2018- Otros costos EMCALI	Resolución 027 del 20-02-2019
Enero 2019- Suministro de energía	Resolución 052 del 18-03-2019
Diciembre 2018- Expansión Otro sí No. 8	Resolución 053 del 18-03-2019
Diciembre 2018 - Expansión Otro sí No. 9	Resolución 054 del 18-03- 2019
Enero 2019 – Otros costos EMCALI	Resolución 055 del 19-03-2019
Enero 2019 – Expansión Otro sí No. 9	Resolución 056 del 19-03-2019
Enero 2019 – Expansión Otro sí No. 8	Resolución 057 del 19-03-2019

3.1. ACTIVIDADES REALIZADAS:

Se brindó apoyo jurídico a la supervisión del Convenio Interadministrativo para la prestación del servicio de Alumbrado Público, en lo concerniente a ajustes de oficios y acompañamiento en mesa de trabajo llevada a cabo el cuatro (4) de febrero de 2019, con el fin de tratar lo relacionado con el material retirado por modernización y obsolescencia; a ajustes de oficios en respuesta al Concejo de Santiago de Cali, a la Personería Municipal y a la Secretaría de Vivienda del Municipio de Santiago de Cali, sobre las competencias de la Unidad. Así mismo, se brindó acompañamiento en mesa de trabajo llevada a cabo el seis (6) de marzo de 2019, con el fin de tratar lo relacionado con el daño ocasionado a algunas palmeras por evento denominado

"Tiendas de mi Valle", llevado a cabo en el marco del Alumbrado Navideño 2018. Frente a estos temas se realizó el análisis jurídico respectivo y se proyectó desde ese alcance, las respectivas comunicaciones.

Para el período rendido se brindó apoyo en lo relacionado con el análisis jurídico de los conceptos por la prestación del servicio de alumbrado público, que se hallan en controversia con EMCALI EICE ESP, realizando las conclusiones respectivas y asistiendo a la reunión convocada por el Departamento Administrativo de la Gestión Jurídica Pública del Municipio. Adicionalmente, en las distintas actividades que se presenten, en lo relacionado con la cronología y estructura del concepto jurídico, técnico, financiero y la cronología de las etapas frente a la controversia que se ha presentado con EMCALI EICE ESP, por las actividades inherentes a la prestación del servicio de alumbrado público, que no han sido reconocidas por el Municipio, por deficiencia e insuficiente probatoria.

Se brindó apoyo en la verificación y análisis jurídico de los documentos contractuales derivados del Convenio interadministrativo suscrito por el Municipio de Santiago de Cali y EMCALI EICE ESP, para la prestación del servicio de alumbrado público, relacionado con la estructura del proyecto de OTRO SÍ No. 10, en cuanto al análisis jurídico y ajustes realizados previamente al envío al Departamento Administrativo de la Gestión Jurídica Pública y al Departamento Administrativo de Contratación Pública y posteriormente, en el acompañamiento a la mesa de trabajo llevada a cabo el 19 de febrero de 2019 en el Departamento Administrativo de Contratación Pública, para revisar y analizar el proyecto de OTRO SÍ No. 10 al Convenio.

Se llevó a cabo la integración de los aspectos jurídicos con los otros alcances del equipo interdisciplinario de la supervisión de alumbrado público, en lo concerniente al análisis jurídico de la normativa vigente y aplicable a las actividades ejecutadas en virtud del Convenio interadministrativo celebrado con EMCALI EICE ESP, para la prestación del Servicio de Alumbrado Público.

En atención a la solicitud realizada por EMCALI EICE ESP radicada mediante el oficio No. 201941730100100022, relacionada con la autorización para el traslado de luminarias desmontadas en el marco de la modernización del Sistema de Alumbrado Público 2018, se apoyó desde el alcance jurídico, en los siguiente términos:

"La modificación al Convenio Interadministrativo a través del Otro Sí No. 3 del 25 de julio de 2006, incluyó en su cláusula primera: "REVERSIÓN DE LOS BIENES.- Una vez haya finalizado el plazo del convenio interadministrativo EMCALI EICE ESP por sí mismo o con quien éste haya celebrado alianza estratégica, contrato o convenio, deberá revertirle a EL MUNICIPIO todos y cada uno de los bienes utilizados en el servicio de la prestación del mismo y adquiridos con recursos de la tarifa de alumbrado público, libre de todo gravamen y sin ningún costo para EL MUNICIPIO." (...). Así las cosas, dado que el plazo del convenio interadministrativo no ha vencido, la figura de la reversión no procede; frente a lo cual, EMCALI es la directa responsable de la custodia y cuidado de los bienes que integran el Sistema de Alumbrado Público. Vale aclarar que lo anterior no exime a EMCALI EICE ESP de la responsabilidad de continuar

enviando en forma mensual al Municipio de Santiago de Cali-Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales-UAESPM, el Plan de Gestión.

Es importante señalar que la Metodología expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas para la determinación de los costos máximos que deberán aplicar los municipios o distritos, con el fin de remunerar a los prestadores del servicio, definió la actividad de administración del Servicio de Alumbrado Público, como aquella relacionada con "el personal administrativo y operativo, las instalaciones locativas, incluyendo bodegas y garajes, los servicios públicos, de comunicaciones de dichas instalaciones entre otros." (...). Concomitante con lo anterior, el Convenio Interadministrativo celebrado por el Municipio y EMCALI EICE ESP, en el objeto contractual y en las obligaciones especiales de la entidad contratista, determina la administración como una actividad a su cargo, frente a lo cual es de aclarar que la responsabilidad del bodegaje es exclusiva de EMCALI y que los elementos del Sistema de Alumbrado Público retirados bien por el cambio de tecnología o por su estado de obsolescencia, estarán bajo su custodia y cuidado.

Cabe aclarar que frente al proceso de modernización del Sistema de Alumbrado Público, el Municipio-Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales, ha venido implementando mecanismos para la disposición final de los elementos retirados e igualmente, para los que son considerados obsoletos por haber cumplido su vida útil; proceso que es previamente avalado por el organismo a mi cargo.

En cuanto a la metodología que tiene que ver con la figura del "cuerpo cierto", es de precisar que los proyectos cuyos elementos se desmonten deberán separarse en dos (2) grupos: material reutilizable y material obsoleto. El reutilizable será objeto de conteo y verificación de acuerdo con sus especificaciones técnicas. El obsoleto se embalará como cuerpo cierto.(...)

Se brindó apoyo a la Supervisión de Alumbrado Público, relacionada con la solicitud de conceptos jurídicos ante las áreas del Municipio competentes para tal fin, frente al desarrollo de actividades derivadas del Convenio Interadministrativo celebrado por el Municipio de Santiago de Cali y EMCALI EICE ESP, proyectando el análisis jurídico de los conceptos actualmente en controversia con EMCALI EICE ESP, relacionados con la prestación del Servicio de Alumbrado Público.

Se brindó apoyo para los procesos contractuales que lleve a cabo la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales, en desarrollo de la Ficha de Estadísticas Básicas de Inversión (EBI), relacionada con el Alumbrado Público, desde el alcance jurídico en la elaboración de los Estudios previos del proceso contractual para el Diseño del alumbrado navideño 2019; en el análisis y respuesta a las observaciones presentadas al proyecto de pliego de condiciones y en el acompañamiento a la diligencia de negociación con el único oferente del proceso contractual relacionado con el Diseño del alumbrado navideño 2019, llevada a cabo el primero (1º) de marzo de 2019.

Se brindó apoyo jurídico en la elaboración de estudios previos y supervisión de los contratos que se suscriban en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales. En el periodo rendido, lo relacionado con el proceso de concurso de méritos para la elaboración del Diseño del Alumbrado Navideño 2019; la estructuración del proceso de logística para el Alumbrado Navideño 2019 y la estructuración del proceso contractual relacionado con los shows tecnológicos para el Alumbrado Navideño. De igual forma, se brindó apoyo en la mesa de trabajo llevada a cabo con la Interventoría para el Alumbrado Navideño 2018, con el fin de revisar el informe final de cara a la liquidación del contrato.

4. ACTIVIDADES EN EL ALCANCE ADMINISTRATIVO

4.1. Personal de apoyo a la Supervisión del Municipio

De acuerdo con lo pactado en el Convenio Interadministrativo entre Emcali y este Municipio a quien le corresponde realizar el control, vigilancia y seguimiento al Convenio es al Municipio de Cali, por ello mediante la Decreto No. 411.0.20.0219 del 8 de mayo del 2018, se relacionan a continuación los siguientes profesionales que han sido el apoyo en esta labor de apoyo a la supervisión de alumbrado Público

No.	NOMBRE	ÁREA DE APOYO
1	Alejandro Reina Hoyos	Supervisión Técnica
2	Ángela María Perea Meneses	Supervisión Técnica
3	Augusto Martínez Pérez	Supervisión Técnica
4	Claudia Alexandra Franco Vicuña	Supervisión Administrativa
5	Constanza Guzmán Alban	Supervisión Jurídica
6	Diego Arce Acosta	Supervisión Técnica
7	Francisco Javier Bonilla Hurtado	Profesional Especializado
8	Giovanna Valencia Alvarado	Supervisión Fiduciaria
9	Guillermo Botero	Supervisión Técnica
10	James Alexis Sánchez Perlaza	Supervisión Técnica
11	Julián Patiño Mejía	Supervisión Técnica
12	Laura Ordoñez Cardona	Supervisión Técnica
13	Mauricio Santacruz Rojas	Supervisión Técnica
14	Oscar Leonardo Zarate Hurtado	Supervisión Técnica
15	Rebeca Puentes Obando	Supervisión Financiera
16	Víctor Tascón Palomino	Supervisión Jurídica
17	Wólfram David Arango Correa	Supervisión Técnica
18	Yurlay Andrea Granja Tezna	Supervisión Financiera

Tabla 15 Personal Alumbrado Público

4.2. Indicador del PQR (Peticiones, Quejas y Reclamos)

En el presente informe se consigna la información revisada para la validación de los PQR de los daños registrados por el sistema Alumbrado Público, conforme a lo establecido en el Retilap estipulado en el capítulo 7 numeral 4, con el propósito de verificar que realmente los reclamos se hayan atendido por el operador y de auditar la calidad de la información incluida en la base de datos de acuerdo a la norma NTC ISO 4. Parte 1 "planes de muestreo determinado por el nivel aceptable de calidad (NAC o AQL) para inspección lote a lote", la cual se realiza mediante la información del aplicativo APSOFT.

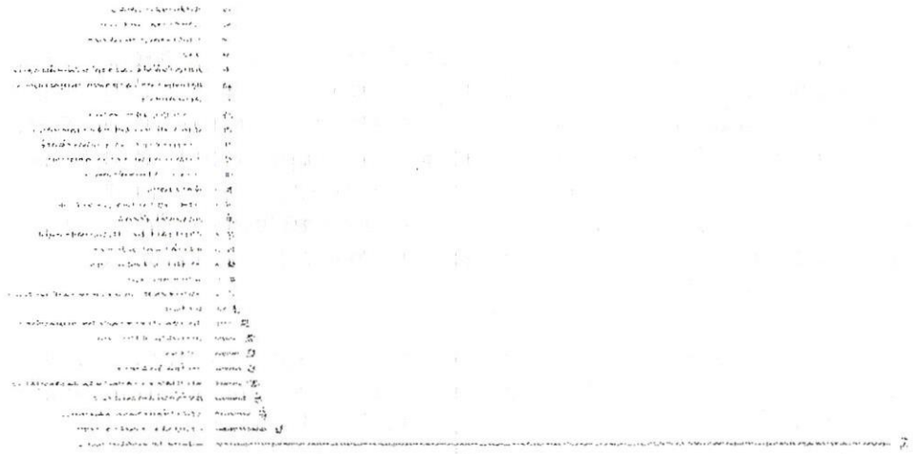
El informe que corresponde a los meses de enero, febrero y marzo que corresponde al primer trimestre del año 2019, se realiza mediante la consolidación haciendo énfasis en los valores, resultado de la información descargada en el APSOFT; la muestra realizada se hace mediante la norma NTC ISO 4, para realizar la actividad de la verificación mediante llamadas telefónicas a los ciudadanos que reportan los daños en el Alumbrado Público.

En el siguiente cuadro se consolida la información del PQR del primer trimestre del año 2019 de acuerdo con la información de la página http://www.alumbradocali.com.co/ en el Link de APSOFT:

Se evidenció mediante la página de APSOFT, el total de las quejas peticiones y reclamos de este trimestre fue de 16.572 contra 15.151 del trimestre pasado con una diferencia de 1.421, estos registros fueron realizados por cuenta de la comunidad, de la Supervisión de Emcali, por Megaproyectos y la Supervisión del Municipio, donde el Ítem con mayor registros en este trimestre fue el de luminaria apagada con 11.647, contra el cuarto trimestre del año de 2018 con 10.464, y una diferencia de 1.421.

DAÑO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	Rural	Total
1 LUMINARIA APAGADA	129	1318	501	476	454	526	399	411	355	381	398	146	367	491	370	328	1454	397	950	156	422	379	939	11647
PROYECTOS ESPECIALES	12	65	14	17	28	64	21	58	23	25	34	15	57	62	63	10	65	25	35	6	86	44	51	881
LUMINARIA INTERMITENTE	4	54	13	31	31	37	19	31	19	29	26	11	30	31	27	17	52	26	42	7	23	14	33	607
LUMINARIA DIRECTA	10	40	12	18	30	31	9	16	23	37	9	9	26	23	23	13	74	10	52	7	31	23	14	540
LUMINARIAS APAGADAS EN CANCHA	12	20	2	15	20	97	20	6	7	17	29	2	21	52	14	17	28	18	19	4	11		28	459
PODA DE ARBOL	3	70	8	8	13	11	11	8	3	10	5	1	1	3	9	7	79	11	63	1	3	64	35	422
OTROS	2	35	24	11	13	23	13	19	44	11	28	11	12	20	24	4	37	5	40	1	9	11	25	422
CIRCUITO APAGADO	5	39	18	24	9	9	3	4	18	3	8	2	11	13	6	8	59	4	38	2	15	29	49	376
LUMINARIAS APAGADAS EN PARQUE	2	30	21	6	22	10	4		5	11	5	5	14	17	27	9	85	4	8	1	8	2		298
HURTO		25	12	4			3	6	8	13	3		1		1		39	14	25	3		9	4	170
LUMINARIAS APAGADAS EN AVENIDA		7	11	3	3	6	1	1	4	5	6		2	4		2	16		10	5	4	7		97
LINEA AP ROTA		13		1	2	2		1		5	3			4	3	2	9	3	7		2	4	27	87
REVISION NOCTURNA	3	8	3	1		3	2	2	3	4	5		4	2	2	1	13	1	4	2	4	1	14	82
REPARACION TALLER									78															78
MANTENIMIENTO DE MASTILES		17	8	14		3	3	7	2	3			1	6		1	2				1			67
POSTE TORCIDO		4		4	2	1	1	2		4	2	1	2	8	1	2	3	1	6		1	1	8	54
POSTE EN RIESGO DE CAER		7		1	1	2	1	4	3	1	1			7	1	1	1	2	7	3	5		2	50
SINIESTRO		4		3			2	1	2	4	1	1	7		4	1	8		2			1	5	46
LUMINARIA EN CORTO		1	1	2	1	5	1		1	7	6		1		1	6	2	4	4				2	45
LUMINARIAS LED DEFICIENTES		5		1	3	3	1	1		2	2					4	5		1		1	8	1	38
MANTENIMIENTO PREVENTIVO		4				3		2	2	1			1	2	1	2	10	1			3		1	33
LUMINARIA EN RIESGO DE CAER		1	2	2		3				6	2			1	2		1	1	2			1	2	26
CAMBIO DE ACRILICO		1						2			1			1			2				1		4	12
EXPANSION			1										1		1							1	7	11
LUMINARIAS DIRECTAS EN CANCHA					2	4					2							1	1					10
LUMINARIAS DIRECTAS EN AVENIDA		1											1								1	1		4
CPL						2													2					4
EVENTOS ESPECIALES									1					2										3
USUARIO MOLESTO		1															1							2
DAÑO NAVIDEÑO																			1					1
Total	182	1770	646	644	634	845	413	583	601	579	576	204	560	749	580	435	2045	527	1319	198	631	600	1251	16572

Tabla 16 Tabla representativa del PQR del primer trimestre 2019.



Gráfica 3 PQR total del primer trimestre 2019.

El siguiente cuadro representa la intensidad del PQR de este primer trimestre evidenciando de esta manera por orden las comunas con más llamados de daños registrados.

DAÑO	TOTAL
17	2045
2	1770
19	1320
RURAL	1251
6	845
14	749
3	646
4	644
5	634
21	631
9	601
22	600
8	583
15	580
10	580
11	576
13	560
18	527
16	435
7	416
12	204
20	198
1	182
Total	16577

- Reportes directos del PQR primer trimestre 2019.

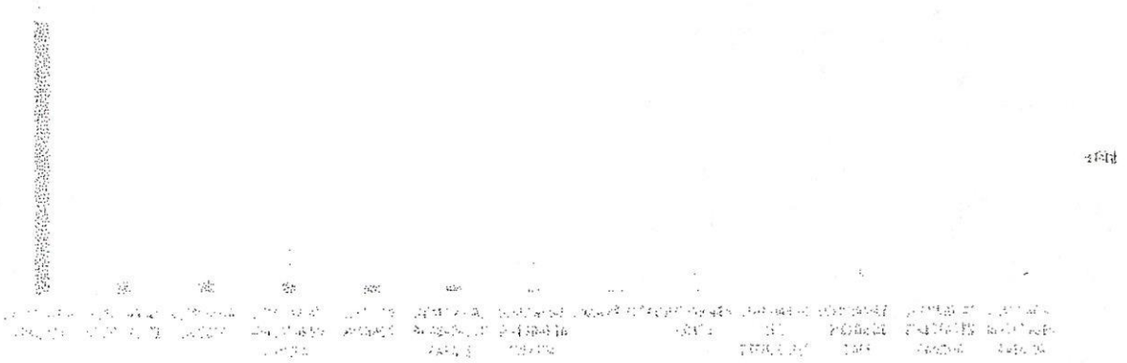
Los reportes del PQR correspondiente a los daños director del alumbrado público fueron 13 ítems, de los cuales la luminaria apagada fue de 11.652, seguida de luminaria intermitente con 607; luminarias apagadas en avenida se reportaron 4 en este trimestre.

La comuna 17, 2 y 19 son las comunas con más registros 1.785, 1.529 y 1.135 respectivamente, en cuanto a la zona rural se reportaron 1.095.

El siguiente cuadro muestra los daños reportados directamente del alumbrado público, por comuna.

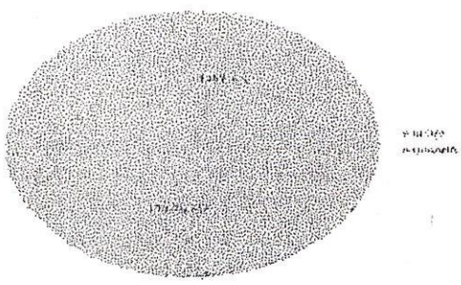
DAÑO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	RURAL	Total
1 LUMINARIA APAGADA	129	1318	501	476	454	526	302	411	355	382	398	146	367	491	370	328	1454	397	951	156	422	379	939	11652
LUMINARIA INTERMITENTE	4	54	13	31	31	37	19	31	19	29	26	11	30	31	27	17	52	26	42	7	23	14	33	607
LUMINARIA DIRECTA	10	40	12	18	30	31	9	16	23	37	9	9	26	23	23	13	74	10	52	7	31	23	14	540
LUMINARIAS APAGADAS EN CANCHA	12	20	2	15	20	97	20	6	7	17	29	2	21	52	14	17	28	18	19	4	11		28	459
CIRCUITO APAGADO	5	39	18	24	9	9	3	4	18	3	8	2	11	13	6	8	59	4	38	2	15	29	49	376
LUMINARIAS APAGADAS EN PARQUE	2	30	21	8	22	10	4		5	11	5	5	14	17	27	9	85	4	8	1	8	2		298
LUMINARIAS APAGADAS EN AVENIDA		7	11	3	3	6	1	1	4	5	6		2	4		2	16		10	5	4	7		97
LINEA AP ROTA		13		1	2	2		1		5	3			4	3	2	9	2	7		2	4	27	87
LUMINARIA EN CORTO		1	1	2	1	5	1		1	7	6		1		1	6	2	4	4				2	45
LUMINARIAS LED DEFICIENTES		5		1	3	3	1	1		2	2					4	5		1		1	8	1	38
LUMINARIA EN RIESGO DE CAER		1	2	2		3				6	2			1	2		1	1	2			1	2	26
LUMINARIAS DIRECTAS EN CANCHA					2	4					2							1	1					10
LUMINARIAS DIRECTAS EN AVENIDA		1											1								1	1		4
Total	162	1529	581	581	577	733	360	471	432	504	496	175	473	636	473	406	1785	467	1135	182	518	468	1095	14239

Tabla 17 tabla de PQR generados por daños directos al Alumbrado Público por comuna.



Gráfica 4 Reportes PQR daños directos del Alumbrado Público.

En la ciudad existen dos zonas, rural y urbana, se puede evidenciar en el siguiente cuadro, los reportes registrados en cuanto a las dos zonas de la ciudad; en la zona rural se reportaron 1.251, contrario a la zona urbana con 15.577.



Gráfica 5 Relación de los llamados de PQR por zona.

DAÑO	total
RURAL	1251
URBANA	15326
Total	16577

- Daños reportados por mes.

En cuanto en los daños registrados en este primer trimestre en el cual se encuentran los meses de enero, febrero y marzo del año 2019, se evidencia que no hay mucha diferencia de mes a mes, se sigue una constante, sin embargo aunque sea muy pequeña la diferencia, en enero se registraron 4.589, febrero 4.874 y marzo 4.776 se evidencia que febrero fue el mes con más registros en este trimestre, la luminaria apagada sigue siendo una constante en este trimestre con 11.652, aunque en el mes de febrero se reportaron 105 menos que el mes de marzo siendo este el mes con mayor registros en este Ítem con 4.004.

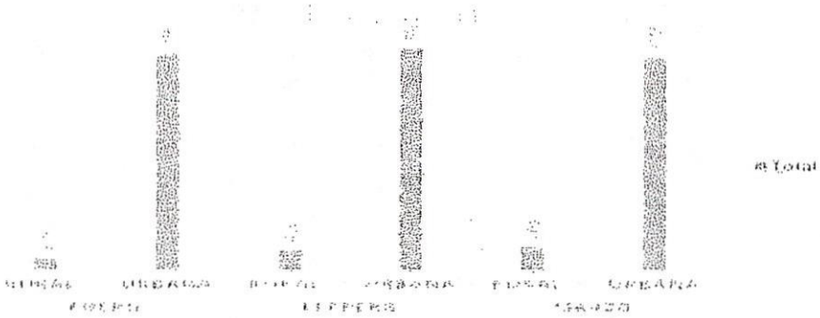
DAÑO	ENERO	FEBRERO	MARZO	Total
1 LUMINARIA APAGADA	3749	4004	3899	11652
LUMINARIA INTERMITENTE	201	225	181	607
LUMINARIA DIRECTA	190	156	194	540
LUMINARIAS APAGADAS EN CANCHA	125	135	199	459
CIRCUITO APAGADO	101	148	127	376
LUMINARIAS APAGADAS EN PARQUE	111	96	91	298
LUMINARIAS APAGADAS EN AVENIDA	58	22	17	97
LINEA AP ROTA	25	37	25	87
LUMINARIA EN CORTO	15	14	16	45
LUMINARIAS LED DEFICIENTES	6	24	8	38
LUMINARIA EN RIESGO DE CAER	3	6	17	26
LUMINARIAS DIRECTAS EN CANCHA	3	5	2	10
LUMINARIAS DIRECTAS EN AVENIDA	2	2		4
Total	4589	4874	4776	14239

Tabla 18 reportes directos del alumbrado público por mes

Daño	Rural	Urbana	Total
ENERO	228	4355	4583
MARZO	459	4300	4759
FEBRERO	406	4460	4866
Total	1093	13115	14208

Tabla 19 Reportes por mes y zona.

Los llamados del PQR, se distribuyeron de la siguiente manera según los meses del primer trimestre del 2019.



Gráfica 6 PQR por mes y zona.

En la siguiente tabla, se puede constar los reportes de los daños reportados por mes, donde se evidencia que el mes donde más hubo reportes fue el de febrero con 5.690, seguido del mes de marzo y por último el mes de enero, donde el ITEM Luminaria apagada es el mayor reporte.

DAÑO	ENERO	MARZO	FEBRERO	Total
1 LUMINARIA APAGADA	3746	3899	4002	11647
PROYECTOS ESPECIALES	312	234	335	881
LUMINARIA INTERMITENTE	201	181	225	607
LUMINARIA DIRECTA	190	194	156	540
LUMINARIAS APAGADAS EN CANCHA	125	199	135	459
PODA DE ARBOL	100	161	161	422
OTROS	144	171	107	422
CIRCUITO APAGADO	101	127	148	376
LUMINARIAS APAGADAS EN PARQUE	111	91	96	298
HURTO	43	69	58	170
LUMINARIAS APAGADAS EN AVENIDA	58	17	22	97
LINEA AP ROTA	25	25	37	87
REVISION NOCTURNA	27	30	25	82
REPARACION TALLER	28	23	27	78
MANTENIMIENTO DE MASTILES	10	34	23	67
POSTE TORCIDO	10	17	27	54
POSTE EN RIESGO DE CAER	16	19	15	50
SINIESTRO	12	8	26	46
LUMINARIA EN CORTO	15	16	14	45
LUMINARIAS LED DEFICIENTES	6	8	24	38
MANTENIMIENTO PREVENTIVO	18	8	7	33
LUMINARIA EN RIESGO DE CAER	3	17	6	26
CAMBIO DE ACRILICO	6	4	2	12
EXPANSION	7	1	3	11
LUMINARIAS DIRECTAS EN CANCHA	3	2	5	10
LUMINARIAS DIRECTAS EN AVENIDA	2		2	4
CPL		3	1	4
EVENTOS ESPECIALES	2		1	3
USUARIO MOLESTO		2		2
DAÑO NAVIDEÑO	1			1
Total	5322	5560	5690	16572

Tabla 20 Información de daños registrados por mes.

- Reportes por mes y actor en el trimestre.

En cuanto a los reportes registrados en ese trimestre, se hallan cuatro actores, Supervisión del Municipio, Supervisión de Emcali, Megaproyectos y el ciudadano. Se

evidencia que el ciudadano siempre tiene la mayor participación con 13.655, para el mes de marzo este tuvo mayores registros con 4.873 seguido de febrero con 4.355 y por ultimo enero con 4.327, seguidamente la supervisión del municipio con 1.669 y tuvo más participación en el mes de febrero con 780, seguido de enero con 537 y marzo finalmente con 362; La supervisión de Emcali , tuvo una participación de 806 reportes, el mes de marzo reporto 307 enero 276 y febrero con223 y por ultimo Megaproyectos con 547 en el que en el mes de febrero reporto 334, enero 185 y marzo con 28.

MES	CIUDADANO	MEGAPROYECTOS	SUPERVISION EMCALI	SUPERVISION MUNICIPIO	Total
ENERO	4327	185	276	537	5325
FEBRERO	4355	334	223	780	5692
MARZO	4873	28	307	352	5560
Total	13555	547	806	1669	16577

Tabla 21 Reporte por mes y actor.



Gráfica 7 Reporte por mes y actor.

- Reporte de Indicadores del PQR del primer trimestre 2019.

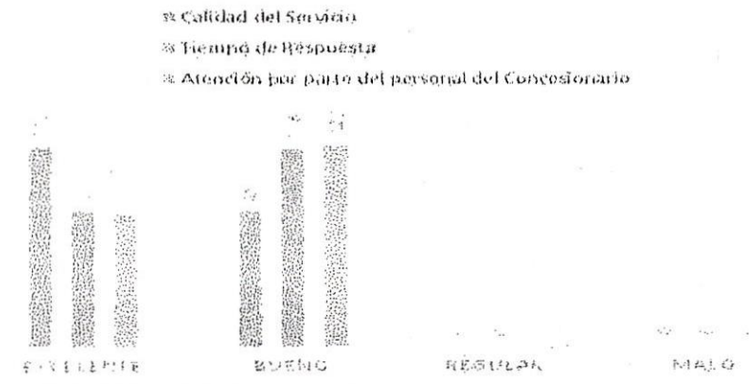
Con el fin de evaluar el cumplimiento de tiempo de repuesta pactado para atender los PQR a nivel del Municipio, se realizó la encuesta mediante la muestra, estos fueron valorados de acuerdo con los tres indicadores establecidos en la supervisión de Alumbrado Público los cuales son: 1. Calidad de Servicio 2. Tiempo de Respuesta 3. Atención por parte del concesionario según lo pactado, realizado en el mes de mayo.

La muestra se realiza mediante la norma NTC ISO 4. Parte 1 "planes de muestreo determinado por el nivel aceptable de calidad (NAC o AQL) para inspección lote a lote", por lo anterior se realizó mediante llamadas telefónicas la verificación de los PQR registrados en el aplicativo APSOFT, los primeros cinco días del mes siguiente al registro evidenciando lo siguiente:

- Resultados Indicadores del Servicio.
- Indicadores enero.

[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Calidad del Servicio	119	42%	81	47%	0	0%	0	0%
Tiempo de Respuesta	82	29%	118	24%	0	0%	0	0%
Atención por parte del personal del Concesionario	80	28%	120	29%	0	0%	0	0%
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

Tabla 22 Resultado de indicadores del servicio mes de enero 2019.



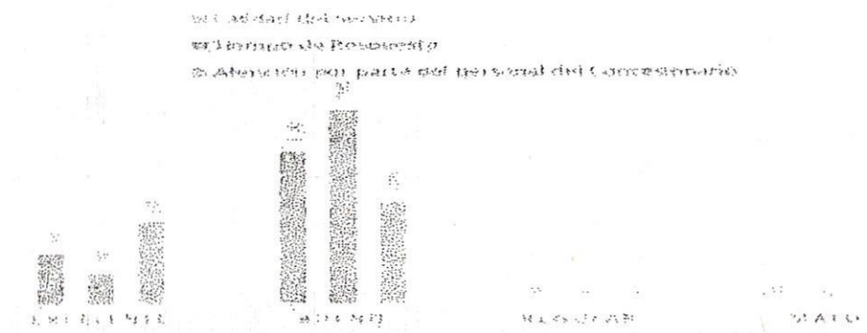
Gráfica 8 Resultado de indicadores del servicio mes de enero 2019.

Mediante la información resultante del sondeo realizado, de los llamados de PQR del mes de enero 2019, se pudo evidenciar Calidad del servicio para 119 ciudadanos fue excelente, mientras que para 81 ciudadanos fue bueno; para el indicador del tiempo de respuesta 82 ciudadanos manifestaron que fue excelente, mientras que para 118 fue bueno y para el indicador atención por parte del personal del concesionario 80 ciudadanos manifestaron que fue excelente, mientras que para 120 fue bueno.

- Indicadores mes febrero.

[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Calidad del Servicio	50	31%	150	34%	0	0%	0	0%
Tiempo de Respuesta	30	19%	190	43%	0	0%	0	0%
Atención por parte del personal del Concesionario	80	50%	100	23%	0	0%	0	0%
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

Tabla 23 Resultado de indicadores del servicio mes de febrero 2019.



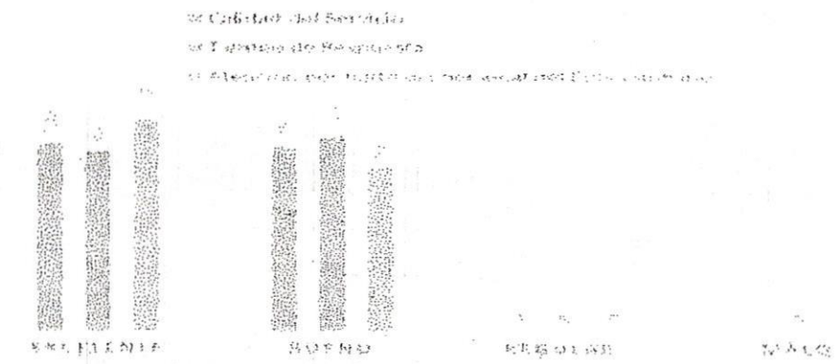
Gráfica 9 Resultado de indicadores del servicio mes de febrero 2019.

Mediante la información resultante del sondeo realizado, de los llamados de PQR del mes de febrero 2019, se pudo evidenciar Calidad del servicio para 50 ciudadanos fue excelente, mientras que para 150 ciudadanos fue bueno; para el indicador del tiempo de respuesta 30 ciudadanos manifestaron que fue excelente, mientras que para 190 fue bueno y para el indicador atención por parte del personal del concesionario 80 ciudadanos manifestaron que fue excelente, mientras que para 100 fue bueno.

- Indicadores mes marzo.

Calidad del Servicio	30	19%	145	35%	0	0%	0	0%
Tiempo de Respuesta	37	23%	163	39%	0	0%	0	0%
Atención por parte del personal del Concesionario	93	58%	107	26%	0	0%	0	0%

Tabla 24 Resultado de indicadores del servicio mes de marzo 2019.



Gráfica 10 Resultado de indicadores del servicio mes de marzo 2019.

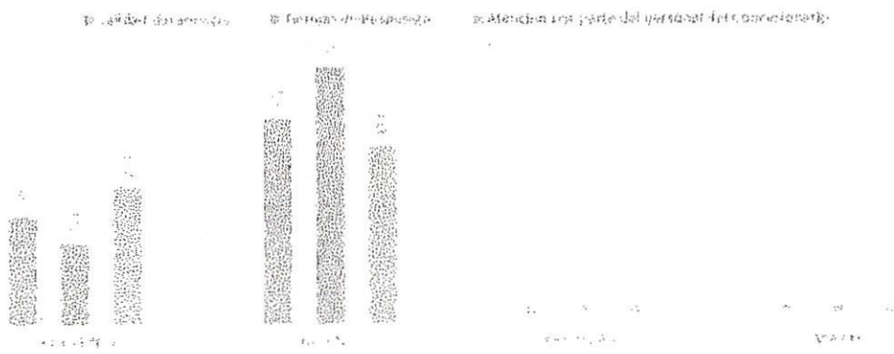
Mediante la información resultante del sondeo realizado, de los llamados de PQR del mes de marzo 2019, se pudo evidenciar Calidad del servicio para 30 ciudadanos fue excelente, mientras que para 145 ciudadanos fue bueno; para el indicador del tiempo

de respuesta 37 ciudadanos manifestaron que fue excelente, mientras que para 163 fue bueno y para el indicador atención por parte del personal del concesionario 93 ciudadanos manifestaron que fue excelente, mientras que para 107 fue bueno.

Trimestre total

ITEM	EXCELENTE	PORCENTAJE	BUENO	PORCENTAJE	REGULAR	PORCENTAJE	MALO	PORCENTAJE
Calidad del Servicio	199	33%	376	32%	0	0%	0	0%
Tiempo de Respuesta	149	23%	471	40%	0	0%	0	0%
Atención por parte del personal del Concesionario	253	58%	327	28%	0	0%	0	0%
Total	601	100%	1174	100%	0	0	0	0

Tabla 25 Cuadro resumen indicadores del PQR.



Gráfica 11 Indicadores resumen del PQR

4.3. Control y verificación del pago de la seguridad social, certificación de capacitación en manejo de alturas, cumplimiento de las normas de salud ocupacional y seguridad industrial

Se enviaron a Emcali oficios mediante los cuales se solicitó el envío de la información en cuanto el pago de la seguridad social, del personal que está vinculado con el prestador del servicio, solicitando la relación del personal a su cargo con sus respectivos pagos, estos oficios son remitidos por Megaproyectos a la interventoría de Emcali y esta a su vez a la Supervisión de Alumbrado Público, así mismo se solicitud de envío de la información de la certificación de alturas del personal que está vinculado con el prestador del servicio, estos oficios son remitidos por Megaproyectos a la interventoría de Emcali y esta a su vez a la Supervisión de Alumbrado Público, por ultimo la información correspondiente a la verificación de las normas de salud ocupacional y la seguridad industrial, esta debe ser realizada por Emcali a las oficinas de Megaproyectos, estas solicitudes se realizaron mediante los siguientes oficios en el primer trimestre del 2019.

RADICADO	ENTIDAD	ASUNTO
Radicado No.: 20194182010000185 1 Radicado No.: 20194182010000347 1 Radicado No.: 20194182010000831 1	EMCALI	Solicitud de la certificación de alturas del personal técnico e información del pago de la seguridad social y parafiscales del personal operativo y administrativo y la del personal Megaproyectos S.A.
Radicado No.: 20194182010000186 1 Radicado No.: 20194182010000348 1 Radicado No.: 20194182010000829 1	EMCALI	Solicitud de información en cuanto al cumplimiento del Plan Básico Legal y las Actas de las reuniones del Comité Paritario de Salud Ocupacional – COPASO.

Tabla 26 Radicados con solicitudes explícitas.

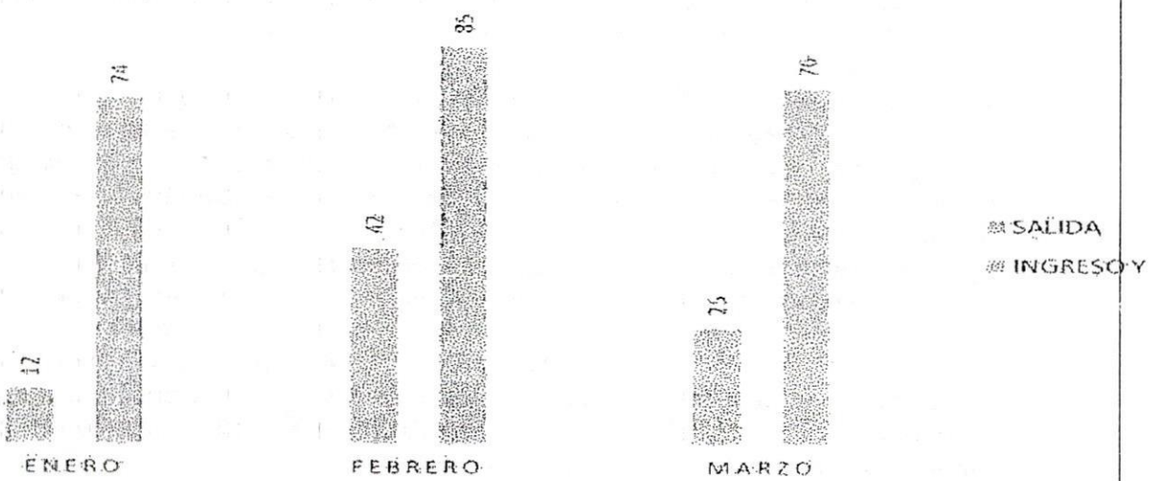
4.4. Información documental.

El cuadro de control de Orfeo se encuentra actualizado, se realiza el seguimiento de los oficios que ingresan como peticiones para la iluminación de la ciudad; así mismo para oficios que respuesta, informes etc.

El consolidado de oficios radicados durante el primer trimestre del 2019, se pueden verificar en la siguiente tabla:

Ítem	ENERO	FEBRERO	MARZO	Total
SALIDA	12	42	25	79
INGRESO Y O RESPUESTA	74	85	76	235
Total	86	127	101	314

Tabla 27 Discriminación de Orfeo por mes.



Gráfica 12 Representativa de Oficios por mes.

En estos términos pongo a consideración el informe del primer trimestre que comprende los meses de enero, febrero y marzo de la vigencia 2019, para los fines a que haya lugar.

Cordialmente,

ALEJANDRO ARIAS PÉREZ
Director Técnico
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales.

Consolidó Elaboró y Revisó en el Alcalde Administrativo:	Claudia Alexandra Franco Vicuña - Contratista
Elaboró y Revisó en el Alcance Técnico:	Angela María Perea Meneses – Contratista
Elaboró en el Alcance Financiero:	Andrea Granja Tezna– Contratista
Elaboró en el Alcance Fiducia:	Giovanna Valencia Alvarado – Contratista
Elaboró en el Alcance Jurídico	Constanza Guzmán Albán – Contratista
Revisó:	Francisco Javier Bonilla Hurtado- Profesional Especializado.

192

282

INFORME DE SUPERVISION DE ALUMBRADO PÚBLICO

PERIODO DEL INFORME; SEGUNDO TRIMESTRE DE 2019
CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE ALUMBRADO PÚBLICO SUSCRITO ENTRE EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI Y EMCALI EICE ESP

ALEJANDRO ARIAS PÉREZ
Director Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales

Santiago de Cali, junio 30 de 2019

L

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN 5

OBJETIVO 5

1. ACTIVIDADES EN EL ALCANCE TÉCNICO SEGUNDO TRIMESTRE 2019. 5

1.1. PLAN ANUAL DEL SERVICIO 2018 (PAS). 5
1.2 PROYECTOS DE BARRIO PLAN ANUAL DEL SERVICIO 2018 6
1.3 PROYECTOS MEGAOBRAS Y METROCALI 7
1.4 CONSOLIDADO ESTADO PROYECTOS PAS 2018 8
1.5 PROYECTOS DE CPL. 8
1.6 PROYECTOS PROGRAMA CAMBIO GRADUAL A LUZ BLANCA 8
1.7. EJECUCIÓN DE PROYECTOS. 9

2. ANÁLISIS DE HURTOS 9

3. VERIFICACIÓN DEL CÁLCULO DEL CONSUMO DE LA ENERGÍA EN EL SAP. 10

3.2 VALIDACIÓN DE LA CARGA ASOCIADA AL SALP. 10
- Cargas Adicionales: 10
- Cargas Ornamentales 11

3.3 VALIDACIÓN DE LA TARIFA DE ENERGÍA PARA EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. 16

4. INDICADOR DE LUZ BLANCA 17

4.2 INDICADOR DE EFECTIVIDAD DEL SERVICIO 18
5. ALCANCE FINANCIERO Y BANCARIO 19
- Cuenta de Ahorros No. 0502000900 del Banco Colpatria: 19

En esta cuenta se maneja el traslado del recaudo bruto de Impuesto de Alumbrado Público efectuado por Emcali 19
- Cuenta de Ahorros No. 484433768 del Banco Bogotá: 19
- Cuenta de Ahorros No. 95010022570 del Banco GNB Sudameris: 19
- Cuenta de Ahorros No. 95010862020 del Banco GNB Sudameris: 20
- Cuenta de ahorros no. 95010022680 del banco GNB Sudameris: 20

6. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 20

6.2 FICHA EBI 22048212 "MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE ALUMBRADO PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI" 20
6.3. FICHA EBI 22048213 "MEJORAMIENTO DE LA ILUMINACIÓN DE LOS BIENES DE INTERÉS CULTURAL EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI" 21

7. ALCANCE JURÍDICO REALIZADO POR LA SUPERVISIÓN 21

8. ACTIVIDADES EN EL ALCANCE ADMINISTRATIVO 26

8.1. PERSONAL DE APOYO A LA SUPERVISIÓN DEL MUNICIPIO. 26
8.2 INDICADOR DEL PQR (PETICIONES, QUEJAS Y RECLAMOS) 27
8.3. REPORTES DEL PQR POR ZONA. 29
8.4. DAÑOS REPORTADOS EN LA ZONA RURAL POR CORREGIMIENTO 38

8.5. DAÑOS DEL ALUMBRADO PÚBLICO REPORTADOS POR ACTOR. 39
8.6. DAÑOS REPORTADOS DIRECTAMENTE POR EL ALUMBRADO PÚBLICO. 40
8.7. DAÑOS REPORTADOS POR MES. 41
8.8. REPORTE DE INDICADORES DEL PQR DEL SEGUNDO TRIMESTRE 2019. 42
8.8.1. Indicadores abril 42
8.8.2. Indicadores mes mayo 43
8.8.3. Indicadores mes junio 43
8.9. CONTROL Y VERIFICACIÓN DEL PAGO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, CERTIFICACIÓN DE CAPACITACIÓN EN MANEJO DE ALTURAS, CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DE SALUD OCUPACIONAL Y SEGURIDAD INDUSTRIAL 44
8.10. INFORMACIÓN DOCUMENTAL. 44
8.11. CONTROL DE OFICIOS DEL ORFEO. 44

TABLAS

Tabla 2 estado de macroproyectos 8
Tabla 3 Revisión de proyectos Fecha de corte: junio 30 de 2019..... 8
Tabla 4 Revisión de proyectos Fecha de corte: junio 30 de 2019..... 8
Tabla 5 Estado de proyectos Fecha de corte: junio 30 de 2019 9
Tabla 6 Consolidado estado de proyectos Fecha de corte: junio 30 de 2019 9
Tabla 7 Análisis de Hurtos 10
Tabla 8 Inventario y consumo de cargas adicionales suministrado por Emcali..... 11
Tabla 9 Inventario y consumo de cargas ornamentales suministrado por Emcali. 11
Tabla 10 Tabla 330.4 del RETILAP. Pérdidas máximas aceptadas en los balastos para bombillas de sodio 12
Tabla 11 Pérdidas aplicadas por Emcali para las diferentes tecnologías..... 13
Tabla 12 Evolución carga [kWh/mes]e Inventario SALP..... 15
Tabla 13 Consolidado tarifa de marzo a mayo de 2019..... 17
Tabla 14 Crecimiento indicador de Luz Blanca 2019, Fecha de corte: junio 30 de 2019 18
Tabla 15 Cantidad de Luminarias Apagadas Reportadas 2019. Fecha de corte: junio 30 de 2019 18
Tabla 16 personal Alumbrado público 27
Tabla 17 Tabla representativa del PQR del segundo trimestre 2019..... 28
Tabla 18 Daños reportados en la zona urbana por barrio..... 38
Tabla 19 Daños reportados en la zona rural por Corregimiento. 39
Tabla 20 Reportes del PQR por mes y zona. 39
Tabla 21 PQR reportado por los actores..... 39
Tabla 22 tabla de PQR generados por daños directos al Alumbrado Público por comuna. 40
Tabla 23 reportes directos del alumbrado público por mes. 41
Tabla 24 Resultado de indicadores del servicio mes de abril 2019..... 42
Tabla 26Resultado de indicadores del servicio mes de junio 2019..... 43
Tabla 27 Radicados con solicitudes explicitas..... 44
Tabla 28 Discriminación de Orfeo por mes..... 45

ILUSTRACIÓN

Ilustración 1 Inventario luminarias 15
Ilustración 2 Comportamiento energía SALP 15
Ilustración 3 PQR correspondiente a las zonas de la ciudad. 29
Ilustración 4 Reportes por actor y mes. 40
Ilustración 5 Reportes PQR daños directos del Alumbrado Público 40
Ilustración 6 Registros del PQR por mes. 41
Ilustración 7 PQR por mes y zona. 42
Ilustración 8 Resultado de indicadores del servicio mes de abril 2019. 43
Ilustración 9 Resultado de indicadores del servicio mes de junio 2019. 44

INTRODUCCIÓN

En el presente informe se describen las actividades adelantadas por la Supervisión de Alumbrado Público en el periodo comprendido entre el 1 de abril al 31 de junio 30 del 2019, en el cual se desarrollan las actividades de supervisión al Convenio Interadministrativo suscrito entre el Municipio de Santiago de Cali y las Empresas Municipales de Cali EMCALI EICE ESP, para la prestación del Servicio de Alumbrado Público, con el fin de asegurar su correcta ejecución y cumplimiento de los términos establecidos en las normas vigentes sobre y en las cláusulas estipuladas en el Convenio.

Igualmente se presenta el seguimiento al cumplimiento del Plan de Desarrollo, programa 2.3.1 – Construyendo entornos para la vida, con el indicador del cambio gradual a luz blanca del sistema de alumbrado público, con el cual se viene realizando el cambio de luminarias con bombillas de sodio que emiten de luz amarilla por luminarias con fuentes de luz de color blanco de tipo MH, CMH o LED, de acuerdo con las solicitudes de la comunidad en el marco del programa de los Territorios progresan contigo. El objetivo de la Administración con el desarrollo de este programa es recuperar aquellos espacios de esparcimiento, distracción, recreación y mayor circulación, desalojando todo tipo de flagelos que en el pasado se apoderaron de ellos.

OBJETIVO

Realizar la Supervisión al Convenio Interadministrativo suscrito el 4 de Agosto de 1997 entre el Municipio de Santiago de Cali con Enercali S.A. E.S.P., hoy Emcali E.I.C.E.-E.S.P.S., para la prestación del servicio integral del Alumbrado Público dentro del Municipio de Santiago de Cali, de conformidad con el decreto extraordinario N° 411.0.20.0516 de 2016 articulo 222, mediante el cual se estableció la función de administrar la prestación del servicio de alumbrado público y supervisión de los prestadores del mismo, por parte de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales.

1. ACTIVIDADES EN EL ALCANCE TÉCNICO SEGUNDO TRIMESTRE 2019.

Este informe fue elaborado con base en los datos de la supervisión de Alumbrado Público desde el alcance técnico, frente a la revisión y aprobación de los proyectos de iluminación de alumbrado público con cargo al Impuesto de Alumbrado Público - SALP, así como en el seguimiento, control y liquidación de estos proyectos y los de hurto al Sistema, inventario de los elementos del SAP, determinando entre otras, la cantidad de luminarias con fuente de luz blanca y la cantidad de luminarias apagadas para el cálculo del indicador de *Luz Blanca* y de *Disponibilidad* respectivamente, como en el control y apoyo técnico general.

1.1. PLAN ANUAL DEL SERVICIO 2018 (PAS).

1.2 Proyectos de barrio Plan Anual del Servicio 2018

De acuerdo con el cronograma establecido para ejecución del Plan Anual del Servicio 2018, se continúa con un retraso del 6% % por parte Megaproyectos en la ejecución de las obras:

Valores			
ESTADO	CANT. BARRIOS	PUNTOS LUMINOSOS	INVERSION
EJECUTADO	50	21.920	$ 30.600.922.709
EN EJECUCIÓN	1	1406	$ 1.877.704.110
TOTAL	51	23.326	$ 32.478.626.819

A continuación, se relacionan los porcentajes de ejecución de los barrios

ITEM	MES	BARRIO	COM.	PUNTOS LUMINOSOS	INVERSION	ESTADO	PORCENTAJE EJECUCION
1	ene-18	EL MORTIÑAL	19	180	255.998.104	EJECUTADO	100%
2	ene-18	SIMON BOLIVAR	8	60	96.910.393	EJECUTADO	100%
3	ene-18	OLAYA HERRERA	4	140	183.873.927	EJECUTADO	100%
4	ene-18	MARCO FIDEL SUAREZ	4	57	82.133.843	EJECUTADO	100%
5	ene-18	SULTANA BERLIN	4	142	232.887.317	EJECUTADO	100%
6	ene-18	LEON XIII	11	157	209.199.063	EJECUTADO	100%
7	feb-18	LOS CONQUISTADORES	11	158	266.122.643	EJECUTADO	100%
8	feb-18	VILLANUEVA I	12	110	183.435.331	EJECUTADO	100%
9	feb-18	SANTA ROSA	3	197	311.683.335	EJECUTADO	100%
10	feb-18	LOS ANDES B - LA RIVIERA	5	169	210.941.642	EJECUTADO	100%
11	feb-18	LOS PINOS	7	185	225.096.093	EJECUTADO	100%
12	feb-18	EVARISTO GARCIA	4	82	116.309.724	EJECUTADO	100%
13	mar-18	SECTOR PATIO BONITO	1	281	411.563.876	EJECUTADO	100%
14	mar-18	MELENDEZ	18	168	247.063.538	EJECUTADO	100%
15	mar-18	SINDICAL	12	199	295.867.770	EJECUTADO	100%
16	mar-18	TIERRA BLANCA	20	128	161.834.783	EJECUTADO	100%
17	mar-18	SAN JUDAS TADEO II	10	127	168.796.784	EJECUTADO	100%
18	mar-18	VILLA MERCEDES-LAS GARZAS-VILLALUZ	21	174	259.837.597	EJECUTADO	100%
19	abr-18	ALTOS DE MENGA	2	415	780.150.461	EJECUTADO	100%
20	abr-18	SAN CAYETANO	3	250	288.941.071	EJECUTADO	100%
21	abr-18	LOS PARQUE BARRANQUILLA	5	531	725.046.282	EJECUTADO	100%
22	abr-18	PRIMITIVO CRESPO	8	298	460.947.478	EJECUTADO	100%
23	abr-18	SUCRE	9	532	771.535.404	EJECUTADO	100%
24	abr-18	SAN CRISTOBAL	10	274	430.520.256	EJECUTADO	100%
25	abr-18	EL POBLADO	13	420	617.449.338	EJECUTADO	100%
26	abr-18	LOS ROBLES	13	261	300.643.392	EJECUTADO	100%
27	abr-18	PRIMERO DE MAYO	17	250	378.893.502	EJECUTADO	100%

ITEM	MES	BARRIO	COM.	PUNTOS LUMINOSOS	INVERSION	ESTADO	PORCENTAJE EJECUCION
28	may-18	AGUACATAL	1	651	839.986.038	EJECUTADO	100%
29	may-18	LA RIVERA I	6	352	512.431.010	EJECUTADO	100%
30	may-18	ALFONSO LOPEZ 3° ETAPA	7	697	968.931.552	EJECUTADO	100%
31	may-18	LAS CEIBAS	7	623	851.274.370	EJECUTADO	100%
32	may-18	GUAYAQUIL	9	554	896.278.985	EJECUTADO	100%
33	may-18	REPUBLICA DE ISRAEL	16	698	1.057.937.562	EJECUTADO	100%
34	may-18	CAÑAVERALES - LOS SAMANES	17	635	1.040.638.966	EJECUTADO	100%
35	may-18	ALTO NAPOLES	18	610	711.267.979	EJECUTADO	100%
36	may-18	CHAMPAGNAT	19	312	460.148.757	EJECUTADO	100%
37	jun-18	VALLADO	15	801	1.070.978.887	EJECUTADO	100%
38	jun-18	CIUDADELA FLORALIA	6	1406	1.877.704.110	EN EJECUCIÓN	99%
39	jun-18	ALFONSO BONILLA ARAGON	14	1035	1.440.995.437	EJECUTADO	100%
40	jun-18	CALIMIO DECEPAZ	21	819	1.112.442.756	EJECUTADO	100%
41	jun-18	CORREGIMIENTO LA BUITRERA	RURAL	1381	1.802.778.450	EJECUTADO	100%
42	jun-18	CORREGIMIENTO MONTEBELLO	RURAL	880	974.880.546	EJECUTADO	100%
43	jun-18	URBANIZACION CIUDAD JARDIN	22	1056	1.585.478.364	EJECUTADO	100%
44	jun-18	MARROQUIN I ETAPA	14	777	892.295.355	EJECUTADO	100%
45	jun-18	JORGE ELIECER GAITAN	6	850	1.246.434.861	EJECUTADO	100%
46	jun-18	LA FLORA	2	866	1.333.239.267	EJECUTADO	100%
47	jun-18	MOJICA	15	937	1.265.350.261	EJECUTADO	100%
48	jun-18	CIUDAD 2000	17	1008	1.342.248.901	EJECUTADO	100%
49	jun-18	PARCELACIÓN MONACO - LA SULTANA	20	180	259.837.597	EJECUTADO	100%
50	jun-18	EL PEÑÓN	3	180	259.837.597	EJECUTADO	100%
51	jun-18	PIZAMOS 3	21	73	101.546.263	EJECUTADO	100%

1.3 Proyectos Megaobras y Metrocali

ESTADO DE MACROPROYECTOS					
#	No. Proy.	Nombre	Tipo	Clase de iluminación	Estado en Terreno
1	3810	MG16 – PARQUE RIO CALI	MEGAOBRAS	LED	EN EJECUCIÓN
2	-	AMPLIACIÓN CALI – JAMUNDÍ	MEGAOBRAS	LED	NO EJECUTADO
3	-	PUENTE RIO LILI	MEGAOBRAS	LED	NO EJECUTADO
4	-	PUENTE CRA 100 CON CALLE 25	MEGAOBRAS	LED	NO EJECUTADO

ESTADO DE MACROPROYECTOS					
#	No. Proy.	Nombre	Tipo	Clase de iluminación	Estado en Terreno
5	-	PARQUE CENTRAL	MEGAOBRAS	LED	NO EJECUTADO
6	-	TERMINAL SIMÓN BOLIVAR	MIO	LED	NO EJECUTADO
6	-	PATIO AGUABLANCA	MIO	LED	NO EJECUTADO
7	-	PATIO SUR	MIO	LED	NO EJECUTADO

Tabla 1 estado de macroproyectos

Actualmente se asisten a los comités de obra de cada proyecto, para realizar seguimiento de cada proyecto.

1.4 Consolidado estado proyectos PAS 2018

Hasta el 30 de junio de 2019 se revisaron 911 proyectos de pequeñas Expansión:

ESTADO REVISION PROYECTO	VIGENCIA						TOTAL
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
APROBADO	25	165	123	86	20	1	420
DEVUELTO	1	104	16				121
EN REVISIÓN		5	1	1			7
NO APROBADO	96	90	111	64	1	1	363
TOTAL	122	364	251	151	21	2	911

Tabla 2 Revisión de proyectos Fecha de corte: junio 30 de 2019

*Los proyectos en estado devuelto, se encuentran a cargo de Megaproyectos para que realice modificaciones en el diseño y/o presupuesto

1.5 Proyectos de CPL.

Hasta el 30 de junio de 2019 se revisaron 1541 proyectos de Cambio Potencia de Luminaria:

ESTADO REVISION PROYECTO	VIGENCIA					TOTAL
	2015	2016	2017	2018	2019	
APROBADO	486	502	270	33	1	1292
DEVUELTO	25	11	3			39
EN REVISIÓN	2	2	1			6
NO APROBADO	81	83	40		1	205
TOTAL	594	598	314	33	2	1541

Tabla 3 Revisión de proyectos Fecha de corte: junio 30 de 2019

*Los proyectos en estado devuelto, se encuentran a cargo de Megaproyectos para que realice modificaciones en el diseño y/o presupuesto.

1.6 Proyectos Programa Cambio Gradual a Luz Blanca

Hasta el 31 de marzo de 2019 se revisaron 4.471 proyectos de cambio gradual a luz blanca

ESTADO REVISION PROYECTO	VIGENCIA							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
APROBADO	267	1032	155	162	1035	1297	171	4119
DEVUELTO (*)		6		1	7	8	14	36
EN REVISIÓN				1	6	1	3	11
NO APROBADO	18	162	21	4	43	40	8	296
NIVEL C		3						6
TOTAL	286	1207	177	168	1091	1346	196	4471

Tabla 4 Estado de proyectos Fecha de corte: junio 30 de 2019

*Los proyectos en estado devuelto, se encuentran a cargo de Megaproyectos para que realice modificaciones en el diseño y/o presupuesto.

1.7. Ejecución de proyectos.

TIPO DE PROYECTO	TOTAL APROBADOS	ESTADO EN TERRENO		
		EJECUTADO	EN EJECUCION	NO EJECUTADO
ESP	4119	3953	15	151
EXP	420	420	0	0
CPL	1292	1292	0	0
% de ejecución de proyectos aprobados	5831	97,15%	0,26%	2,59%

Tabla 5 Consolidado estado de proyectos Fecha de corte: junio 30 de 2019

2. ANÁLISIS DE HURTOS

De acuerdo con los proyectos presentados por Emcali para liquidación, correspondientes a los meses de marzo, abril y mayo de 2019, y conforme a las validaciones realizadas por el equipo técnico de apoyo a la Supervisión de Alumbrado Público durante el mencionado periodo, se presentaron un total de 66 hurtos al sistema de Alumbrado Público del Municipio de Cali, siendo las comunas 17 y 19 las que mayor incidencia presentan y el valor validado por hurtos durante este periodo fue de $ 13.810.496

COMUNA	MAR-19	ABR-19	MAY-19	TOTAL PROYECTOS DE HURTOS	VALOR VALIDADO
2	4	1		5	$ 5.405.716
3	2	3		5	$ 5.688.236
4	2		1	3	$ 14.511.586
5	3	3		6	$ 6.477.614
6		4		4	$ 2.879.326
7	3	1		4	$ 1.673.969
9	1			1	$ 979.744

COMUNA	MAR-19	ABR-19	MAY-19	TOTAL PROYECTOS DE HURTOS	VALOR VALIDADO
11		1		1	$ 648.507
13	1			1	$ 142.600
14	2	1		3	$ 903.568
15	1			1	$ 1.287.490
17	1	11		12	$ 4.474.460
18	1	1		2	$ 1.301.985
19	10	2	2	14	$ 6.750.040
21	1	1		2	$ 2.491.100
22		1		1	$ 165.416
RURAL	1	1		2	$ 123.061
TOTAL	33	31	3	67	$ 55.904.418

Tabla 6 Análisis de Hurtos

En las comunas donde se presentó mayor cantidad de hurtos, nuevamente fueron la 17 y 19 con 12 y 14 respectivamente, sin embargo el valor mayor pagado por hurtos fue en la comuna 4 por un valor de $ 14.511.586.

3. VERIFICACIÓN DEL CÁLCULO DEL CONSUMO DE LA ENERGÍA EN EL SAP

3.2 Validación de la carga asociada al SALP.

Los datos que han sido entregados por Emcali y verificados en conjunto con la Supervisión, que se tuvieron en cuenta para realizar la validación del cálculo del consumo de energía son los siguientes:

- Cargas Adicionales:

Emcali define Carga Adicional como aquellas luminarias que están encendidas un tiempo diferente a 12 horas, instalaciones provisionales.

Ubicación	Tecnología	Potencia [W]	Cantidad	Factor De Utilización [horas/día]
Carga Adicional del Puente de la Cra.5, C25/26)	Sodio	70	18	12
Carga Adicional Iluminación K10 Entre C 10 Y C 15 Prov.	Sodio	400	22	12
Carga Adicional Iluminación Deprimido Cra. 23 con T 25	Sodio	150	22	12
	Sodio	400	10	12
Carga Adicional Consumo Energía 12 Horas Día Hundimiento	LED	7	274	12
	LED	70	184	12

Ubicación	Tecnología	Potencia [W]	Cantidad	Factor De Utilización [horas/día]
	LED	140	232	12
Carga Adicional Iluminación Diurna Deprimido C 23 con Cra 18	Sodio	150	20	12

Tabla 7 Inventario y consumo de cargas adicionales suministrado por Emcali.

- Cargas Ornamentales

De acuerdo con el recorrido realizado el día 15 de noviembre de 2017, en conjunto con Emcali y el apoyo técnico del grupo de Alumbrado ornamental de la UAESPM, se revisa y valida la siguiente información en cuanto a la carga y el tiempo de funcionamiento diario de esta iluminación:

Consumo Mensual Ornamental								
Ítem	Monumento	Referencia de luminaria	Cantidad	Watts/equipo + Perdidas	Watts Total	Consumo		
						Horas	Diario	Mensual
1	Cristo Rey	Color Reach	24	319	7.656	6	45.936	1.378.080
					Total			1.378.080
2	Tres Cruces	Color Graze	65	77	5.005	8	40.040	1.201.200
		Color Blast	18	55	990	8	7.920	237.600
					Total			1.438.800
4	Coltabaco	Ovaline	6	33	198	8	1.584	47.520
		Ovaline	18	44	792	8	6.336	190.080
		nano Pyros	17	23,1	392,7	8	3.142	94.248
		nano Pyros	2	23,1	46,2	8	370	11.088
		nano Pyros	17	23,1	392,7	8	3.142	94.248
		Ovaline	6	11	66	8	528	15.840
		Led Belt	14	82,5	1155	8	9.240	277.200
					Total			730.224
3	Puente España	Color Blast	4	55	220	8	1.760	52.800
		Pico Pyros	4	11	44	8	352	10.560
		Led Belt	12	82,5	990	8	7.920	237.600
					Total			300.960
13	Teatro Municipal	nano Pyros	25	23	575	8	4.600	138.000
		Ovaline	17	33	561	8	4.488	134.640
		Ovaline	6	11	66	8	528	15.840
		Keplero	17	35	595	8	4.760	142.800
					Total			431.280

Tabla 8 Inventario y consumo de cargas ornamentales suministrado por Emcali.

Ubicación	Tecnología	Potencia [W]	Cantidad	Factor De Utilización [horas/día]
Carga Adicional Estrella de Siloé	Sodio	19.810	1	8
Carga Adicional Iluminación Catedral y Ermita	Metal Halide	150	8	6
	Metal Halide	400	67	6

Ubicación	Tecnología	Potencia [W]	Cantidad	Factor De Utilización [horas/día]
	Sodio	1000	2	6
	Sodio	150	18	6
	Sodio	250	6	6
	Sodio	400	2	6
Carga Adicional Iluminación Entradas a Cali	Sodio	250	Desmontadas	

I. Pérdidas:

Solamente las pérdidas para las diferentes potencias de las luminarias en tecnología sodio (NA), están determinadas en el reglamento eléctrico RETILAP en la tabla 330.4.

Bombilla de sodio.	Tensión [V] de bombilla.	Pérdidas Máximas [W] balastos reactor	Pérdidas Máximas [W] balastos CWA
50 W	90	10	
70 W	90	11	
100 W	100	15	
150 W	100	19	40
250 W	100	29	45
400 W	100	40	70
600 W	Según ficha técnica	60	100
1.000 W	250	100	119

Tabla 9 Tabla 330.4 del RETILAP. Pérdidas máximas aceptadas en los balastos para bombillas de sodio

Las pérdidas para las diferentes tecnologías a Sodio cuyos soportes fueron entregados por Emcali son las siguientes:

Tecnología Luminaria	Potencia [W]	Pérdidas [W]
Metal Halide	75	9,00
	150	14,00
	175	15,00
	250	22,00
	400	30,00
	1000	90,00
	1500	105,00
Led	7	(*)
	69	11,00
	70	9,00
	99	9,00
	99	15,00
	140	15,00
	140	18,00

Tecnología Luminaria	Potencia [W]	Pérdidas [W]
	34	2,21
	74	7,95
	114	10,77
	157	13,66
	180	16.41
	214	12,50
	110	9,88
	180	19,87
	225	19,20
Sodio	70	11,00
	100	15,00
	150	19,00
	190	21,00
	250	29,00
	295	28,00
	400	40,00
	1000	100,00

Tabla 10 Pérdidas aplicadas por Emcali para las diferentes tecnologías.

(*) Después de un proceso de medición realizado por Emcali y su socio Megaproyectos acompañado por la Supervisión el día 9 de diciembre de 2014, se estableció el consumo de las luminarias de emergencia del túnel en 4,3W.

Las pérdidas para la iluminación LED entregada en el inventario remitido por la Secretaría de Cultura, se encuentran registradas en la tabla 2.2.

La Resolución CREG 123 de 2011 establece en su artículo 12 que "Mientras no exista medida del consumo de energía eléctrica del Servicio de Alumbrado Público, la empresa comercializadora lo determinará con base en la carga resultante de la cantidad de las luminarias que se encuentren en funcionamiento en el respectivo municipio o distrito, multiplicada por un factor de utilización expresado en horas/día y por el número de días del periodo de facturación utilizado para el cobro, aplicando la siguiente fórmula para cada nivel de tensión n:

$$CEE_n = \sum_{i=1}^{3} (Q_{ni} * T_{ni} * DPE_n)$$

Donde:

n: Nivel de tensión 1 o 2.

i: Clase de iluminación del SALP: 1 vías vehiculares; 2 vías para tráfico peatonal y ciclistas; 3 otras áreas de espacio público.

CEEn: Consumo de energía eléctrica para el Servicio de Alumbrado Público, en el nivel de tensión n en kWh.

$Q_{n,i}$: Carga instalada, corresponde a la carga en kW de las luminarias (Incluye la de la bombilla y de los demás elementos internos para su funcionamiento), de los activos del SALP puestos en funcionamiento en el nivel de tensión n, de la clase de iluminación del SALP i. Qn,1 Carga de las luminarias de la iluminación de vías vehiculares; Qn,2 Carga de las luminarias de la iluminación de vías para tráfico peatonal y ciclistas y Qn,3 Carga de luminarias de otras áreas del espacio público.

$T_{n,i}$: Número de horas del período de facturación de las luminarias en el nivel de tensión n de la clase de iluminación i. De acuerdo con las condiciones generales de operación de los sistemas de iluminación de las vías vehiculares y de las vías para tráfico peatonal y ciclistas, las horas de prestación del servicio se establecen entre las 6 p.m. y las 6 a.m. El número de horas es entonces igual a doce (12) horas/día.

Para la iluminación de otras áreas del espacio público a cargo del Municipio, cuyas condiciones generales de operación son diferentes a las doce (12) horas/día, el Municipio y/o distrito podrá pactar con la empresa comercializadora que suministre la energía eléctrica el número de horas/día correspondiente.

Del número total de horas de funcionamiento de un período de facturación, se debe descontar el número de horas en los cuales las diferentes clases de iluminación del SALP estuvieron fuera de servicio por ausencia de fluido eléctrico.

DPF_n: Número de días del período de facturación acordado entre el municipio y/o distrito y la empresa comercializadora que suministra la energía eléctrica para las diferentes clases de iluminación que componen el SALP instalados en el nivel de tensión n."

Pérdidas reconocidas según la CREG 167 de 2009 para el Nivel de Tensión 1 referidas al Nivel de Tensión 2, de acuerdo con Emcali 9,56%.

Índice de pérdidas reconocidas	(%)
Nivel de Tensión 4 ($P_{J,4}$)	0,91
Nivel de Tensión 3 ($P_{J,3}$)	2,34
Nivel de Tensión 2 ($P_{J,2}$)	1,40
Nivel de Tensión 1 ($P_{J,1}$)	9,56

Fuente: CREG 167 de 2009

Por lo cual la carga total del sistema es:



Ilustración 1 Inventario luminarias

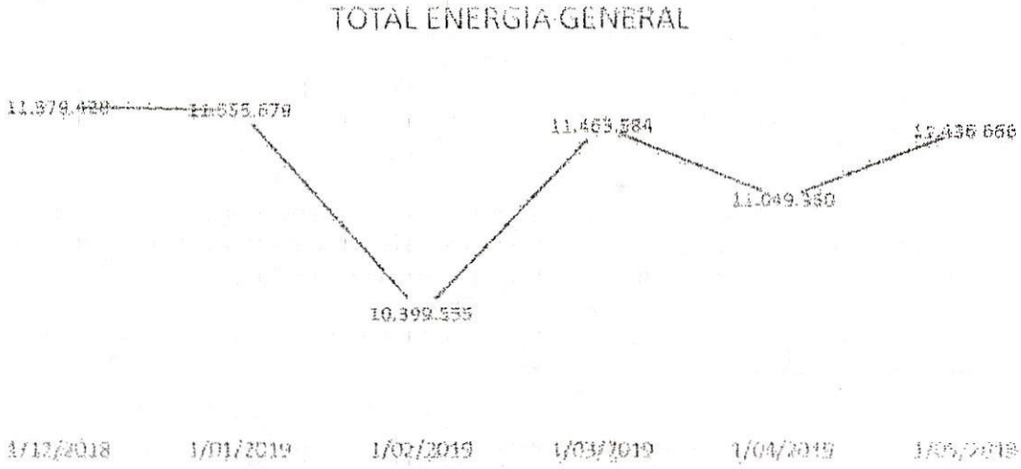


Ilustración 2 Comportamiento energía SALP

Descripción	1/12/2018	1/01/2019	1/02/2019	1/03/2019	1/04/2019	1/05/2019
Inventario Total Luminarias C+E	168.438	168.670	168.849	169.067	169.358	169.484
crecimiento inventario		0,14%	0,11%	0,13%	0,17%	0,07%
Total Energía General [kWh/mes]	11.579.428	11.555.679	10.399.555	11.465.584	11.049.350	11.436.666

Tabla 11 Evolución carga [kWh/mes]e Inventario SALP

De los datos anteriores, se evidencia que la carga representada en kWh/mes, disminuye cada mes con respecto al anterior, esto debido al ingreso de algunos proyectos de barrios ejecutados en luminarias con tecnología LED y algunas vías como son la Pasoancho y la Avenida Sexta

Proyecto	Puntos luminosos Instalados	Desmontado [W]	Instalado [W]	Ahorro [%]
AVENIDA SEXTA	540	98.570	52.269	46,97%
PASOANCHO	874	186.300	98.644	47,05%

3.3 Validación de la tarifa de energía para el servicio de alumbrado público.

Se tiene que la formula tarifaria es la siguiente

$$CUv_{n,m} = G_m + T_m + D_{n,m} + Cv_m + PR_{n,m} + R_m$$

Donde:

n	Nivel de tensión de conexión del usuario
m	Es el mes para el cual se calcula el costo unitario de Prestación del
G	Costo de compra de energía ($/kWh) para el mes m.
Rm	Costo por restricciones para el mes m.
Tm	Costo por uso del Sistema Nacional de Transmisión ($/kWh).
Dn,m	Costo por uso de Sistemas de Distribución ($/kWh) correspondiente al nivel de tensión n para el mes m.
Cvm	Margen de Comercialización que incluye los costos variables de la actividad de comercialización correspondiente al mes m, expresado en ($/kWh)
PRn,m	Costo de compra, transporte y reducción de pérdidas de energía ($/kWh) acumuladas hasta el nivel de tensión n, para el mes m.
CUv	Costo Unitario. Es el resultado de la sumatoria de todos los anteriores.

A través de esta fórmula se calcula el cobro en pesos ($) por cada kilovatio hora (kWh) consumido por el sistema de alumbrado público del municipio de Santiago de Cali.

Consolidado tarifa diciembre marzo a mayo de 2019

CLIENTE 1458086 - NIVEL 1			
Cargo	Marzo 2019 (Municipio) [$]	Abril 2019 (Municipio) [$]	Mayo 2019 (Municipio) [$]
Tarifa Generación	229,22585277627000	231,24923494302800	233,83682944474600
Tarifa Comercialización	6,39283776451438	6,44926749864352	6,52143244709713
Cargo STN	33,58130581177140	32,02527175066710	31,41793564071260
Cargo SDL	168,64906136065000	170,75259846828400	172,01681801405800
Perdidas Gen	37,20212188102600	37,08443108019500	37,92869708047740
Perdidas STN	4,90729683641721	4,67991076935028	4,59115964514949
Restricciones	11,53289999907860	11,61560000066530	14,64220000048290
Tarifa (CND-ASIC-SSPD-CREG)	1,67863456857225	1,52160844029543	1,58814435052493
TOTAL	493,17001099830000	495,37792295112800	502,54321662324800

CLIENTE 1458127 - NIVEL 2			
Cargo	Marzo 2019 (Municipio) [$]	Abril 2019 (Municipio) [$]	Mayo 2019 (Municipio) [$]

CLIENTE 1458086 - NIVEL 1			
Cargo	Marzo 2019 (Municipio) [$]	Abril 2019 (Municipio) [$]	Mayo 2019 (Municipio) [$]
Tarifa Generación	229,22585277627000	231,24923494302800	233,83682944474600
Tarifa Comercialización	6,39283776451438	6,44926749864352	6,52143244709713
Cargo STN	33,58130581177140	32,02527175066710	31,41793564071260
Cargo SDL	101,20063780960500	99,49442700265700	101,46138814729800
Perdidas Gen	11,38900927955520	11,12565638044860	11,60035490966580
Perdidas STN	1,22518859884945	1,16841787700262	1,14625968860161
Restricciones	11,53289999907860	11,61560000066530	14,64220000048290
Tarifa (CND-ASIC-SSPD-CREG)	1,67863456857225	1,52160844029543	1,58814435052493
TOTAL	396,22636660821700	394,64948389340700	402,21454462912900

Tabla 12 Consolidado tarifa de marzo a mayo de 2019

4. INDICADOR DE LUZ BLANCA

En concordancia con la meta propuesta para el plan de desarrollo 2016-2019 en materia de iluminación, al cierre de la vigencia 2019 se considera tener un total de 59.869 luminarias con fuente luz blanca en el sistema de alumbrado público, para lo cual durante los próximos cuatro años se deben adicionar 36.093 fuentes de luz blanca, de los cuales se estableció conseguir en este año 10.026

META POR AÑO		
AÑO	PORCENTAJE	CANTIDAD DE PUNTOS LUMINOSOS CON LUZ BLANCA
2016	5,0%	6.684
2017	7,0%	9.357
2019	7,5%	10.026
2019	7,5%	10.026

Teniendo en cuenta la confirmación de las liquidaciones hasta el mes de noviembre de 2019, se actualiza la cantidad de puntos luminosos en luz blanca sumados para el actual trimestre del año en curso.

AÑO 2019		
Mes	CANTIDAD DE LUMINARIAS	Indicador Luz Blanca

	Luz Blanca Por Mes	Luz Blanca Acumulado	Meta 2019 [7,5%]
DICIEMBRE	3.119		
ENERO	1.742	22.901	17,13%
FEBRERO	1.745	24.646	18,44%
MARZO	1.450	26.096	19,52%
ABRIL	1.296	27.392	20,49%
MAYO	1.666	29.058	21,74%

Tabla 13 *Crecimiento indicador de Luz Blanca 2019.* Fecha de corte: junio 30 de 2019

4.2 INDICADOR DE EFECTIVIDAD DEL SERVICIO

Con base en la información entregada por cada ingeniero operativo de zona urbana y rural del Municipio, referente al número de luminarias apagadas y tomando el inventario de luminarias a nivel Municipio que suministra Emcali/Megaproyectos, dentro de su archivo Excel de cálculo de la carga, se construye el indicador de efectividad del servicio.

Los resultados se muestran a continuación, conforme al dato de la cantidad de luminarias a nivel municipio, reportado por Emcali por mes, dentro del archivo del cálculo del consumo de energía hasta el mes de junio de 2019.

INDICADOR EFECTIVIDAD 2019			
Mes	Cantidad de Luminarias		Indicador Efectividad
	Apagadas	Inventario Municipio	
Enero	4.586	168.670	97,28%
Febrero	4.860	168.849	97,12%
Marzo	4.757	169.067	97,19%
Abril	7.053	169.358	95,84%
Mayo	5.955	169.484	96,49%
Junio	4.906	170.012	97,11%

Tabla 14 *Cantidad de Luminarias Apagadas Reportadas 2019. Fecha de corte: junio 30 de 2019*

(*) Para el mes de abril se evidenció un aumento de reportes con respecto al mes de marzo, esta inconsistencia se debe a la repetición de datos la misma fecha hora, reporte, en el mes de abril y fue reportado a Emcali a través del oficio 20194182010001088l.

Se aclara que este valor no se encuentra pactado dentro del convenio con esta fórmula porcentual, sin embargo, la Supervisión de Alumbrado Público realiza el cálculo para seguimiento al comportamiento de este.

5. ALCANCE FINANCIERO Y BANCARIO

Cuentas bancarias del Municipio donde se administran los recursos del Impuesto de Alumbrado Público.

- Cuenta de Ahorros No. 0502000900 del Banco Colpatria:

En esta cuenta se maneja el traslado del recaudo bruto de Impuesto de Alumbrado Público efectuado por Emcali.

De acuerdo con el reporte del saldo entregado por la Subdirección de Tesorería de Rentas al 30 de junio de 2019, es por $50.752.942.278,02 incluido rendimientos financieros. Esta cuenta es asociada con el proyecto EBI 22048212 "Mejoramiento del Sistema de Alumbrado Público en el Municipio de Santiago de Cali"
A continuación, se relacionan los traslados realizados por Emcali abril a junio 2019.

FECHAS TRASLADOS EMCALI A LA CUENTA DEL MUNICIPIO			
MES RECAUDO CONSUMO POR PARTE DE EMCALI	MES TRASLADO POR PARTE DE EMCALI	VALOR TRASLADADO	FECHAS TRASLADO CUENTA DEL MUNICIPIO
Marzo 2019	Abril 2019	$9.733.370.246	12 Abril 2019
Abril 2019	Mayo 2019	$10.518.160.966	14 Mayo 2019
Mayo 2019	Junio 2019	$10.840.537.428	18 Junio 2019
Total Recaudo Abril a Junio 2019		$31.092.068.640	

- Cuenta de Ahorros No. 484433768 del Banco Bogotá:

En esta cuenta se manejan recursos de alumbrado público trasladados por la Subdirección de Tesorería de Rentas de la cuenta de ahorros de Colpatria. De acuerdo con el reporte de saldo entregado por la Subdirección de Tesorería de Rentas al 30 de junio de 2019, es por $1.939.062.844 incluidos los rendimientos.

- Cuenta de Ahorros No. 95010022570 del Banco GNB Sudameris:

Esta cuenta está asociada con el proyecto EBI 22048212 "Mejoramiento del Sistema de Alumbrado Público en el Municipio de Santiago de Cali" y se manejan los traslados del recaudo neto de Impuesto de Alumbrado Público por parte de los otros Comercializadores al 30 de junio de 2019, el saldo es por $12.345.505.239,36 incluidos rendimientos financieros.

- Cuenta de Ahorros No. 95010862020 del Banco GNB Sudameris:

Esta cuenta está asociada con el proyecto EBI 22048212 "Mejoramiento del Sistema de Alumbrado Público en el Municipio de Santiago de Cali" y se manejan los traslados del recaudo neto de Impuesto de Alumbrado Público por parte de la liquidación directa realizada por la Subdirección de Impuestos y Rentas al 30 de junio de 2019, el saldo es por $2.996.839.464,25 incluidos rendimientos financieros.

- Cuenta de ahorros no. 95010022680 del banco GNB Sudameris:

Cuenta bancaria del Municipio donde se administra el traslado del 10% del recaudo bruto del Impuesto de Alumbrado Público de Emcali y los Comercializadores, Esta cuenta está asociada con el proyecto Ficha EBI 22048213 "Mejoramiento de la Iluminación de los Bienes de Interés Cultural en el Municipio de Santiago de Cali".

El saldo al 30 de junio de 2019 es por $19.466.972.677,80 incluidos rendimientos financieros. Esta cuenta es asociada con el proyecto Ficha EBI 22048213 "Mejoramiento de la Iluminación de los Bienes de Interés Cultural en el Municipio de Santiago de Cali".
A continuación, se relacionan los saldos consolidados a 30 junio 2019:

CONSOLIDADOS SALDOS A 30 DE JUNIO DE 2019 DE LAS CUENTAS DEL MUNICIPIO		
Asociado a la Ficha EBI 22048212	CUENTA DE AHORROS No. 0502000900 COLPATRIA-EMCALI	$ 50.752.942.278,03
	CUENTA DE AHORROS No. 484433768 BOGOTA-EMCALI	$ 1.939.062.844,00
	CUENTA DE AHORROS No. 95010862020 - LIQUIDACION DIRECTA	$ 2.996.839.464,25
	CUENTA DE AHORROS No. 95010022570 SUDAMERIS COMERCIALIZADORES	$ 12.345.505.239,36
	TOTAL IMPUESTO DE ALUMBRADO PUBLICO	$ 68.034.349.825,64
Asociado a la Ficha EBI 22048213	CUENTA DE AHORROS No. 995010022680 SUDAMERIS ILUMINACION EXTERIOR	$ 19.466.972.126,78

6. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

6.2 Ficha EBI 22048212 "Mejoramiento del Sistema de Alumbrado Público en el Municipio de Santiago de Cali"

En el siguiente cuadro se relacionan los pagos realizados a EMCALI por concepto de Suministro de Energía y los otros servicios prestados por él y por su socio estratégico, con cargo a la ficha EBI 22048212. El trámite presupuestal de dichos pagos, se realizó desde abril a junio del 2019 están siendo realizados por la

Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales como se relacionan a continuación:

PAGOS SUMINISTRO ENERGIA AP Y OTROS COSTOS A EMCALI - BP Ficha EBI 22048212 "Mejoramiento del Sistema de Alumbrado Público en el Municipio de Santiago de Cali"		
CONCEPTO DE PAGO	VALOR TOTAL	FACTURAS
Suministro de Energía a Junio 2019	$24.264.283.955	8
Servicio de Otros Costos a Junio 2019	$13.073.971.916	4
Servicio de Expansión a Junio 2019	$4.862.824.812	8
TOTAL PAGADO A JUNIO 2019	$42.201.080.683	20

6.3 Ficha EBI 22048213 "Mejoramiento de la Iluminación de los Bienes de Interés Cultural en el Municipio de Santiago de Cali".

En el siguiente cuadro se relacionan los pagos realizados a EMCALI por concepto de suministro de energía de Iluminación Ornamental e iluminación de mantenimiento de fuentes urbanas con cargo a la ficha EBI 22048213. El trámite presupuestal de dichos pagos, se realizó desde abril a junio del 2019 están siendo realizados por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales como se relacionan a continuación:

PAGOS SUMINISTRO ENERGIA ILUMINACION ORNAMENTAL A EMCALI - BP Ficha EBI 22048213 "Mejoramiento de la Iluminación de los Bienes de Interés Cultural en el Municipio de Santiago de Cali".		
CONCEPTO DE PAGO	VALOR TOTAL	FACTURAS
Suministro de Energia a Junio 2019	$ 39.976.691	4

7. ALCANCE JURÍDICO REALIZADO POR LA SUPERVISIÓN

Como introducción a este informe correspondiente al período abril, mayo y junio de 2019, se destaca dentro del alcance jurídico el apoyo a la estructuración de las Resoluciones que la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales-UAESPM ha expedido para el reconocimiento y pago de los servicios prestados por EMCALI EICE ESP, que para el período rendido son las siguientes:

MES	RESOLUCIÓN
Febrero 2019 - Suministro de Energía	Resolución 077 del 25-04-2019
Febrero 2019 – Expansión Otro si No. 9	Resolución 079 del 25-04-2019

MES	RESOLUCIÓN
Febrero 2019- Expansión Otro sí No. 8	Resolución 078 del 25-04-2019
Marzo 2019- Suministro de energía	Resolución 084 del 25-04-2019
Febrero 2019 – Otros costos EMCALI	Resolución 093 del 27-05- 2019
Marzo 2019 – Expansión Otro sí No. 8	Resolución 094 del 27-05-2019
Marzo 2019 – Expansión Otro sí No. 9	Resolución 095 del 27-05-2019
Abril 2019 – Expansión Otro sí No. 8	Resolución 096 del 27-05-2019
Abril 2019-Expansión Otro sí No. 9	Resolución 097 del 27-05-2019
Abril 2019-Suministro de energía	Resolución 098 del 27-05-2019
Marzo 2019- Otros costos EMCALI	Resolución 101 del 29-05-2019
Abril 2019- Otros costos EMCALI	Resolución 126 del 27-06-2019
Mayo 2019-Expansión Otro sí No. 8	Resolución 127 del 27-06-2019
Mayo 2019-Expansión Otro sí No. 9	Resolución 128 del 27-06-2019
Mayo 2019-Suministro de energía	Resolución 132 del 28-06-2019
Mayo 2019-Otros costos EMCALI	Resolución 133 del 28-06-2019

Se brindó apoyo a la supervisión jurídica del Convenio Interadministrativo para la prestación del servicio de Alumbrado Público, en lo concerniente a ajustes de oficios en respuesta al Concejo de Santiago de Cali sobre las proposiciones 011, 047 y 049 y adicionalmente en lo concerniente al fallo en primera instancia proferido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Cali, dentro de la Acción Popular relacionada con el alumbrado público, interpuesta por el concejal Roberto Rodríguez contra el Municipio de Santiago de Cali y otros, en el acompañamiento a la mesa de trabajo llevada a cabo en la Dirección Administrativa de la Gestión Jurídica Pública el día siete (7) de Junio de 2019 y en la elaboración del documento jurídico soporte para el conocimiento de dicho organismo, frente a la posibilidad de interponer el recurso de alzada.

En atención a la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Cali, en virtud de la Acción Popular interpuesta por el concejal Roberto Rodríguez relacionada con la prestación del servicio de alumbrado público, se estableció que la actual Reforma Tributaria adoptada a través de la Ley 1819 de 2016, introdujo aspectos de impacto frente a las relaciones contractuales una vez entrada en vigencia. Uno de estos aspectos tiene que ver con lo dispuesto en el

Artículo 352 sobre la facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público, lo cual se hará bien sea a través del comercializador de energía o por el Municipio o Distrito respectivo, señalando que dicha actividad no tendrá contraprestación alguna.

Es de señalar que el artículo 352 de la Ley 1819 de 2016, fue objeto de demanda de inconstitucionalidad en forma parcial, resuelta por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-088 del 19 de septiembre de 2018, expediente D-11958, declarando exequibles las expresiones "o Comercializador de energía" y "el servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrá ninguna contraprestación a quien lo preste". Posteriormente, ante similar demanda, en cuanto al supuesto desconocimiento de la libertad económica o de empresa, la Corte a través de la Sentencia 018/19 del 23 de enero de 2019, expediente D-11977, decide "ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-088 de 2018.

En procura de atemperar las condiciones actuales del Convenio Interadministrativo S/N celebrado por el Municipio de Santiago de Cali y EMCALI EICE ESP, a las disposiciones legales vigentes y a las sentencias de exequibilidad proferidas por la Corte Constitucional, consideró la Unidad a mi cargo, que es de imperativo cumplimiento realizar los ajustes respectivos a la luz de las normas reguladoras, en lo pertinente a la actividad de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público, frente a lo cual convocó a reuniones a EMCALI EICE ESP, para que de común acuerdo se proyecten los respectivos ajustes.

Como quiera que el Convenio interadministrativo S/N celebrado por el Municipio de Santiago de Cali y EMCALI EICE ESP, consigna (...) "el suministro de energía eléctrica, la compraventa de energía eléctrica, la facturación y el recaudo de los dineros vía tarifa de Alumbrado Público, instalación, recambio, mantenimiento y administración de la infraestructura y elementos necesarios para la prestación del servicio de Alumbrado Público del Municipio de Santiago de Cali, incluidas las nuevas obras que se anexen al sistema", y que el OTRO SÍ No. 9 del 21 de diciembre de 2017 suscrito con anterioridad a la declaratoria de exequibilidad de la expresión "El servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrá ninguna contraprestación a quien lo preste", en la parte de los considerandos estableció la continuidad de la contraprestación del servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto; no obstante, frente a la realidad jurídica actual, las partes en virtud del acuerdo de voluntades, deben proceder a realizar la respectiva modificación y ajuste al Convenio Interadministrativo.

Los argumentos expuestos en las sentencias en cita precedente, traen componentes importantes para conceptualizar la no remuneración de la actividad de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público. El principio de la eficiencia tributaria ligado al de economía de los tributos, supone que el Estado debe recaudar los impuestos al menor costo administrativo posible, con el fin de que el recaudo a los contribuyentes sea aproximadamente el mismo que ingresa a las arcas del Estado; el de comodidad define que toda contribución será recaudada en la época y forma que más le convenga al contribuyente, esto en razón a la relación costo-beneficio desde el punto de vista económico y social. No está de más señalar que frente al propósito de lograr mayores ingresos por los tributos, partiendo de los bajos costos para el Estado y facilidades

operativas para los sujetos pasivos, la perspectiva del legislador se enfoca a la cooperación de personas naturales y jurídicas y en especial de particulares, en las labores de cobro y recaudo del impuesto.

Es así como estas labores de cooperación con el Estado, encuentran fundamento en varios mandatos constitucionales, de manera importante el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, en el marco de la equidad y la justicia, abarca no solo el cumplimiento de obligaciones tributarias, si no asumir las responsabilidades relacionadas con el buen funcionamiento del sistema fiscal, en amparo del principio de solidaridad de que trata el Artículo 1 de la Constitución Política.

En reseña histórica normativa se puede concluir que no siempre ha existido la retribución a las labores de facturación y recaudo. La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) emitió la Resolución 043 de 1995, no estableció la posibilidad de que las comercializadoras recibieran alguna contraprestación por el servicio de recaudo. La Resolución CREG 076 de 1997, tampoco señaló remuneración por dicho concepto. El Decreto 2424 de 2006, fijó las reglas para la contratación del servicio de alumbrado público, entre entidades territoriales y las empresas respectivas. El Artículo 29 de la Ley 1150 de 2007 estableció que la CREG regularía el contrato y el costo de facturación y recaudo conjunto con el servicio de alumbrado público, quedando la posibilidad de que las empresas pudieran recibir remuneración por dicho servicio. En cumplimiento de lo anterior, la CREG expidió la Resolución 122 de 2011, mediante la cual señaló la forma, plazo y condiciones de pago del servicio de facturación y recaudo, los elementos mínimos del respectivo contrato y las obligaciones contractuales de la entidad territorial y la contratista.

En contravía a las disposiciones citadas anteriormente, se introdujo una importante modificación a través del Artículo 352 de la Ley 1819 de 2016, que otorgó a los municipios y distritos la posibilidad de asignar a las empresas que suministren la energía eléctrica domiciliaria, la carga de recaudar el impuesto de alumbrado público en la respectiva factura, sin ninguna contraprestación por esta labor, frente a lo cual consideró el alto tribunal constitucional, no existe vulneración alguna a la libertad de empresa constitucionalmente estipulada. Por el contrario, el espíritu de la norma demandada no trae más que la ratificación del principio de solidaridad y de la obligación ciudadana de contribuir con los gastos e inversiones del Estado. De igual forma, la actividad eventual de facturar y recaudar el impuesto de alumbrado público, no interfiere el derecho de las empresas a concurrir o retirarse del mercado, ni el de la libre competencia, ni da limitaciones a la iniciativa privada por parte del Estado.

La norma objeto de análisis y de aplicación inmediata a criterio de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales, trae un componente importante como retribución a la labor de facturación y recaudo, referida en el término que tienen las empresas para transferir los recursos del impuesto de alumbrado público a las entidades territoriales, esto es, "45 días siguientes a su recaudo", entendiéndose que las empresas de energía se encuentran en una situación operativamente favorable para el recaudo del tributo, lo cual genera unos intereses al permanecer los recursos por cierto tiempo, en las cuentas de las empresas comercializadoras.

Los argumentos expuestos en las citadas sentencias de la Corte, tales como la no vulneración de la libertad económica o de empresa, la libertad de configuración normativa del legislador en materia tributaria, la consagración de una carga pública justificada bajo los principios de la solidaridad y eficiencia tributaria que consagra la Constitución Política (Artículo 1), la obligación ciudadana de contribuir a los gastos e inversiones del Estado, en el marco de los conceptos de justicia y equidad (Artículo 95.9), no ameritan análisis alguno que desate discusión entre las partes; solo la imperiosa necesidad de ajustar el acuerdo de voluntades al rigor de la normatividad actual y ahora ratificado por la Sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Cali, conforme se le comunicó a EMCALI EICE ESP.

Se brindó acompañamiento jurídico a los integrantes del equipo interdisciplinario de la supervisión de alumbrado público, en las distintas actividades que se presentaron, continuando con el análisis y la cronología para la estructura del concepto jurídico, técnico, financiero y la cronología de las etapas frente a la controversia que se ha presentado con EMCALI EICE ESP, por las actividades inherentes a la prestación del servicio de alumbrado público, que no han sido reconocidas por el Municipio, por deficiencia e insuficiencia probatoria; y adicionalmente, lo correspondiente al servicio de facturación y recaudo que debe ajustarse en virtud de la sentencia de la Corte Constitucional S-088 de 2018, que declaro la exequibilidad de los artículos 351 y 352 de la Ley 1818 de 2016.

Se brindó apoyo en la verificación y análisis jurídico de los documentos contractuales derivados del Convenio interadministrativo suscrito por el Municipio de Santiago de Cali y EMCALI EICE ESP, para la prestación del servicio de alumbrado público, en lo relacionado con el proyecto del OTRO SÍ No. 11 al Convenio y el argumento jurídico, para el no pago a EMCALI de la actividad relacionada con la facturación y recaudo, de cara a la normatividad vigente.

Se brindó apoyo a la Supervisión de Alumbrado Público, relacionada con la solicitud de conceptos jurídicos ante las áreas del Municipio competentes para tal fin, relacionados con el desarrollo de actividades derivadas del Convenio Interadministrativo celebrado por el Municipio de Santiago de Cali y EMCALI EICE ESP, en lo relacionado con el análisis jurídico de los conceptos actualmente en controversia con EMCALI EICE ESP: Uso de instalaciones, interventoría y mantenimiento de vehículos canasta.

Se brindó apoyo para los procesos contractuales que lleva a cabo la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales, en desarrollo de la Ficha de Estadísticas Básicas de Inversión (EBI), relacionada con el Alumbrado Público, desde el alcance jurídico en el acompañamiento al seguimiento de la ejecución del diseño del alumbrado navideño 2019, en la estructuración de los siguientes procesos: Shows tecnológicos alumbrado navideño 2019, Logística Alumbrado Navideño 2019, elaboración de figuras Alumbrado Navideño 2019 y el de Apoyo logístico al Municipio de Santiago de Cali – Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales (UAESPM) para realizar actividades de Iluminación Ornamental con dinámicas de proyeccionismo y juego de luces a los Bienes de Interés Cultural y el proceso de concurso de méritos para la interventoría del alumbrado navideño 2019.

Se brindó apoyo para atender las diligencias que adelanten los organismos de control a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales, por parte de la Contraloría General de Santiago de Cali, en lo relacionado con el Cierre Fiscal 2018, la Auditoría Regular vigencia 2018, el requerimiento de participación ciudadana sobre la fuente Oásis y el fallo de primera instancia en la Acción Popular interpuesta por el concejal Roberto Rodríguez con relación a la prestación del servicio de alumbrado público.

Se brindó apoyo jurídico en la elaboración de estudios previos y supervisión de los contratos que se suscriban en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales. En el periodo rendido, lo relacionado con el seguimiento a la ejecución del contrato de diseño del Alumbrado Navideño 2019, los días 22 de marzo y 4 de abril de 2019. De igual forma, se brindó apoyo en la mesa de trabajo llevada a cabo con la Interventoría para el Alumbrado Navideño 2018, con el fin de revisar el informe final de cara a la liquidación del contrato y con Corfecali.

Se brindó apoyo jurídico en la elaboración de estudios previos y Supervisión de los contratos que se suscriban en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales, en lo relacionado con los procesos contractuales de alumbrado navideño 2019 correspondientes a los shows tecnológicos y logística y el contrato de diseño de alumbrado navideño 2019.

Se brindó apoyo jurídico en la elaboración de estudios previos y supervisión de los contratos que se suscriban en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales en lo relacionado con el seguimiento a la ejecución del contrato de diseño del Alumbrado Navideño 2019 y en la estructuración de los siguientes procesos: Shows tecnológicos alumbrado navideño 2019, Logística Alumbrado Navideño 2019 y Elaboración de figuras Alumbrado Navideño 2019

En estos términos dejo rendido el informe del alcance jurídico a la Supervisión, correspondiente a los meses de abril, mayo y junio de 2019.

8. ACTIVIDADES EN EL ALCANCE ADMINISTRATIVO

8.1. Personal de apoyo a la Supervisión del Municipio.

De acuerdo con lo pactado en el Convenio Interadministrativo entre Emcali y este Municipio a quien le corresponde realizar el control, vigilancia y seguimiento al Convenio es al Municipio de Cali, por ello mediante la Decreto No. 411.0.20.0219 del 8 de mayo del 2018, se relacionan a continuación los siguientes profesionales que han sido el apoyo en esta labor de apoyo a la supervisión de alumbrado Público

No.	NOMBRE	ÁREA DE APOYO
1	Alejandro Reina Hoyos	Supervisión Técnica
2	Ángela María Perea Meneses	Supervisión Técnica
3	Augusto Martínez Pérez	Supervisión Técnica
4	Claudia Alexandra Franco Vicuña	Supervisión Administrativa

No.	NOMBRE	ÁREA DE APOYO
5	Constanza Guzmán Alban	Supervisión Jurídica
6	Diego Arce Acosta	Supervisión Técnica
7	Francisco Javier Bonilla Hurtado	Profesional Especializado
8	Giovanna Valencia Alvarado	Supervisión Fiduciaria
9	Guillermo Botero	Supervisión Técnica
10	James Alexis Sánchez Perlaza	Supervisión Técnica
11	Julián Patiño Mejía	Supervisión Técnica
12	Laura Ordoñez Cardona	Supervisión Técnica
13	Mauricio Santacruz Rojas	Supervisión Técnica
14	Oscar Leonardo Zarate Hurtado	Supervisión Técnica
15	Rebeca Puentes Obando	Supervisión Financiera
16	Víctor Tascón Palomino	Supervisión Jurídica
17	Wólfram David Arango Correa	Supervisión Técnica
18	Yurlay Andrea Granja Tezna	Supervisión Financiera

Tabla 15 personal Alumbrado público

8.2 Indicador del PQR (peticiones, quejas y reclamos)

En el presente informe se consigna la información revisada para la validación de los PQR de los daños registrados por el sistema Alumbrado Público, conforme a lo establecido en el Retilap estipulado en el capítulo 7 numeral 4, con el propósito de verificar que realmente los reclamos se hayan atendido por el operador y de auditar la calidad de la información incluida en la base de datos de acuerdo a la norma NTC ISO 4. Parte 1 "planes de muestreo determinado por el nivel aceptable de calidad (NAC o AQL) para inspección lote a lote", la cual se realiza mediante la información del APSOFT.

El informe que corresponde a los meses de abril, mayo y junio del año 2019 que corresponde al segundo trimestre del año 2019, se realiza mediante la consolidación haciendo énfasis en los valores, resultado de la información descargada en el APSOFT; la muestra realizada se hace mediante la norma NTC ISO 4, para realizar la actividad de la verificación mediante llamadas telefónicas a los ciudadanos que reportan los daños en el Alumbrado Público.

En el siguiente cuadro se consolida la información del PQR del segundo trimestre del año 2019 de acuerdo con la información de la página http://www.alumbradocali.com.co/ en el Link de APSOFT:

Se evidenció mediante la página de APSOFT, el total de las quejas peticiones y reclamos de este segundo trimestre fue de 19.152, estos registros fueron realizados por cuenta de la comunidad, de la Supervisión de Emcali, por Megaproyectos y la Supervisión del Municipio donde el Ítem con mayor llamado en este trimestre fue el de luminaria apagada con 13.391, la comuna con mayor registros fue la 2 con 1.839,

seguida de la comuna 17 con 1.772, la comuna 19 con 1.515 y la zona rural con 1.274, la comuna con menos registros fue la comuna 12 con 310 reportes en este trimestre.

DAÑO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	RURAL	Total
1 LUMINARIA APAGADA	279	1354	449	561	718	726	591	563	305	503	449	212	534	628	389	375	1189	381	1086	269	505	444	881	13391
LUMINARIA DIRECTA	11	61	21	33	46	44	35	41	39	53	62	15	39	20	27	30	103	28	51	7	24	14	38	842
CIRCUITO APAGADO	9	53	36	32	61	43	28	30	18	15	39	9	17	18	10	12	77	12	49	3	6	29	100	706
LUMINARIAS APAGADAS EN CANCHA	6	35	4	16	44	56	34	13	2	25	30	13	22	63	53	18	28	13	10	15	26		29	555
LUMINARIA INTERMITENTE	3	41	19	33	15	32	20	29	11	35	26	14	28	22	18	19	33	11	48	9	21	6	27	520
OTROS	12	52	20	25	39	15	21	9	19	11	35	21	18	19	9	10	52	6	34	2	21	11	45	506
LUMINARIAS APAGADAS EN PARQUE	6	23	14	6	33	13	15	5	1	12	21	13	51	15	50	17	77	10	38	12	30	2		464
PROYECTOS ESPECIALES	16	29	27	4	10	47	8	9	11	14	6	1	17	20	15	6	32	10	10	8	20	5	30	349
HURTO	1	53	22	11	6	3	6	2	14		3		2	4		1	45	9	78	3	11	13	21	308
LUMINARIAS LED APAGADA	5	30	21	19	7	44	4	6	8	21	1		1	3	2	17	24	5	24		2	10	2	256
PODA DE ARBOL	2	32	6	15	12	10	7	11	6	12	9	2	6	2	4	3	39	5	35		4	8	11	241
LINEA AP ROTA	11	20	1	6	11	9	5	4	3	1	4	2	2	6		10	15	5	8	2	3	4	41	173
SINIESTRO	9	3	3	7	6	8	1	4	1		1	1		2			12		3		1	1	20	83
REVISION NOCTURNA	2	7	1	3	3	4	5	4	5	2	2		4	2	6	3	7	2	9		2	4	6	83
MANTENIMIENTO DE MASTILES		6	9	2	1	3	19	3	11	2	3	2	12	1			1		4					79
LUMINARIAS APAGADAS EN AVENIDA		3	1	1	1	7	1	1	3	2	1	1	2	11			3	1	1	3	27		2	72
LUMINARIA EN CORTO		6	1	4	2	7	2	2	1	6	4		2	2	2	1	6	3	4	1	6	1	2	65
POSTE EN RIESGO DE CAER	6	5		10	3	2	12	1	1	1	1	1	2	1	1		1	2	1		1	1	3	56
REPARACION TALLER									49															49
MANTENIMIENTO PREVENTIVO	1	3			1		9	4			2		1	11	6	3	3	3			2			49
POSTE TORCIDO	2	3	2	2	5		5	3	1	3	1	1		1	1	1	1	2	3	1	1	1	5	45
LUMINARIA EN RIESGO DE CAER	2	2	6	9	5	2	1	2					2	3			5		2			1	2	44
LUMINARIAS LED POR GARANTIA		11		2	1			1	1	1	2		1	3	3	3	8	1	2		1	1		42
POSTE EN MAL ESTADO	1	4		5	2	1		2	5					1	1		5		1		2		1	31
LUMINARIA NA DEFICIENTE		2	2			2			1		1		3	1	3	1		3	4				1	24
LUMINARIA LED DIRECTA								1	3	4					1	2	3		4			2		20
USUARIO MOLESTO		2			2	2				1		2	1	1	2	2	1						3	19
LUMINARIAS DIRECTAS EN CANCHA				3		3	1	1					1	2	2	1	1			1				16
LUMINARIAS DIRECTAS EN AVENIDA	1	1				1								1					2		8			14
LUMINARIA LED INTERMITENTE		2		1		1		1		2								1	3		1		1	13
MANTENIMIENTO PROYECTORES EN MASTILES			2	1			5		2												2			12
EXPANSION					1				1												1	1	3	7
REDIRECCIONAR LUMINARIA		2		1				1								1				1				6
CAMBIO DE ACRILICO							2			1						1			1					5
CPL							1	2									1							4
EVENTOS ESPECIALES									1					1							1			3
Total	385	1839	667	812	1035	1085	838	755	523	727	703	310	768	864	605	537	1772	513	1515	337	729	559	1274	19152

Tabla 16 *Tabla representativa del PQR del segundo trimestre 2019.*

El siguiente cuadro representa la intensidad del PQR de este segundo trimestre evidenciando de esta manera por orden las comunas con más llamados de daños registrados.

comuna	total
2	1839
17	1772
19	1515
RURAL	1274
6	1085
5	1035
14	864
7	838
4	812
13	768
8	755

comuna	total
21	729
10	727
11	703
3	667
15	605
22	559
16	537
9	523
18	513
1	385
20	337
12	310
Total	19152

8.3. Reportes del PQR por zona.

Se puede evidenciar en el siguiente cuadro, los reportes registrados en cuanto a las dos zonas de la ciudad que en la zona urbana se registraron 17.878 y la zona rural con 1.274, donde los reportes realizados por la comunidad fue de 14.748, en la zona rural 970 y la urbana 13.778.

Zona	total
RURAL	970
URBANA	13778
Total	14748



Ilustración 3 PQR correspondiente a las zonas de la ciudad.

Seguidamente los barrios en orden según registros evidenciados en APSOFT

Barrio	total
PARCELACIONES PANCE	363
CIUDAD LOS ALAMOS	260

207

291

Barrio	total
LA FLORA	257
ALFONSO BONILLA ARAGON	256
CIUDAD CORDOBA	255
EL INGENIO	247
LILI	223
CANEY	222
ALFONSO LOPEZ 1° ETAPA	208
CIUDADELA FLORALIA	191
TERRON COLORADO	189
URBANIZACION CIUDAD JARDIN	187
TEQUENDAMA	179
BRISAS DE LOS ALAMOS	174
GUAYAQUIL	172
LA HACIENDA	169
VIPASA	164
20 DE JULIO	153
PAMPA LINDA	150
SALOMIA	149
VILLA DEL PRADO - EL GUABITO	143
EL LIMONAR	141
ALFONSO LOPEZ 3° ETAPA	137
LOS ANDES	135
PRADOS DEL NORTE	135
MANUELA BELTRAN	134
CALIMIO DESEPAZ	133
ANTONIO NARIÑO	130
AGUACATAL	128
METROPOLITANO DEL NORTE	128
NUEVA FLORESTA DEL ICT	124
SIETE DE AGOSTO	124
LAS CEIBAS	121
TORRES DE COMFANDI	120
SILOE	118
EL REFUGIO	116
LOS CAMBULOS	115
EL POBLADO I	112
LA BASE	109
SAN ANTONIO	109
CIUDADELA COMFANDI	106
MARIANO RAMOS	106
ALIRIO MORA BELTRAN	105

Barrio	total
SAN JOAQUIN	103
VALLE GRANDE	102
CIUDAD 2000	102
SANTA MONICA RESIDENCIAL	99
LA RIVERA I	99
DEPARTAMENTAL	96
SANTA ANITA - LA SELVA	96
LOS ALCAZARES	96
MELENDEZ	96
POTRERO GRANDE	95
JORGE ELIECER GAITAN	95
REPUBLICA DE ISRAEL	92
CIUDAD CAPRI	91
SAN VICENTE	90
EL LIDO	90
INDUSTRIAL	89
EL GUABAL	88
SAN NICOLAS	87
LA CASCADA	87
VALLADO	84
UNION DE VIVIENDA POPULAR	80
MARROQUIN II ETAPA	80
FLORA INDUSTRIAL	79
LA INDEPENDENCIA	79
VILLA DEL LAGO	79
LOS GUAYACANES	78
EL POBLADO II	77
LLERAS CAMARGO	77
LAS QUINTAS DE DON SIMON	76
LOS LAGOS	75
SAN LUIS II	74
TALANGA	74
EL GRAN LIMONAR	73
CHIMINANGOS I	73
TRONCAL	72
SAN JUAN BOSCO	71
VILLA DEL SUR	71
SAN LUIS	70
SAN FERNANDO NUEVO	70
SANTA ROSA	69
PUERTA DEL SOL	69

Barrio	total
JUNIN	68
EL PEÑON	68
CALIMA	68
MORICHAL	67
ANDRES SANIN	67
CHIPICHAPE	67
MENGA	67
NAPOLES	66
LOS COMUNEROS I ETAPA	66
ALFONSO LOPEZ 2° ETAPA	65
ALAMEDA	65
NUEVA BASE	64
CRISTOBAL COLON	64
CAMINO REAL	63
SAN PEDRO	63
SANTA ELENA	63
CALDAS	63
DESEPAZ INVICALI	60
SANTANDER	60
LOS PARQUES - BARRANQUILLA	60
SAN CARLOS	60
CHIMINANGOS II	59
EL BOSQUE	57
GRANADA	57
PRADOS DEL LIMONAR	57
VILLAS DE VERACRUZ	57
PETECUY SEGUNDA ETAPA	56
BARRIO OBRERO	56
SAN FERNANDO VIEJO	56
VILLA COLOMBIA	55
OLAYA HERRERA	55
MAYAPAN - LAS VEGAS	55
PIZAMOS I	54
NUEVA TEQUENDAMA	54
LA MERCED	54
BELALCAZAR	53
PANAMERICANO	53
MOJICA	53
TEJARES DE SALOMIA	53
LOS GUADUALES	53
LAS ORQUIDEAS	52

Barrio	total
LAS DELICIAS	52
CALIMIO	51
PASEO DE LOS ALMENDROS	51
MARROQUIN I ETAPA	51
CAÑAVERALEJO - SEGUROS PATRIA	50
URBANIZACION LA FLORA	50
EL SENA	50
CIUDADELA DEL RIO	50
LA CAMPIÑA	49
SAN MARINO	49
EL REMANSO DE COMFANDI	48
COMFENALCO	48
PRIMITIVO CRESPO	48
EL DORADO	48
PORVENIR	48
SAN JUDAS TADEO I	48
QUINTAS DE SALOMIA	47
URBANIZACION LA MERCED	46
PRIMERO DE MAYO	46
VERSALLES	46
CALYPSO	46
ALTO NAPOLES	45
BELLAVISTA	45
SANTA ISABEL	45
POPULAR	44
EL JARDIN	44
COMPARTIR	44
SAN JUDAS TADEO II	44
CENTENARIO	43
PETECUY PRIMERA ETAPA	43
VISTA HERMOSA	42
MIRAFLORES	41
COLSEGUROS	41
CAÑAVERALES - LOS SAMANES	41
AGUABLANCA	40
EL DIAMANTE	40
CIUDAD MODELO	40
EL RETIRO	40
SUCRE	40
LOS ROBLES	40
VILLA DEL SOL	39

Barrio	total
TEJARES - CRISTALES	39
EL VERGEL	39
PASO DEL COMERCIO	38
ATANASIO GIRARDOT	38
ULPIANO LLOREDA	38
EL PONDAJE	38
JULIO RINCON	37
SANTA FE	37
LAS ACACIAS	37
BELISARIO CAICEDO	37
EUCARISTICO	37
LOS CHORROS	36
LOS NARANJOS I	35
LOS NARANJOS II	35
LA FLORESTA	34
BENJAMIN HERRERA	34
SANTA TERESITA	34
SANTA BARBARA	34
EL CEDRO	34
POLVORINES	34
PRADOS DE ORIENTE	33
EL JORDAN	33
SANTA MONICA POPULAR	33
BRETAÑA	32
LA PAZ (ORIENTE)	32
CUARTO DE LEGUA - GUADALUPE	31
LOS LIBERTADORES	31
FEPICOL	31
LAS GRANJAS	31
EL TREBOL	31
SANTA RITA	30
VILLA DE SAN MARCOS	30
MUNICIPAL	30
FRANCISCO ELADIO RAMIREZ	30
DOCE DE OCTUBRE	30
LAUREANO GOMEZ	29
ALTOS DE MENGA	29
OLIMPICO	29
LA ISLA	29
LOS COMUNEROS II ETAPA	29
CAÑAVERAL - BELLA SUIZA	29

Barrio	total
LOS LIDERES	29
LA ALIANZA	29
LAS AMERICAS	28
SULTANA - BERLÍN	28
SAN PASCUAL	28
PRIMAVERA	27
EL PILOTO	27
FONAVIEMCALI	27
SAN CAYETANO	27
VILLANUEVA	27
BOLIVARIANO	26
PRADOS DEL SUR	26
CHAPINERO	26
SINDICAL	26
SANTO DOMINGO	26
MILITAR	26
JORGE ZAWADSKY	26
TIERRA BLANCA	26
LA SELVA	25
BRISAS DEL LIMONAR	25
EL PRADO	25
CRISTO REY - MONUMENTO	25
MARROQUIN III	25
U.DEP.A.GALINDO PL. TOROS	25
OASIS DE COMFANDI	24
RICARDO BALCAZAR	24
ARBOLEDAS	23
PUERTO MALLARINO	23
LOURDES	22
CAMINO REAL - LOS FUNDADORES	22
GUILLERMO VALENCIA	21
EL RODEO	21
LA ESMERALDA	20
BRISAS DE MAYO	20
SAN CRISTOBAL	20
PETECUY TERCERA ETAPA	20
CHAMPAGNAT	20
COLSEGUROS ANDES	19
JORGE ISAACS	19
ARANJUEZ	18
PALERMO	18

210

300

Barrio	total
PIZAMOS III - LAS DALIAS	18
BELEN	18
PROMOCIONES POPULARES B	18
MANZANARES	18
EVARISTO GARCIA	17
LA FORTALEZA	17
ALFEREZ REAL	17
LOS CONQUISTADORES	17
UNID. RES. BUENO MADRID	17
YIRA CASTRO	17
JUANAMBU	16
JOSE HOLGUIN GARCES	15
ALFONSO BARBERENA A.	15
SAAVEDRA GALINDO	15
OMAR TORRIJOS	15
SAN BENITO	15
SECTOR ALTOS NORMANDIA -BATACLAN	14
VENEZUELA - URB CAÑAVERALEJO	14
ZONA EN DESARROLLO	14
EL CORTIJO	14
CHARCO AZUL	13
EL NACIONAL	13
LA GRAN COLOMBIA	12
SAN PEDRO CLAVER	12
INDUSTRIA DE LICORES	11
BUENOS AIRES	11
LEON XIII	11
EL CALVARIO	11
FENALCO KENNEDY	11
NORMANDIA	11
BAJOS CIUDAD CORDOBA	11
PIZAMOS II	11
MANUEL MARIA BUENAVENTURA	10
SANTA MONICA BELALCAZAR	9
URIBE URIBE	9
URBANIZACION BOYACA	9
EL RECUERDO	9
SECTOR ALTO JORDAN	9
CIUDAD CAMPESTRE	9
VILLABLANCA	8
PASOANCHO	8

Lo 36

Barrio	total
LOS ANDES B - LA RIVIERA	8
FATIMA	8
AREA EN DESARROLLO	8
BOSQUES DEL LIMONAR	8
ASTURIAS	8
EL GRAN LIMONAR - CATAYA	7
SECTOR CAÑAVERALEJO GUADALUPE	7
LOS PINOS	7
LOS FARALLONES	7
UNICENTRO CALI	7
PATIO BONITO	7
SECTOR LAGUNA DEL PONDAJE	6
ALTOS DE SANTA ELENA	6
RODRIGO LARA BONILLA	6
ACUEDUCTO SAN ANTONIO	6
EL PARAISO	6
LA ESPERANZA	6
VILLA SAN MARCOS	5
IGNACIO RENGIFO	5
SAN FRANCISCO	5
COLINAS DEL SUR	5
LA LEGUA	5
CAMILO TORRES RESTREPO	5
PARCELACION MONACO LA SULTANA	5
EDUARDO SANTOS	5
CAÑAVERALEJO NORTE	4
MARACAIBO	4
U. DEP. PANAMERICANA	4
PUEBLO JOVEN	4
MARCO FIDEL SUAREZ	4
PUERTO NUEVO	4
TRES DE JULIO	4
JOSE MARIA CORDOBA	4
SIMON BOLIVAR	3
SECT. CAÑAVERALEJO SUR LA SIRENA	3
EL HOYO	3
URBANIZACION NUEVA GRANADA	3
LA PLAYA	2
CLUB CAÑASGORDAS - RIO LILI	2
LA ALBORADA	2
VILLA LUZ - LAS GARZAS	2

Barrio	total
PLANTA DE TRATAMIENTO	2
VILLA MERCEDES	2
UNID. RES. EL COLISEO	2
AREA LIBRE - PARQUE DEL AMOR	2
LA LIBERTAD	2
BASE AEREA	2
SECTOR ALTO DE LOS CHORROS	1
MARIO CORREA RENGIFO	1
LA PAZ (NORTE)	1
UNID. RES. SANTIAGO DE CALI	1
SECT. ASPROSOCIAL-DIAMANTE	1
EL MORTIÑAL	1
Total	17878

Tabla 17 Daños reportados en la zona urbana por barrio.

8.4. Daños reportados en la zona rural por Corregimiento

Evidenciado de esta manera que el corregimiento de la Buitrera registró 245 de daños del alumbrado público, contrario al Corregimiento La Vorágine con 3 reportes.

CORREGIMIENTO	TOTAL
CORREGIMIENTO LA BUITRERA	245
CORREGIMIENTO MONTEBELLO	113
CORREGIMIENTO LOS ANDES	108
CORREGIMIENTO EL SALADITO	99
CORREGIMIENTO FELIDIA	99
CORREGIMIENTO EL HORMIGUERO	89
CORREGIMIENTO LA ELVIRA	84
CORREGIMIENTO GOLONDRINAS	71
CORREGIMIENTO PANCE	69
CORREGIMIENTO LA CASTILLA	69
CORREGIMIENTO LA LEONERA	58
CORREGIMIENTO PICHINDE	56
CORREGIMIENTO VILLACARMELO	45
CORREGIMIENTO NAVARRO	14
CORREGIMIENTO LA SIRENA	14
SIN ESPECIFICAR	13
CORREGIMIENTO SALADITO	12
CORREGIMIENTO LA PAZ	8
VIA AL MAR	5

CORREGIMIENTO	TOTAL
CORREGIMIENTO LA VORAGINE	3
Total	1274

Tabla 18 Daños reportados en la zona rural por Corregimiento.

En los reportes registrados en este segundo semestre, se evidenció que en el mes de mayo, los reportes más representativos en la zona urbana fue de 6.516 al igual que la zona rural con 486 con un total de 7.002, sin embargo en el mes de abril la zona urbana reportó 6.205 siendo el segundo reporte más importante en este trimestre contrario a la zona rural, ya que en esta zona el segundo lugar en reportes fue el mes de junio con 414, para el mes de abril, la zona urbana fue el mes en que menos reportes se registró , con 5.157.

DAÑO	ABRIL	MAYO	JUNIO	Total
RURAL	374	486	414	1274
URBANA	6205	6516	5157	17878
Total	6579	7002	5571	19152

Tabla 19 Reportes del PQR por mes y zona.

Los reportes del PQR correspondientes a los daños directos del alumbrado público fueron 13 ítems, de los cuales la luminaria apagada fue de 11.652, seguida de luminaria intermitente con 607; luminarias apagadas en avenida se reportaron 4 en este trimestre. La comuna 17, 2 y 19 son las comunas con más registros 1.785, 1.529 y 1.135 respectivamente, en cuanto a la zona rural se reportaron 1.095.

8.5. Daños del alumbrado público reportados por actor.

Según se puede evidenciar en el APSOF, para este segundo trimestre del 2019, que la comunidad es quien realiza la mayor parte de esta actividad, siendo así que para este trimestre conto con 14.748 reportes, en el mes de abril, la comunidad reportó 5.523 seguido del mes de mayo con 5.275 y junio con 3.950,; el segundo actor más representativo en este periodo fue la supervisión del Municipio con 1.814, donde en el mes de mayo se reportó 993 en el mes de junio 556 y en el mes de abril 265

Actor	ABRIL	MAYO	JUNIO	Total
COMUNIDAD	5523	5275	3950	14748
MEGAPROYECTOS	140	124	123	387
SUPERVISION DE EMCALI	651	610	942	2203
SUPERVISION DEL MUNICIPIO	265	993	556	1814
Total	6579	7002	5571	19152

Tabla 20 PQR reportado por los actores.



Ilustración 4 Reportes por actor y mes.

8.6. Daños reportados directamente por el alumbrado público.

El siguiente cuadro muestra los daños reportados directamente del alumbrado público, en este segundo trimestre por comuna, donde se evidencia que la comuna 2 generó 1.633, seguido de la comuna 17, 19 y rural con 1.564, 1.334 y 1.126 respectivamente.

DAÑO		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	RURAL	Total
1 LUMINARIA APAGADA	279		1354	449	561	718	726	591	563	305	503	449	212	534	628	389	375	1189	381	1086	269	505	444	881	13391
LUMINARIA DIRECTA	11		61	21	33	46	44	35	41	39	53	62	15	39	20	27	30	103	28	51	7	24	14	38	842
CIRCUITO APAGADO	9		53	36	32	61	43	28	30	18	15	39	9	17	18	10	12	77	12	49	3	6	29	100	706
LUMINARIAS APAGADAS EN CANCHA	6		35	4	16	44	56	34	13	2	25	30	13	22	63	53	18	28	13	10	15	26		29	555
LUMINARIA INTERMITENTE	3		41	19	33	15	32	20	29	11	35	26	14	28	22	18	19	33	11	48	9	21	6	27	520
LUMINARIAS APAGADAS EN PARQUE	6		23	14	6	33	13	15	5	1	12	21	13	51	15	50	17	77	10	38	12	30	2		464
LUMINARIAS LED APAGADA	5		30	21	19	7	44	4	6	8	21	1		1	3	2	17	24	5	24		2	10	2	256
LINEA AP ROTA	11		20	1	6	11	9	5	4	3	1	4	2	2	6		10	15	5	8	2	3	4	41	173
LUMINARIAS APAGADAS EN AVENIDA			3	1	1	1	7	1	1	3	2	1	1	2	11			3	1	1	3	27		2	72
LUMINARIA EN CORTO			6	1	4	2	7	2	2	1	6	4		2	2	2	1	6	3	4	1	6	1	2	65
LUMINARIA EN RIESGO DE CAER	2		2	6	9	5	2	1	2					2	3			5		2			1	2	44
LUMINARIA NA DEFICIENTE			2	2			2			1		1		3	1	3	1		3	4				1	24
LUMINARIA LED DIRECTA									1	3	4					1	2	3		4			2		20
LUMINARIAS DIRECTAS EN CANCHA					3		3	1	1					1	2	2	1	1			1				16
LUMINARIAS DIRECTAS EN AVENIDA	1		1				1													2		8			14
LUMINARIA LED INTERMITENTE			2		1		1		1										1	3		1		1	13
Total	333		1633	575	724	943	990	737	699																

Tabla 21 tabla de PQR generados por daños directos al Alumbrado Público por comuna.



Ilustración 5 Reportes PQR daños directos del Alumbrado Público.

8.7. Daños reportados por mes.

En cuanto en los daños registrados en este segundo trimestre en el cual se encuentran los meses de abril, mayo y junio del año 2019, se evidenció que el mes de mayo se registró 6.305, en el mes de abril 5.900 y por último el mes de junio con menos reportes con 4.970 para un total de 17.75 en este segundo trimestre.

La luminaria apagada sigue siendo el ítem más registrado en todos los meses para uN total de 13.391 seguido del mes de mayo con 4.960 y por ultimo con menos reportes el mes de abril con 4.576.

DAÑO	ABRIL	MAYO	JUNIO	Total
1 LUMINARIA APAGADA	4576	4960	3855	13391
LUMINARIA DIRECTA	286	310	246	842
CIRCUITO APAGADO	357	215	134	706
LUMINARIAS APAGADAS EN CANCHA	138	207	210	555
LUMINARIA INTERMITENTE	178	192	150	520
LUMINARIAS APAGADAS EN PARQUE	140	167	157	464
LUMINARIAS LED APAGADA	22	136	98	256
LINEA AP ROTA	106	34	33	173
LUMINARIAS APAGADAS EN AVENIDA	22	27	23	72
LUMINARIA EN CORTO	37	18	10	65
LUMINARIA EN RIESGO DE CAER	28	5	11	44
LUMINARIA NA DEFICIENTE		8	16	24
LUMINARIA LED DIRECTA		4	16	20
LUMINARIAS DIRECTAS EN CANCHA	6	3	7	16
LUMINARIAS DIRECTAS EN AVENIDA	4	9	1	14
LUMINARIA LED INTERMITENTE		10	3	13
Total	**5900**	**6305**	**4970**	**17175**

Tabla 22 reportes directos del alumbrado público por mes.



Ilustración 6 Registros del PQR por mes.

Los llamados del PQR, se distribuyeron de la siguiente manera según los meses del segundo trimestre del 2019.

303

MES	Cuenta de Estado
ABRIL	5900
RURAL	323
URBANA	5577
MAYO	6305
RURAL	422
URBANA	5883
JUNIO	4970
RURAL	381
URBANA	4589
Total	17175

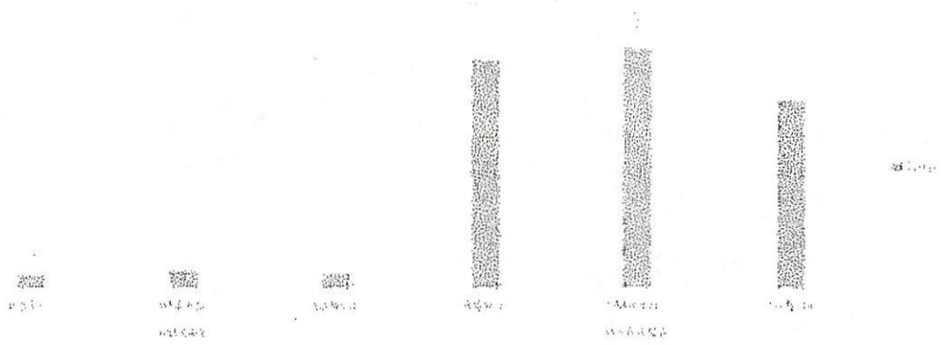


Ilustración 7 PQR por mes y zona.

8.8. Reporte de Indicadores del PQR del segundo trimestre 2019.

8.8.1. Indicadores abril.

[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Calidad del Servicio	83	21%	120	47%	0	0%	0	0%
Tiempo de Respuesta	90	42%	126	24%	0	0%	0	0%
Atención por parte del personal del Concesionario	41	37%	140	29%	0	0%	0	0%
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

Tabla 23 Resultado de indicadores del servicio mes de abril 2019.

Mediante la información resultante del sondeo realizado, de los llamados de PQR del mes de abril 2019, se pudo evidenciar Calidad del servicio para 83 ciudadanos fue excelente, mientras que para 120 ciudadanos fue bueno; para el indicador del tiempo

de respuesta 90 ciudadanos manifestaron que fue excelente, mientras que para 126 fue bueno y para el indicador atención por parte del personal del concesionario 41 ciudadanos manifestaron que fue excelente, mientras que para 140 fue bueno.

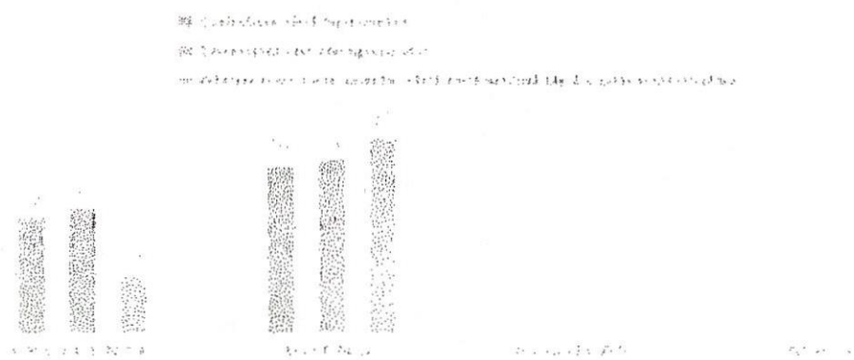


Ilustración 8 Resultado de indicadores del servicio mes de abril 2019.

8.8.2. Indicadores mes mayo.

Para este mes no se pudo realizar esta actividad, ya que se encontraron inconsistencias en la página de APSOFT, tales como duplicidad de información.

8.8.3. Indicadores mes junio.

ITEM	EXCELENTE	PORCENTAJE	BUENO	PORCENTAJE	REGULAR	PORCENTAJE	MALO	PORCENTAJE
Calidad del Servicio	56	29%	144	36%	0	0%	0	0%
Tiempo de Respuesta	55	28%	145	36%	0	0%	0	0%
Atención por parte del personal del Concesionario	85	43%	115	28%	0	0%	0	0%
Total	196	100%	404	100%	0	0%	0	0%

Tabla 24Resultado de indicadores del servicio mes de junio 2019.

Mediante la información resultante del sondeo realizado, de los llamados de PQR del mes de junio 2019, se pudo evidenciar Calidad del servicio para 56 ciudadanos fue excelente, mientras que para 144 ciudadanos fue bueno; para el indicador del tiempo de respuesta 55 ciudadanos manifestaron que fue excelente, mientras que para 145 fue bueno y para el indicador atención por parte del personal del concesionario 85 ciudadanos manifestaron que fue excelente, mientras que para 404 fue bueno.

304

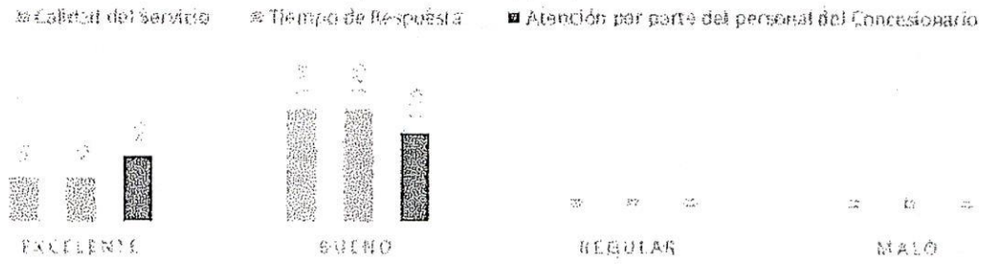


Ilustración 9 Resultado de indicadores del servicio mes de junio 2019.

8.9. Control y verificación del pago de la seguridad social, certificación de capacitación en manejo de alturas, cumplimiento de las normas de salud ocupacional y seguridad industrial

Se enviaron a Emcali oficios mediante los cuales se solicitó el envío de la información en cuanto el pago de la seguridad social, del personal que está vinculado con el prestador del servicio, solicitando la relación del personal a su cargo con sus respectivos pagos, estos oficios son remitidos por Megaproyectos a la interventoría de Emcali y esta a su vez a la Supervisión de Alumbrado Público, así mismo se solicitud de envío de la información de la certificación de alturas del personal que está vinculado con el prestador del servicio, estos oficios son remitidos por Megaproyectos a la interventoría de Emcali y esta a su vez a la Supervisión de Alumbrado Público, por ultimo la información correspondiente a la verificación de las normas de salud ocupacional y la seguridad industrial, esta debe ser realizada por Emcali a las oficinas de Megaproyectos, estas solicitudes se realizaron mediante los siguientes oficios en el segundo trimestre del 2019.

RADICADO	ENTIDAD	ASUNTO
Radicado No.: 20194182010000831 1 Radicado No.: 20194182010000866 1 Radicado No.: 20194182010001151 1	EMCALI	Solicitud de la certificación de alturas del personal técnico e información del pago de la seguridad social y parafiscales del personal operativo y administrativo y la del personal Megaproyectos S.A.
Radicado No.: 20194182010000829 1 Radicado No.: 20194182010000865 1 Radicado No.: 20194182010001152 1	EMCALI	Solicitud de información en cuanto al cumplimiento del Plan Básico Legal y las Actas de las reuniones del Comité Paritario de Salud Ocupacional –COPASO.

Tabla 25 Radicados con solicitudes explícitas.

8.10. Información documental.

8.11. Control de Oficios del Orfeo.

El cuadro de control de Orfeo se encuentra actualizado, se realiza el seguimiento de los oficios que ingresan como peticiones para la iluminación de la ciudad; así mismo para oficios que respuesta, informes etc, este cuadro se encuentra en Drive y compartido con toda la parte técnica y administrativa de esta supervisión.

El consolidado de oficios radicados durante el segundo trimestre del 2019, se pueden verificar en la siguiente tabla:

MES	TOTAL
ABRIL	86
MAYO	120
JUNIO	92
Total general	298

Tabla 26 Discriminación de Orfeo por mes.

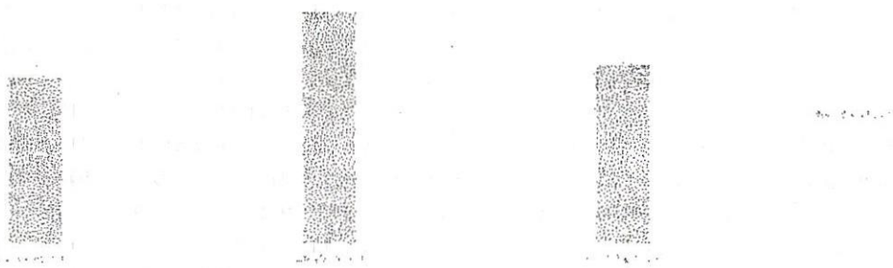


Ilustración 6 Representativa de Oficios por mes.

En estos términos pongo a consideración el informe del segundo trimestre que comprende los meses de abril, mayo y junio de la vigencia 2019, para los fines a que haya lugar.

Cordialmente,

ALEJANDRO ARIAS PÉREZ
Director Técnico
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales.

Consolidó Elaboró y Revisó en el Alcalde Administrativo: Claudia Alexandra Franco Vicuña - Contratista
Elaboró y Revisó en el Alcance Técnico: Angela María Perea Meneses – Contratista
Elaboró en el Alcance Financiero: Andrea Granja Tezna-- Contratista
Elaboró en el Alcance Fiducia: Giovanna Valencia Alvarado – Contratista
Elaboró en el Alcance Jurídico Constanza Guzmán Albán – Contratista
Revisó: Francisco Javier Bonilla Hurtado- Profesional Especializado.