



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"

130000-

Doctora

CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN

Alcaldesa Mayor (D)

Carrera 8 No. 10-65

Bogotá D.C.

Pronunciamento: *Inadecuada gestión de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos-UAESP, para lograr la actualización del convenio 766 de 1997, suscrito entre el Distrito Capital y la Empresa de Energía de Bogotá, para la prestación del servicio de alumbrado público, acorde con las normas que rigen la prestación.*

Respetada Señora Alcaldesa Mayor:

A la Contraloría de Bogotá D.C., por mandato constitucional le corresponde adelantar la función pública de control fiscal sobre la gestión y resultados que adelantan los sujetos de control, con fundamento en los principios de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales. En ejercicio de dicho mandato se adelantó Auditoria Abreviada¹ a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP, con el propósito de evaluar el proceso contractual y ejecución del Convenio 766 de 1997, suscrito entre el Distrito y la Compañía de Distribución y Comercialización de Energía "CODENSA" S.A. E.S.P., al igual que el respectivo contrato de Interventoría No. 446 de 2009.

Como resultado de la evaluación fiscal, encuentra el Organismo de control que el convenio por medio del cual Codensa S.A. ESP, presta el servicio de alumbrado público en el Distrito Capital, se encuentra desactualizado tanto en el marco legal como en el marco técnico; situación preocupante, que no le permite al Distrito a través de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos-UAESP, utilizar las herramientas jurídicas que le garanticen una adecuada prestación del alumbrado público, acorde con las normas y reglas dispuestas para el efecto.

¹Informe Final de Auditoria Abreviada – Alumbrado Público – Convenio y Contrato de Interventoría 446 de 2009 – Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – Dirección Sector Hábitat y Servicios Públicos – Bogota Septiembre de 2011."



"Credibilidad y confianza en el control"

Antecedentes

1. *El Distrito Capital y la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P., en fecha abril 30 de 1997, suscribieron el Convenio N° 766 de 1997, cuyo objeto general corresponde a la "prestación del servicio de alumbrado público durante los años de 1997 y siguientes²...", se destaca que el artículo 12 estableció: "...el presente convenio será cedido por la Empresa en forma automática a la nueva empresa que se constituya en virtud del procesos de reestructuración que se está adelantando que se encargue, en su reemplazo, de la distribución comercialización del servicio de energía en el Distrito Capital...", como resultado de dicho proceso el 23 de octubre de 1997 se constituyó la Compañía de Distribución y Comercialización de Energía "CODENSA" S.A. E.S.P., en donde la EEB conserva una participación accionaria del 51.5%.*
2. *En 1998 mediante Decreto Distrital 399 se le asigna a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos – UESP, la planeación, coordinación, supervisión y control de la prestación del servicio de alumbrado público dentro del perímetro del Distrito Capital.*
3. *El 25 de Enero de 2002 se firma el "Acuerdo entre el Distrito Capital – Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos -UESP- y CODENSA S.A. E.S.P., con el Objeto de: Establecer la metodología para calcular la remuneración del prestador del servicio de alumbrado público de Bogotá; Convenir la Forma de pago y la Ejecución de otras actividades tendientes al mejoramiento de la calidad del servicio", esto con el fin de complementar el Convenio N° 766 de 1997, destacándose lo siguiente:*
 - *La remuneración del suministro de energía durante las 24 horas solo se hará para los semáforos y relojes electrónicos.*
 - *A partir de Enero de 2002 Codensa presentará al Distrito Capital –UESP las facturas correspondientes al mes vencido, las cuales se cancelarán con cargo al presupuesto de la Secretaria de Hacienda Distrital, una vez recibida dicha factura se tendrá un plazo de quince días hábiles para su pago y cinco días hábiles para su reclamación e igual periodo para la contestación por parte de Codensa.*
 - *Codensa se compromete a la modernización del alumbrado mediante la sustitución de las luminarias de mercurio por las de sodio, esta última se caracteriza por ser más eficiente y menos contaminante, esto en un plazo máximo de tres años y medio a partir de la fecha en que el Distrito de la orden, asumiendo la inversión para esto.*

ey

² Convenio para el suministro y pago del servicio de alumbrado público entre el Distrito Capital y la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

- Dentro de los 8 meses siguientes a la firma del Acuerdo Codensa, con supervisión del Distrito realizará el inventario georeferenciado de la infraestructura de alumbrado público que incluye e implementará un sistema de información geográfica para el control y la operación del servicio de alumbrado público, el cual se deberá mantener actualizado.
 - El servicio de alumbrado público estará sujeto a la aplicación de los indicadores de calidad que establezca la CREG para los clientes domiciliarios, entendiéndose cada punto luminoso como un usuario individual.
 - Las disposiciones emitidas por la CREG, que sean utilizadas en el Acuerdo se deberán actualizar en la medida en que el regulador las modifique y en el caso en que se emita alguna reglamentación específica para el alumbrado público por la autoridad competente, esta prevalecerá sobre las disposiciones contenidas en el Acuerdo.
 - Se conformará un comité de expansiones entre la UESP y Codensa, el cual se reunirá quincenalmente con el fin de hacer seguimiento a las expansiones ya acordadas y a estudiar las nuevas.
4. Con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones la UAESP el 18 de noviembre de 2009, se suscribió el Contrato de Interventoría 446³ de 2009; con el Consorcio Interalumbrado; por valor de \$6.180.279.340; estableciendo una vigencia para su ejecución de 36 meses.
5. A la fecha en que se realizó la auditoria abreviada, la administración de UAESP, no había tomado la decisión que corresponda a efectos de realizar los ajustes correspondientes a la prestación del servicio de alumbrado público en el Distrito Capital acorde con la el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007.

Marco Legal

- Mediante la Ley 97 de 1913 el Congreso Nacional da autorización especial a los concejos municipales, entre estos el Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá, para crear libremente algunos impuestos y contribuciones además de los existentes en aquella época, entre los cuales se encuentra el Impuesto sobre el servicio de alumbrado público. Posteriormente, dicha ley fue demandada en su artículo 1° literales d) Impuesto sobre el servicio de alumbrado público, entre otros, la Sentencia de la Corte Constitucional 504 de 2002 resolvió: Declarar **EXEQUIBLES** los literales d) e i) del artículo 1 de la Ley 97 de 1913 por los

³ Objeto: Realizar la Interventoría técnica, operativa, administrativa, financiera, ambiental de salud ocupacional y seguridad industrial y plan de contingencia relacionados con el Convenio N. 766 de 1997 y al Acuerdo complementario del mismo suscrito entre el Distrito Capital/UESP y CODENSA el 25 de enero de 2002, cuyo objeto es la prestación del servicio de alumbrado público en Bogotá D.C.



“Credibilidad y confianza en el control”

cargos estudiados, salvo la expresión “y análogas”, que se declaró **INEXEQUIBLE.**⁴

- Ley 142 de 1994, por medio de la cual se establece el “Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios” y Ley 143 de 1994, “Régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio Nacional”.
- La Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG, mediante Resolución 043 de 1995 define el servicio de alumbrado público, como: “... la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona natural o jurídica de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades tanto vehiculares como peatonales. También se incluirán los sistemas de semaforización y relojes electrónicos instalados por el Municipio⁵...”, y establece que la competencia para prestar dicho servicio es del municipio, esto dentro de su área urbana y rural, instaura la determinación del consumo, el sitio de entrega de la energía, el sistema tarifario, el periodo de facturación, el sistema de pago, el contrato de suministro, mantenimiento y expansión del servicio, el mecanismo de recaudo y otras disposiciones.
- Posteriormente la CREG emite la Resolución 043 de 1996, la cual modifica la anterior en sus artículos 4° (Determinación del consumo) y 10° (Transición) y la Resolución 089 de 1996, establece el régimen de libertad tarifaria para la energía eléctrica que las empresas suministran a los municipios con destino al alumbrado público y sujeta la actividad de comercialización de esta clase de energía a las normas que rigen la comercialización de electricidad. En 1997 emite la Resolución 76, la cual complementa las resoluciones anteriores, respecto del suministro y cobro que efectúen las empresas de energía eléctrica a los Municipios, por el servicio de electricidad que destinan para alumbrado público.
- El 18 de Julio de 2006, mediante Decreto 2424 el Ministerio de Minas regula la prestación del servicio de alumbrado público, y de conformidad en lo estipulado en su artículo 13 le corresponde al Ministerio de Minas y Energía expedir los reglamentos técnicos que fijen los requisitos mínimos que deben cumplir los diseños, los soportes, las luminarias y demás equipos que se utilicen en la prestación del servicio de alumbrado público. Así como, expedir la reglamentación correspondiente al ejercicio de la interventoría en los contratos de prestación del servicio de alumbrado público.

ce

⁴ Sentencia C-504 de 2002 Corte Constitucional

⁵ Resolución 043 de 1995 – CREG.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

Consideró que es necesario asegurar la calidad de las instalaciones de iluminación y alumbrado público y los productos que se utilizan en estas instalaciones para la correcta operación de los sistemas de iluminación y operación y prestación del servicio de alumbrado público, ya sean de origen nacional o proveniente de otro país.

- *El 6 de Agosto de 2009 el Ministerio de Minas y Energía emite la Resolución 181331 con la cual se expide el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público – RETILAP y el 30 de Marzo de 2010, es modificado en aspectos técnicos por la Resolución 180540, aspectos que aún no han sido actualizados en el convenio vigente.*

El Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público – RETILAP tiene por objeto fundamental establecer los requisitos y medidas que deben cumplir los sistemas de iluminación y alumbrado público, tendientes a garantizar: los niveles y calidades de la energía lumínica requerida en la actividad visual, la seguridad en el abastecimiento energético, la protección del consumidor y la preservación del medio ambiente; previniendo, minimizando o eliminando los riesgos originados, por la instalación y uso de sistemas de iluminación.

El Reglamento establece las reglas generales que se deben tener en cuenta en los sistemas de iluminación interior y exterior, y dentro de estos últimos, los de alumbrado público en el territorio colombiano, inculcando el uso racional y eficiente de energía (URE) en iluminación. En tal sentido señala las exigencias y especificaciones mínimas para que las instalaciones de iluminación garanticen la seguridad y confort con base en su buen diseño y desempeño operativo, así como los requisitos de los productos empleados en las mismas. El reglamento igualmente es un instrumento técnico-legal para Colombia, que sin crear obstáculos innecesarios al comercio o al ejercicio de la libre empresa, permite garantizar que las instalaciones, equipos y productos usados en los sistemas de iluminación interior y exterior, cumplan con los siguientes objetivos legítimos:

- *La seguridad nacional en términos de garantizar el abastecimiento energético mediante uso de sistemas y productos que apliquen el Uso Racional de Energía.*
- *La protección de la vida y la salud humana.*
- *La protección de la vida animal y vegetal.*
- *La prevención de prácticas que puedan inducir a error al usuario.*
- *La protección del Medio Ambiente.*

- *En el 2007, con la expedición de la Ley 1150 específicamente en su artículo 29 el legislador determinó: “Elementos que se deben cumplir en los contratos estatales de alumbrado público. Todos los contratos en que los municipios o distritos entreguen en concesión la prestación del servicio de alumbrado público a terceros, deberán sujetarse en todo a la Ley 80 de 1993, contener las garantías exigidas en la misma, incluir la cláusula de reversión de toda la*



“Credibilidad y confianza en el control”

infraestructura administrada, construida o modernizada, hacer obligatoria la modernización del Sistema, incorporar en el modelo financiero y contener el plazo correspondiente en armonía con ese modelo financiero. Así mismo, tendrán una interventoría idónea. Se diferenciará claramente el contrato de operación, administración, modernización, y mantenimiento de aquel a través del cual se adquiere la energía eléctrica con destino al alumbrado público, pues este se registró por las Leyes 142 y 143 de 1994. La CREG regulará el contrato y el costo de facturación y recaudo conjunto con el servicio de energía de la contribución creada por la Ley 97 de 1913 y 84 de 1915 con destino a la financiación de este servicio especial inherente a la energía. Los contratos vigentes a la fecha de la presente ley, deberán ajustarse a lo aquí previsto.”, y a la fecha esta disposición no se ha cumplido.

CONSIDERACIONES RELEVANTES.

De conformidad con los antecedentes y el resumen normativo expuesto precedentemente, encuentra la Contraloría de Bogotá situaciones determinantes en la ejecución del convenio 766 de 1997, que amerita la decidida intervención de la UAESP, a efecto de actualizarlo, logrando como se ha expuesto una mejor prestación del servicio de alumbrado público.

- *Codensa S.A. ESP. es propietaria de la infraestructura con que se presta el servicio de alumbrado público en el Distrito Capital.*
- *El Convenio 766 de 1997 no definió **VIGENCIA**. “Se establece que la empresa prestará el servicio para los años 1997 y siguientes”.*
- *El convenio **adolece de mecanismos que permitan sancionar el incumplimiento de las obligaciones pactadas**. El cumplimiento de las obligaciones está sujeta a la voluntad de las partes.*
- *El convenio **no diferencia** claramente el contrato de operación, administración, modernización y mantenimiento del contrato por medio del cual se adquiere la energía eléctrica con destino al alumbrado público.*
- *Tanto la UAESP como la Interventoría, reconocen que Codensa ha incumplido algunas de las obligaciones del convenio, entre ellas cambio de: **Elementos obsoletos, luminarias tipo bombona, así como labores de mantenimiento**. (Acta visita fiscal en desarrollo de la auditoría)*
- *La UAESP, manifiesta que desde el mes de junio de 2010, **dio inicio a la negociación con Codensa S.A ESP., tendiente a ajustar el Convenio 766 de 1997 acorde con lo señalado en el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007..***



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ. D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

- La UAESP, ha implementado un “borrador propuesta de modificación” del Convenio 766, el cual se considera que obedece a un documento descriptivo en su contexto normativo, técnico y de calidad y de manera deficiente y poco contundente hace referencia a la reversión de la infraestructura, tal como debe realizarse acorde con la norma.

Del anterior documento, se observa adicionalmente que la UAESP propone que el Distrito se quede con buena parte de la infraestructura (postes exclusivos de alumbrado público, anclajes, puestas a tierra y de más elementos asociados a los postes exclusivos de alumbrado público, luminarias, entre otros), pero la esencia del negocio como las redes y transformadores seguirían a cargo de Codensa, lo cual le impediría ó dificultaría en un futuro desarrollar autónomamente la prestación del servicio o la asignación de este a otro operador. De igual forma se propone que se deberá aplicar y cumplir lo estipulado en el RETILAP⁶, y se contemple la inclusión de un plan anual de prestación del servicio (planes de mantenimiento predictivo, preventivo y correctivo).

La Ley 1150 del año 2007 en su artículo 29, entre otras normas, ha señalado los lineamientos que deben contener los contratos estatales de alumbrado público. Es tal la inoperancia e ineficiencia por parte de la UAESP para tomar la decisión de ajustar el referido convenio acorde con la norma que a la fecha ha transcurridos mas de cuatro (4) años de promulgada la Ley 1150 de 2007 y no ha logrado dar cumplimiento a lo señalado en el precitado artículo 29, a pesar de haber contratado estudios para este fin, caso específico el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 266⁷ de 2008, celebrado entre la UAESP y Rafael Pastor Candía, como resultado del mismo, el contratista a través del oficio N. 0626 del 21 de enero de 2009, envió a la UAESP estudio sobre los aspectos económicos y técnicos del servicio de alumbrado público a incluir en la probable renegociación del Acuerdo del 25 de Enero de 2002, lo anterior aun no ha sido tenido en cuenta pues a la fecha no se ha realizado actuación alguna para ajustar el tema de alumbrado publico en el D.C., acorde con la ley y el RETILAP.

Posteriormente la UAESP, celebró el Contrato de Prestación de Servicios No. 354⁸ de 2009 con la firma Castro Forero Consultores S.A.S.; en desarrollo de éste, el contratista presentó varios informes de carácter jurídico (Rad. 15417 del 4 de diciembre de 2009, Rad. 02190 del 19 de febrero de 2010, Rad. 03895 del 25 de marzo de 2010, Rad. 03963 del 29 de marzo de 2010, Rad. 03964 del 29 de marzo de 2010, entre otros), básicamente

⁶ RESOLUCIÓN NÚMERO No 181331 DE AGOSTO 6 DE 2009 “Por la cual se expide el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público – RETILAP y se dictan otras disposiciones”- Del Ministerio de Minas y Energía.

⁷ Objeto: Asesorar a la Unidad en la consecución, análisis de la información y elaboración del documento sustento que permita a la dirección de la unidad definir los aspectos económicos y técnicos del servicio de alumbrado público a incluir en la probable renegociación del Acuerdo del 25 de enero de 2002, suscrito entre la unidad y Codensa. - Por valor de \$25.000.000.

⁸ Objeto: Prestar los Servicios Profesionales para asesorar en materia jurídica a la unidad lo relacionado con los Acuerdos celebrados por el Distrito y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos para la prestación del servicio de alumbrado público en Bogotá. – por valor de \$58.000.000.



“Credibilidad y confianza en el control”

propone varias alternativas, entre las que se encuentran: Renegociación con Codensa para poder ajustar el Convenio a la Ley 1150, en caso contrario la Unidad deberá celebrar un nuevo contrato de concesión con lo previsto en la Ley, financiación del servicio de alumbrado mediante impuesto, asociación del Distrito con un nuevo concesionario del servicio, creación de una empresa que preste el servicio fuera y dentro del país, entre otros.

Así mismo, y tal como ya se mencionó el Convenio N° 766 de 1997 no definió su vigencia, prolongándose indefinidamente en el tiempo; situación preocupante si se tiene en cuenta que no se ha podido variar las condiciones inicialmente pactadas, considerando los cambios legales y urbanísticos.

De otro parte, La UAESP y la Interventoría manifiestan que son múltiples los incumplimientos presentados por el contratista, sin que se hayan adoptado medidas sancionatorias a fin de corregir los aludidos incumplimientos.

Ahora bien, se le ha expresado al Organismo de Control que la UAESP desde el mes de junio de 2010, dio inicio a la negociación con Codensa tendiente a ajustar el Convenio N° 766 de 1997 a la Ley 1150 de 2007, ello queda evidenciado en el “borrador propuesta de modificación” al Convenio 766 de 1997; no obstante, esta Contraloría considera que el documento es meramente descriptivo en su contexto normativo y de manera superficial, hace relación a la reversión de la infraestructura con la que se presta el servicio, siendo obligatoria de conformidad con la Ley.

La preocupación que le asiste al Ente de Control Fiscal., es que el Convenio N° 766 de 1997, entre otros, carece de herramientas jurídicas que le permitan al Distrito a través de la UAESP exigir el cabal cumplimiento del respectivo convenio como lo son: “sanciones, descuentos, cláusula de reversión, etc...”, por consiguiente el clausulado del convenio no corresponde a las exigencias contemplados en la Ley 1150 de 2007, que señala en su artículo 29 unos lineamientos claros y expuestos, que deben cumplir los Contratos Estatales de alumbrado público, queda claro que le corresponde a la UAESP verificar la aplicación a los preceptos legales y técnicos de una manera íntegra, eficiente, eficaz, en su calidad de supervisora y coordinadora de la prestación del servicio de alumbrado público dentro del perímetro del Distrito Capital.

Como corolario de lo expuesto, para la Contraloría de Bogotá es claro, que la UAESP, no ha adelantado una gestión eficiente y eficaz orientada a garantizar la actualización del mencionado convenio 766 de 1997, de conformidad con las prescripciones establecidas en el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007 y el establecimiento consagrado en el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público expedido por el Ministerio de Minas y Energía entre otras disposiciones; hecho que repercute en la adecuada prestación del servicio de alumbrado público, al tiempo que no contribuye a mejorar la seguridad de los habitantes de la Capital que se ven afectados con una deficiente iluminación en sectores donde las actuaciones delictivas encuentran amparo en las insuficiencias lumínicas.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"

el
Todo lo expuesto, queda a consideración de su Despacho para que dentro de la autonomía con que está revestida su administración, adopte los correctivos que considere necesarios, para que con apego a la ley, se de estricto cumplimiento a los cometidos y fines estatales, razón de ser de las entidades públicas.

Con toda atención.


MARIO SOLANO CALDERÓN
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectó: Azucena Rodríguez Ospina – Subdirectora Servicios Públicos
Revisó: Jorge Ivan Arias Mora - Director Sector Hábitat y Servicios Públicos
Ajustó: Carlos Alirio Reina – Asesor Dirección Sectorial. 
Olga Lucía Torres M – Profesional Especializada.
Hermelina Angulo- Profesional especializada 
Aprobó: Clara Alexandra Mendez Cubillos – Contralora Auxiliar 