



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS – UAESP

COMPAÑÍA DE DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE ENERGÍA – ENEL –
CODENSA S.A. ESP

EVALUAR LA GESTIÓN FISCAL ADELANTADA POR LA UNIDAD
ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS, ASÍ COMO LA
COMPAÑÍA DE DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE ENERGÍA – ENEL –
CODENSA S.A. ESP, EN LA EJECUCIÓN DEL CONVENIO 766 DE 1997

CÓDIGO AUDITORÍA 223

Período Auditado (Vigencia 1997-2018)

PAD 2019

DIRECCIÓN SECTOR SERVICIOS PÚBLICOS



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Bogotá D.C., Septiembre de 2019

Juan Carlos Granados Becerra Contralor
de Bogotá D.C.

Anayme Barón Durán
Contralora Auxiliar

Paola Vélez Marroquín
Directora Sectorial de Fiscalización

Cesar Dinel Camacho Urrutia
Subdirector de Fiscalización de Energía

Juan Camilo Loaiza Ortiz
Subdirector de Acueducto y Saneamiento Básico

Equipo de Auditoría:



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Arnulfo Velásquez	Gerente 039-01
Luz Amparo Guzmán Cruz	Profesional Especializado 222-07 (E)
Orlando Mahecha Rodríguez	Profesional Especializado 222-05 (E)
Yenny Edith Alarcón Quiroga	Profesional Especializado 222-07
Yesid John Bider Pulido Chacón	Profesional Especializado 222-07

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	6
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA	11
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	14
3.1 CONCEPTO DEL CONTROL FISCAL INTERNO.....	14
3.1.1 Hallazgo administrativo por debilidades en los informes sobre el sistema de control interno reportados por ENEL CODENSA en el formato electrónico CBN-1038 al aplicativo SIVICOF	20
3.2 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO	21
3.3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA PRACTICADA	22
3.3.1 Seguimiento al Alumbrado Público.....	22
3.1.1.1 <i>Observación administrativa por incongruencias en la información respecto al número de luminarias LED reportadas con corte a 31 de diciembre de 2018, por la UAESP y la Interventoría. “observación desvirtuada”</i>	<i>28</i>
3.3.3 Contratación	32
3.3.3.1 Convenio No. 766 de 1997.....	33
3.3.3.1.1 <i>Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria por el pago de conceptos no reglamentados por la Comisión de Regulación de Energía y Gas Natural – CREG en las fórmulas tarifarias para el servicio de alumbrado público, relacionados con Administración Imprevistos y Utilidad -AIU y Administración Operación y Mantenimiento -AOM que representan duplicidad, en cuantía de \$86.535.292.440,74.....</i>	<i>33</i>
3.3.3.2 <i>Contratos No. 162 de 2014, 098 de 2015 y 099 de 2015 y Convenio 766 de 1997</i>	<i>46</i>



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

<i>3.3.3.2.1 Hallazgo administrativo por indebida gestión documental e información incompleta de los expedientes suministrados por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos</i>	<i>46</i>
<i>3.3.3.3 Contrato No. 409 de 2018</i>	<i>48</i>
<i>3.3.3.3.1 Hallazgo administrativo por incumplimientos del operador ENEL formulados por la Interventoría en cuanto a la georreferenciación y cumplimiento del Reglamento Técnico de Alumbrado Público - RETILAP.....</i>	<i>49</i>
<i>3.3.4 Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias</i>	<i>53</i>
<i>3.3.4.1 Hallazgo administrativo por deficiencias en la calidad de la información</i>	<i>57</i>
4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO	59



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”



"Una Contraloría Aliada con Bogotá"

1. CARTA DE CONCLUSIONES

CÓDIGO DE AUDITORÍA 223

Bogotá, D.C.

Doctores

BEATRIZ ELENA CARDENAS CASAS

Directora

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32A No. 26A-10
Código postal 111321 PBX
3358888



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP
Avenida Caracas No. 53 - 80
Código Postal 110231

FRANCESCO BERTOLI

Representante Legal
Carrera 13 A No. 93 - 66
Código Postal 110221
Ciudad

Ref. Carta de Conclusiones Auditoría de Desempeño

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP y a la Compañía de Distribución y Comercialización de Energía – ENEL – CODENSA S.A. ESP, en adelante UAESP y ENEL, vigencia 1997 - 2018, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en lo concerniente al Alumbrado Público del Distrito Capital y los procesos contractuales conexos.

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

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

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



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión del Alumbrado Público y la contratación asociada a éste y las actuaciones internas evaluadas, cumple parcialmente con los principios evaluados, de acuerdo con las inconsistencias detalladas en el presente informe.

En relación con la evaluación al factor contractual, durante las vigencias auditadas, la UAESP y ENEL suscribieron un (1) Convenio Interadministrativo por \$1.713.782.520.036 con corte a 2018 y la interventoría a la operación en un total de seis (6) contratos; cuya contratación asciende a \$31.285.091.471.

La muestra seleccionada correspondió al convenio y cinco (5) contratos de interventoría que equivalen al 93,33% por \$1.732.709.113.651, los cuales representan el 99.29% en términos de los recursos totales asignados a la contratación suscrita con ocasión de la auditoría.

Se evidenciaron situaciones que reflejan debilidades en la planeación, ejecución y liquidación de los contratos objeto de evaluación. En la evaluación de los procesos contractuales, se observaron irregularidades, como en la suscripción de modificaciones que repercuten de forma negativa en su respectiva ejecución, por lo que su gestión fue ineficaz, ineficiente, y antieconómica, determinándose observaciones administrativas, algunas con incidencia fiscal. Además, se evidenció ineffectividad por la falta de controles efectivos por parte de la UAESP y su exigibilidad frente al operador ENEL; igualmente, se determinaron deficiencias en la parte organizacional.

Aunado a lo anterior, en cuanto al control fiscal interno del asunto auditado, se estableció que tanto la UAESP como ENEL presentan un sistema de control interno con un nivel de desarrollo, acorde con su misión y objetivos institucionales, que les permite un adecuado desempeño, al garantizar en el Distrito Capital el servicio de Alumbrado Público, con niveles de calidad, de acuerdo con los indicadores de gestión definidos.

Como resultado de la evaluación, se establecieron controles y seguimiento a la ejecución del Convenio 766 de 1997 y Acuerdo Complementario de 2002, a través de la UAESP, mediante las interventorías contratadas y las actividades de supervisión



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

ejercidas por la Subdirección de Servicios Funerarios y Alumbrado Público, generando informes mensuales con observaciones sobre aspectos de carácter técnico, operativos, administrativos, regulatorios, jurídicos y sociales, los que son puestos en conocimiento del operador; no obstante, las correcciones y demás ajustes solicitados por la interventoría y la Subdirección, “establecidos como compromisos”, no son realizados de manera efectiva y con la debida diligencia y oportunidad por parte del operador, motivo por el cual se reitera el mismo asunto en varias oportunidades, hasta el punto de determinar presuntos incumplimientos del servicio de ENEL, al no gestionar las acciones de mejora, afectando la calidad en la prestación del servicio de alumbrado público en la ciudad, dado que principalmente se refieren a aspectos técnicos. Así mismo, se evidenciaron debilidades en el control interno referentes al operador del servicio que podrán ser avistados en los resultados de auditoría.

De otra parte, en relación con la revisión de la información documental de los expedientes, se observaron debilidades en su organización, que determinan falta de controles en la verificación de los contenidos archivísticos por parte de la UAESP.

Es pertinente mencionar que el concepto que le demanda la mayor cantidad de recursos al Distrito Capital, por la prestación y operación del servicio de alumbrado público en la ciudad de Bogotá D.C., corresponde al arrendamiento de la infraestructura de Alumbrado Público de propiedad de ENEL, costo que asciende a \$861.983.6 millones, valor tomado desde el momento en que inició la ejecución del convenio 766 de 1997 y su Acuerdo Complementario de 2002, hasta el mes de junio de 2019, representando el 52% del valor del activo de infraestructura de alumbrado público, significa que el Distrito Capital ha pagado por alquiler, más de la mitad del valor del activo, costo que deberá seguir pagando indefinidamente, por no tenerse contemplado cláusula de reversión de la infraestructura administrada, construida o modernizada, que le ha demandado al Distrito un costo significativo, sin retribución económica alguna.

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal;



"Una Contraloría Aliada con Bogotá"

documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal -SIVICOF- dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

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

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

Atentamente,

PAOLA VÉLEZ MARROQUÍN
Directora Técnica Sector Servicios Públicos

Revisó: Juan Camilo Loaiza Ortiz -Subdirector de Fiscalización de Acueducto y Saneamiento Básico
Elaboró: Equipo Auditor



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

Se evaluó la gestión realizada por la UAESP y ENEL, a partir de la revisión selectiva de la contratación suscrita y ejecutada durante las vigencias 1997 a 2018 con ocasión del Alumbrado Público del Distrito Capital y su fundamentación legal, técnica y ambiental, hasta la verificación de los procesos, procedimientos y su interventoría.

□ Gestión Contractual

Se aclara que para el sujeto de control ENEL, los actos de la empresa se rigen exclusivamente por las reglas del derecho privado y el manual de contratación.

Para la presente muestra se partió del universo de un (1) Convenio Interadministrativo por \$1.713.782.520.036 con corte a 2018, teniendo en cuenta que presenta cuantía indeterminada y, seis (6) contratos de interventoría, los cuales ascienden a \$31.285.091.471.

La muestra seleccionada corresponde a un (1) convenio y cinco (5) contratos de interventoría que equivalen al 93.33%, en relación con el número de contratos por \$1.732.709.113.651, en estado ejecución, terminados y/o liquidados, los cuales



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

representan el 99,29% en términos de recursos del total de la contratación suscrita con ocasión de la ejecución de la auditoría, tal como se muestra a continuación:

CUADRO No. 1
UNIVERSO Y MUESTRA DE CONTRATACIÓN

Valor en pesos

Vigencia	No. Contratos y Convenio	Valor Universo	No. Contratos Muestra	Valor Muestra	% Muestra
1997 - 2018		\$1.745.067.611.507		\$ 1.732.709.113.651	99,29
	7		6		93,33
TOTAL	7	\$1.745.067.611.507	6	\$ 1.732.709.113.651	

Fuente: Elaboración propia con información suministrada UAESP

Los contratos evaluados en la auditoría de desempeño, fueron los siguientes:

CUADRO No. 2
CONTRATACIÓN EVALUADA

Valor en pesos

No. Contrato y/o Convenio	Objeto	Valor
766	Convenio para el suministro y pago del Alumbrado Público	1.713.782.520.036
162-2014	Realizar la interventoría técnica y operativa, administrativa, financiera, ambiental, regulatoria, jurídica y de seguridad industrial y salud ocupacional, relacionados con el Convenio No. 766 de 1997 y al acuerdo complementario del mismo, suscrito entre el Distrito Capital / UESP y CODENSA el 25 de enero de 2002, y los que los sustituyan, modifiquen o adicionan, cuyo objeto es la prestación del servicio de alumbrado público en Bogotá D.C.	2.484.218.880
098-2015	Realizar la interventoría técnica y operativa, administrativa, financiera, ambiental, regulatoria, legal y de seguridad industrial y salud ocupacional, relacionados con el Convenio No. 766 de 1997 y al acuerdo complementario del mismo, suscrito entre el Distrito Capital / UESP y CODENSA el 25 de enero de 2002, y los que los sustituyan, modifiquen o adicionan, cuyo objeto es la prestación del servicio de alumbrado público en Bogotá D.C.	2.811.433.509



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

099-2015	Realizar la interventoría técnica y operativa, administrativa, financiera, ambiental, regulatoria, legal y de seguridad industrial y salud ocupacional, relacionados con el Convenio No. 766 de 1997 y al acuerdo complementario del mismo, suscrito entre el Distrito Capital / UESP y CODENSA el 25 de enero de 2002, y los que los sustituyan, modifiquen o adicionan, cuyo objeto es la prestación del servicio de alumbrado público en Bogotá D.C.	3.478.854.281
334-2017	Realizar la interventoría técnica operativa, social, administrativa, ambiental, regulatoria, y jurídica y de seguridad industrial y salud en el trabajo; relacionados con el Convenio No. 766 de 1997 cuyo objeto es la prestación del servicio de alumbrado Público de Bogotá D.C. y el acuerdo complementario del mismo, suscrito entre el Distrito Capital / UESP y CODENSA el 25 de enero de 2002, y aquellos que los sustituyan, modifiquen o adicionan.	5.070.555.490
409-2018	Realizar la interventoría técnica operativa, social, administrativa, ambiental, regulatoria, y jurídica y de seguridad industrial y salud en el trabajo; de la prestación de servicio de alumbrado público en Bogotá, que se presta conforme el Convenio 766 de 1997 cuyo objeto es la prestación del servicio de alumbrado público en Bogotá D.C. y al acuerdo complementario del mismo, suscrito entre el Distrito Capital / UESP y CODENSA el 25 de enero de 2002, y aquellos que los sustituyan, modifiquen o adicionan.	5.081.531.455

Fuente: Elaboración propia con información de UAESP

Se examinó el aspecto legal y el control fiscal interno.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 CONCEPTO DEL CONTROL FISCAL INTERNO

El control fiscal interno se evaluó en tiempo real y se orientó principalmente a los componentes de evaluación de riesgos y, actividades de control y de supervisión, con el propósito de establecer el cumplimiento de la normatividad aplicable, de los procesos y procedimientos establecidos y de los elementos de supervisión constante, para conceptuar acerca de su calidad y eficiencia.

UAESP

El Sistema de Control Interno de la UAESP, basado en el Modelo Estándar de Control Interno – MECI¹, tiene definidos sus componentes en el Modelo Integrado de Planeación - MIPG². Así mismo, tiene implementado el sistema integrado de gestión - SIG, los procesos, formatos y la documentación requerida para la prestación, control y seguimiento de los servicios a su cargo, en armonía con el marco estratégico institucional.

De acuerdo con la estructura organizacional de la UAESP y las funciones asignadas, la Subdirección de Servicios Funerarios y Alumbrado Público es la dependencia encargada de dirigir y coordinar la supervisión de la prestación del servicio de alumbrado público, labor que es apoyada a través de una interventoría que se hace a la ejecución del Convenio 766 de 1997 y su Acuerdo Complementario de 2002.

Ambiente de Control: En relación con el proceso contractual se aplicó, a partir del mes de marzo de 2019, una nueva versión del Manual de Contratación que determinó actividades y acciones de manera más precisa.

Evaluación del Riesgo: La UAESP, a través de la Oficina Asesora de Planeación, en su calidad de Administrador del Modelo de Transformación Organizacional – MTO, es la encargada de liderar y asesorar el manejo eficiente y efectivo de los riesgos que puedan afectar los objetivos institucionales³.

¹ En cumplimiento con lo descrito en el artículo 9 de la Ley 1474 de 2011, y de conformidad con el Decreto 1083 de 2015 y modificatorios, en el que se especifica.

² Decreto Distrital 591 de 2018, por medio del cual se adopta el MIPG para las entidades distritales como marco de referencia para el ajuste del diseño, la implementación y la mejora continua del Sistema Integrado de Gestión Distrital (SIGD). ³ La política institucional de administración de riesgos es aprobada en el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

En el mapa de riesgos institucional, para el proceso de alumbrado público diseñado por la Unidad, se definió como nivel de riesgo alto: *“Entrega del servicio sin el cumplimiento de los requisitos para el beneficio de un tercero”*, señalando como causas: las fallas en el control en la verificación de los requisitos, las zonas donde se debe entregar el servicio, así como la manipulación de la georreferenciación del requerimiento, caso en el que se han llevado a cabo de manera preventiva controles para realizar la debida validación de todos los diseños fotométricos, para ser visados y aprobados por parte de la UAESP en conjunto con la Interventoría, con el cumplimiento de la normatividad vigente.

Las acciones adelantadas en este sentido generaron presuntos incumplimientos por parte del operador del servicio de alumbrado público, evidenciados por la interventoría y supervisión realizada a la ejecución del Convenio 766 de 1997 y su Acuerdo Complementario de 2002, como parte de la gestión adelantada por la Subdirección de Servicios Funerarios y Alumbrado Público, hechos comunicados al operador ENEL, estableciendo acciones y compromisos para su manejo y control.

Actividades de Control y Monitoreo: Para ejercer la supervisión y el control de la planeación y prestación del servicio de alumbrado público en el Distrito Capital, la UAESP tiene implementado el manual de supervisión y control, así como documentos y formatos en donde se determinan las actividades a ejecutar, los puntos de control, tablero de indicadores de gestión³, los responsables y el registro que evidencia la gestión adelantada, con el fin de asegurar la correcta ejecución y cumplimiento de los contratos y convenios suscritos por la Unidad, que permitan garantizar la prestación de los servicios a su cargo.

En los informes de interventoría de avance mensual se describe el resultado de las actividades realizadas por el operador, formulando observaciones y recomendaciones de acuerdo con las obligaciones a su cargo⁴, las que son comunicadas a ENEL y a la Subdirección de Servicios Funerarios y Alumbrado Público, para establecer compromisos a cargo del operador con su respectivo seguimiento, verificación y cumplimiento.

Como resultado del proceso, se determinaron ajustes en la operación y en actividades adelantadas por ENEL, en cumplimiento del citado Convenio y Acuerdo

³ Indicadores de gestión: Tiempo de gestión en la atención de las PQRS, calidad de las respuestas de las PQRS y cobertura de la inspección del sistema de alumbrado público.

⁴ Aspectos técnicos y operativos, administrativos, ambientales, regulatorios y jurídicos.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Complementario, gestión que incluyó el recálculo de las facturas del servicio prestado⁵ y el establecimiento de presuntos incumplimientos contractuales, entre otros.

Así mismo, la UAESP realiza supervisión y control al contrato de interventoría del Convenio 766 de 1997 y su Acuerdo Complementario, el cual versa sobre las actividades y gestión realizada por ENEL y, al mismo tiempo, se pronuncia sobre la labor de la interventoría, donde se señalan las inconsistencias a que haya lugar y se registran las recomendaciones a tener en cuenta, de acuerdo con las evidencias encontradas.

En estos informes de supervisión, también se dejan consignadas conclusiones de reuniones y temas tratados entre las partes, así como el seguimiento a las acciones de mejora y no conformidades, la gestión de las PQR's y el análisis de la medición de indicadores, entre otros aspectos.

Información y Comunicación: En el proceso de operación del servicio de alumbrado público, se determinaron deficiencias referentes al sistema de georreferenciación de la infraestructura de alumbrado público; así mismo, se establecieron presuntos incumplimientos de carácter técnico referentes a la actualización de los costos unitarios de las Unidades Constructivas de Alumbrado Público – UCAP's, (cada cinco años) y la incorporación de la vida útil de la infraestructura de Alumbrado Público – AP. De otra parte, se encontraron incongruencias en la información respecto al número de luminarias LED (Light Emitting Diode) reportadas con corte a 31 de diciembre de 2018.

De acuerdo con la evaluación del sistema de control interno, se determina que la UAESP tiene implementados procedimientos para la ejecución de actividades de planificación, coordinación, supervisión y control del servicio de Alumbrado Público, en los que se incorporan puntos de control, que permiten la evaluación y el seguimiento de la gestión, con un adecuado manejo de riesgos por procesos, lo que permite el cumplimiento de los objetivos misionales e institucionales, en términos de eficiencia y calidad, con los debidos ajustes a la gestión y operación.

Así mismo, son aplicados indicadores de eficacia, eficiencia y efectividad definidos y diseñados por la UAESP, con relación a la prestación del servicio y el desarrollo de sus actividades, que permiten medir la gestión adelantada por el operador; indicadores que se complementan con los diseñados para medir la gestión de ENEL, en términos

⁵ Es el caso de las facturas correspondientes a los meses de enero, febrero, marzo y abril de 2019.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

de calidad en la prestación del servicio de Alumbrado Público, de los que se derivan las compensaciones y/o descuentos al valor facturado.

Adicionalmente, la UAESP tiene definidas metas en el Plan Estratégico y Plan de Desarrollo Distrital, para medir la gestión del proyecto 1045 *“Gestión para la Eficiencia Energética del Servicio de Alumbrado Público en Bogotá D.C.”*.

De acuerdo con la evaluación, se determina que la UAESP garantizó la prestación del servicio de Alumbrado Público en la ciudad de Bogotá D.C., quedando por gestionar presuntos incumplimientos de carácter técnico por parte de ENEL.

ENEL

Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de ENEL, ésta suministró el documento *“Organizational Procedure No.5: Internal Control over Financial Reporting”* Version No. 2 fechado el 09 de junio de 2016, como soporte de la política y proceso del Control Interno del Grupo sobre la Información Financiera; al respecto, se precisa: *“es importante aclarar que como grupo estamos regidos por políticas globales con el objetivo de contar con controles adecuados y debidamente alineados entre los diferentes Países. Este Procedimiento Organizacional describe el proceso del Control Interno del Grupo Enel sobre la Información Financiera”*. El documento citado determinó los siguientes objetivos:

- Definir la estructura y el alcance del sistema de control interno;
- Definir un conjunto homogéneo de metodologías de control interno;
- Asegurar el cumplimiento de cualquier ley, regulación y reglas de gobierno aplicables, incluida cualquier disposición de la bolsa de valores;
- Definir roles y responsabilidades a lo largo del proceso.

Igualmente, mediante comunicación radicada el 23 de agosto del presente año, la compañía aportó la matriz del proceso *“Venta y distribución de energía eléctrica – Alumbrado Público”* (Código de proceso 03347), la cual incluye, entre otros aspectos, la descripción de riesgo, control de detalle (corresponde a las actividades control del procedimiento), responsable del control, frecuencia de aplicación y la evidencia de la aplicación.

Para asegurar que el proceso de Alumbrado Público se ajuste a los lineamientos de la Alta Dirección, en esta matriz se definen actividades y controles en los que se debe verificar el cumplimiento de los principios corporativos y estrategias comerciales de la compañía, así como precios, cantidades y condiciones comerciales autorizados y

aprobados; de igual forma, errores posibles en la facturación del servicio (cargue del inventario de infraestructura, valorización de consumos de energía, actualización de indicadores, tasas y estimaciones).

Evaluación de Riesgos: ENEL proporcionó la matriz de riesgo de Alumbrado Público 2019, en la cual se identifican cuarenta y un (41) riesgos del negocio, clasificados de acuerdo con la siguiente tipología:

CUADRO No. 3
TIPOLOGÍA DE RIESGOS

TIPOLOGIA	No.
Cumplimiento de leyes y regulación	10
Actos ilegales / fraude	6
Eficiencia	5
Salud y seguridad	3
Informes gerenciales	3
Reputación	3
Gestión de calidad del servicio	3
Cadena de suministro	2
Medio ambiente	2
Tecnología de la información	2
Actividades de cobro de créditos	1
Desarrollo regulatorio	1

Fuente: ENEL – Radicado No. 1-2019-20546

Se destaca que los riesgos identificados con incumplimientos normativos son los más representativos en 24,4% del total, así: Vulneración de legislación contable, fiscal, regulación sobre actividades de contratistas y subcontratistas en operación y mantenimiento, obligaciones contractuales, licitaciones públicas, gestión de reclamos, sanciones penales, legislación medio ambiental, permisos y licencias, entre otros. Le siguen en importancia, los riesgos clasificados en las tipologías Actos ilegales / fraude y Eficiencia, que presentan una participación del 14,6% y 12,2%, respectivamente.

Según la información aportada, la calificación de riesgos inherentes y residuales de Alumbrado Público se realizó en los niveles bajo, medio bajo y medio, con respecto a probabilidad e impacto económico, en los objetivos del negocio, procesos, reputación y “compliance” (cumplimiento normativo).



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Actividades de Control: Para monitorear el desempeño del servicio de Alumbrado Público en el Distrito Capital, el Acuerdo Complementario de 2002 establece indicadores de calidad en el anexo No. 3. Su incumplimiento afecta la remuneración del servicio, como valor a compensar; los indicadores y su cálculo están definidos según la metodología desarrollada por la CREG.

El principal factor de evaluación corresponde a las interrupciones en el servicio, que según el Acuerdo son causadas por interrupciones en el punto de suministro e interrupciones por puntos luminosos en falla; en consecuencia, los indicadores contemplan las variables de energía no suministrada de puntos luminosos en falla, compensación en energía por puntos luminosos en falla (nivel I y II), puntos luminosos en falla causados por hurto y vandalismo (nivel I y II), energía no suministrada por interrupciones (nivel I y II) y, finalmente, descuentos por calidad del servicio.

Supervisión y Monitoreo: En respuesta al requerimiento realizado por la Contraloría de Bogotá, en el período comprendido entre 2014 a 2018, la auditoría interna presentó dos informes realizados sobre el negocio de Alumbrado Público en el Distrito Capital, como en municipios de Cundinamarca y de otros departamentos; así:

El primer informe correspondió a la auditoría realizada en la vigencia 2014 a la operación y mantenimiento de Alumbrado Público. Las principales conclusiones sobre el sistema de control interno estaban relacionadas con *“debilidades funcionales o de control de los sistemas o procesos”*. Específicamente el informe menciona las siguientes:

- Sistemas de información soporte del proceso insuficientes y no integrados
- Seguimiento limitado al cumplimiento de obligaciones de contratistas
- Escasos mecanismos de prevención y gestión temprana de fallas
- Deficiencias en la ejecución y alcance de los controles de la interventoría
- Debilidades de coordinación entre las áreas responsables de la actividad

El segundo, hizo referencia al período 2016 y contempló las actividades de mantenimiento y construcción de instalaciones, proyectos de modernización y expansión de Alumbrado Público. En éste se identificaron debilidades en el sistema de control interno relacionadas con riesgos de eficiencia, segregación de funciones y continuidad de negocio, las cuales se relacionan a continuación:

- Concentración de funciones en las actividades asignadas a los contratistas de mantenimiento y operación



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

- Debilidades en la supervisión de la calidad y eficiencia de contratistas
- No definición de un plan de continuidad del servicio y de un plan de mantenimiento preventivo de luminarias
- Sistemas de información del proceso no integrados, actividades con procesamiento manual, registro no adecuado de soportes de las operaciones en el sistema e información no centralizada en la compañía
- Necesidad de ajuste del esquema de actualización del catastro de luminarias

En cuanto al estado de las acciones de mejoramiento propuestas para la auditoría interna de Alumbrado Público, ENEL informó *“importante indicar que de los planes de acción identificados en estas auditorías, el 100% se encuentran cerrados e implementados al día de hoy”*.

3.1.1 Hallazgo administrativo por debilidades en los informes sobre el sistema de control interno reportados por ENEL CODENSA en el formato electrónico CBN-1038 al aplicativo SIVICOF

En la revisión de los informes sobre el control fiscal interno de ENEL en el período comprendido entre 2014 a 2018 reportados en el formato electrónico CBN-1038 de la Contraloría de Bogotá, se identificó que estos presentan las actividades desarrolladas por la auditoría interna de la Compañía; no obstante, los mismos no evidencian de manera específica los resultados de las evaluaciones realizadas, la funcionalidad de los controles implementados en los procesos, la pertinencia de estos para el desarrollo de la función de las dependencias, así como, no se determina si el sistema de control interno hace parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la entidad y si el manejo de riesgos es eficaz para la prevención y mitigación en los procesos, entre otros aspectos. Igualmente, no se detallan las recomendaciones para su mejoramiento y el estado de las acciones correspondientes.

Según lo expuesto, se contraviene lo establecido en el artículo 45 de la Ley 142 de 1994:

“{...} Artículo 45. Principios rectores del control. El propósito esencial del control empresarial es hacer coincidir los objetivos de quienes prestan servicios públicos con sus fines sociales y su mejoramiento estructural, de forma que se establezcan criterios claros que permitan evaluar sus resultados. El control empresarial es paralelo al control de conformidad o control numérico formal y complementario de éste.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

El control debe lograr un balance, integrando los instrumentos existentes en materia de vigilancia, y armonizando la participación de las diferentes instancias de control.

Corresponde a las comisiones de regulación, teniendo en cuenta el desarrollo de cada servicio público y los recursos disponibles en cada localidad, promover y regular el balance de los mecanismos de control, y a la Superintendencia supervisar el cumplimiento del balance buscado. {...}”.

En consecuencia, a la fecha no hay certeza sobre el estado del sistema de control interno del negocio de Alumbrado Público de ENEL.

Valoración de la respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

No se aceptan los argumentos, toda vez que los sujetos de control pretenden delimitar la observación presentada, que no se encuentra dirigida exclusivamente a la inexistencia de control interno o su obligatoriedad en la aplicación a todos sus procesos, incluido el servicio de Alumbrado Público y de los plazos establecidos para la rendición de la cuenta.

Es así como no se presentaron evidencias que reflejen que los informes publicados en el formato electrónico de la Contraloría de Bogotá contenga de manera específica los resultados de las evaluaciones de control interno.

Es de conocimiento para el Órgano de Control, que el Alumbrado Público no constituye un servicio público domiciliario, sin embargo, la empresa ENEL Codensa se encuentra supeditada a la legislación vigente, y por ende sus estatutos contemplan en el artículo 2º *“Naturaleza Jurídica, que esta es una sociedad por acciones, del tipo de las anónimas, constituida como una empresa de servicios públicos conforme a las disposiciones de la Ley 142 de 1994”.*

Se confirma la observación y se configura como hallazgo administrativo.

3.2 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

El Plan de Mejoramiento relacionado con el objeto de auditoría de la UAESP, presenta un (1) hallazgo de auditoría, encaminado a subsanar una (1) acción.

Como resultado de la evaluación, se cierra una (1) acción, correspondiente al 100% de la muestra seleccionada, tal como se presenta a continuación:

CUADRO No. 4
NUMERO DE HALLAZGOS Y ACCIONES CERRADAS Y CUMPLIDAS

No. DE HALLAZGOS	No. DE ACCIONES	ACCIONES CERRADAS
2.3.1.8	1	1

Fuente: Plan de mejoramiento – SIVICOF

La evaluación realizada por la Contraloría de Bogotá D.C., abordó las acciones desde dos (2) ópticas: la eficacia y la efectividad, cuyo resultado en conjunto determinó el cierre de las mismas. Lo anterior, en cumplimiento de lo establecido en la Resolución Reglamentaria 012 de 2018, expedida por la Contraloría de Bogotá, en cuanto a forma, métodos y términos reglamentados, tal como consta en los soportes de registros contables suministrados por el sujeto de control.

3.3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA PRACTICADA

3.3.1 Seguimiento al Alumbrado Público

Generalidades

La noción de Alumbrado Público se verifica desde el Convenio Interadministrativo No. 766 de 1997, que contemplo: *“se entiende por alumbrado público el servicio consistente en la iluminación de las vías públicas (senderos peatonales y públicos, calles y avenidas de tránsito vehicular), 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, con el propósito de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades tanto vehiculares como peatonales, acordes con las normas de la empresa”*.

El Decreto 2424 de 2006 por el cual se regula la prestación del servicio de Alumbrado Público, en su artículo 2, define: *“Es el servicio público no domiciliario que se presta con el objeto de proporcionar exclusivamente la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de libre circulación con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o Distrito. El servicio de alumbrado público*



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

comprende las actividades de suministro de energía al sistema de alumbrado público, la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición y la expansión del sistema de alumbrado público”.

La prestación del servicio de Alumbrado Público se realizó inicialmente de acuerdo con lo establecido en el Convenio Interadministrativo No. 766 del 30 de abril de 1997, suscrito entre el Distrito Capital y la Empresa de Energía de Bogotá S.A. ESP; quien como resultado de la reestructuración de esta última, se constituyó en la hoy ENEL CODENSA S.A. – ESP, con el fin de atender la distribución y comercialización del servicio de energía en el Distrito Capital.

El mencionado Convenio fue modificado mediante Acuerdo Complementario del 25 de enero de 2002, en lo que respecta a: *“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”*. Lo anterior, en concordancia con los parámetros emitidos por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).

Mediante el Decreto No. 399 de 1998, la Alcaldía Mayor de Bogotá asignó a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, (UESP), hoy Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP, la planeación, coordinación, supervisión y control de la prestación del servicio de Alumbrado Público. La UAESP tiene contratada la interventoría que le permite ejercer una fiscalización sobre la ejecución del Convenio y su Acuerdo Complementario, sustentado en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

El Distrito Capital incorpora en el Plan de Desarrollo el proyecto de inversión de la Alcaldía de Bogotá No.1045 *“Gestión para la eficiencia energética del servicio de alumbrado público en Bogotá - D.C”*, para el servicio de Alumbrado Público, cuya fuente de financiación corresponde en su totalidad al Distrito, quien a través de la Secretaría de Hacienda trasfiere al presupuesto de la UAESP los recursos con los que se realiza el pago a ENEL. Al respecto, es importante resaltar que a excepción de la ciudad de Bogotá, los demás municipios financian el Servicio de Alumbrado Público a través de un impuesto denominado *“Impuesto por Alumbrado Público”*.

Proceso de modernización del Alumbrado Público en Bogotá D.C.

La modernización del servicio de Alumbrado Público pretende que la ciudad de Bogotá D.C., cuente con altos estándares de calidad, aportando a la eficiencia energética y coadyuvando a mitigar los efectos del cambio climático, al reducir el consumo



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

energético y los costos de operación del sistema, así como las fallas en el servicio, a través de nuevas tecnologías.

Bogotá ha pasado de la utilización de luminarias en mercurio a sodio y de estas a la instalación de tecnología LED. Para la instalación de ésta tecnología, se han tomado en cuenta sitios estratégicos con alto flujo peatonal, vehicular y económico, como vías, parques, ciclo rutas, espacios de libre circulación, zonas escolares, turísticas y comerciales de las diferentes localidades, como por ejemplo: El Restrepo, barrio Policarpa, Avenida Calle 26 y Calle 63, Parque Simón Bolívar, Parque el Virrey y las zonas aledañas de la Universidad Libre.

Esta tecnología LED para Alumbrado Público, proporciona una mayor luminosidad, con 39% menos de consumo energía, mayor visibilidad en la reproducción de colores, poca dispersión de luz, mayor confiabilidad y eficiencia, responsabilidad con el medioambiente y embellecimiento urbanístico,.

El plan de modernización que se ejecuta actualmente en Bogotá con luminarias en tecnología LED, está condicionado para su correcto recibo a satisfacción por parte del Distrito y su incorporación a la base de datos de facturación, al cumplimiento normativo y reglamentario, expedidos por la autoridad competente; requisitos verificados por la interventoría, tanto en documentación, como en terreno, para ser contemplados, rotulados e ingresados al cálculo tarifario del año correspondiente.

De acuerdo con información reportada por la Subdirección de Servicios Funerarios y Alumbrado Público, con corte a 19 de julio de 2019, el Distrito Capital tiene un total de 79.069 luminarias LED, de las cuales se encuentran debidamente avaladas e incorporadas a la base de datos de facturación 10.853 luminarias, es decir, solo el 13.7% del total⁶.

Conforme a la base operativa, con corte al 19 de julio de 2019, las 79.069 luminarias LED generaron un ahorro estimado de energía del 39% y \$447 mil millones⁷ aproximadamente, en cuanto a la facturación de la vigencia 2019.

De acuerdo con el informe de avance No. 14 del contrato de interventoría No. 409 de 2018, se relaciona el número de luminarias reportadas al sistema de información

⁶ Comunicación No. 20194000202991 del 15 de agosto de 2019.

⁷ Cifra reportada por la UAESP en comunicación No. 20194000202991 dl 15 de agosto de 2019, que corresponde al promedio realizado de los últimos seis (6) meses.

georreferenciada (SDE), suministrada por ENEL, que corresponde a la base de datos del 24 de mayo de 2019, así:

CUADRO No. 5
NÚMERO DE LUMINARIAS REPORTADAS POR LA INTERVENTORÍA

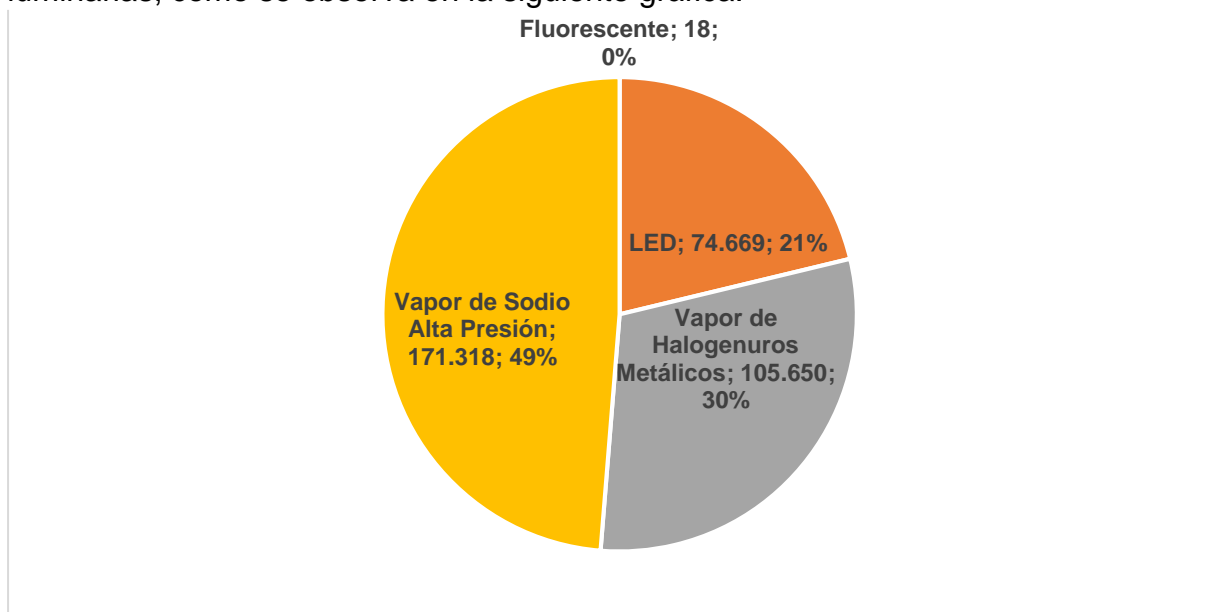
Localidad	Luminaria / Tecnología								Total	% Partic.
	Fluore- centes	% Partic.	Diodos Electroluminiscentes - LED	% Partic.	Vapor de Halogenuros metálicos	% Partic.	Vapor de sodio alta presión	% Partic.		
Usaquén		0,0%	663	0,9%	5.724	5,4%	19.488	11,4%	25.875	7,4%
Chapinero		0,0%	3.088	4,1%	8.488	8,0%	1.838	1,1%	13.414	3,8%
Santa Fe	18	100,0%	1.405	1,9%	4.948	4,7%	2.779	1,6%	9.150	2,6%
San Cristóbal		0,0%	545	0,7%	3.821	3,6%	13.561	7,9%	17.927	5,1%
Usme		0,0%	353	0,5%	4.284	4,1%	11.733	6,8%	16.370	4,7%
Tunjuelito		0,0%	312	0,4%	5.838	5,5%	943	0,6%	7.093	2,0%
Bosa		0,0%	8.954	12,0%	1.539	1,5%	10.456	6,1%	20.949	6,0%
Kennedy		0,0%	29.115	39,0%	3.382	3,2%	7.444	4,3%	39.941	11,4%
Fontibón		0,0%	973	1,3%	4.368	4,1%	12.248	7,1%	17.589	5,0%
Engativá		0,0%	1.866	2,5%	9.258	8,8%	24.902	14,5%	36.026	10,2%
Suba		0,0%	1.163	1,6%	20.042	19,0%	21.807	12,7%	43.012	12,2%
Barrios Unidos		0,0%	808	1,1%	8.772	8,3%	2.146	1,3%	11.726	3,3%
Teusaquillo		0,0%	2.654	3,6%	8.220	7,8%	3.559	2,1%	14.433	4,1%
Los Mártires		0,0%	619	0,8%	4.985	4,7%	1.587	0,9%	7.191	2,0%
Antonio Nariño		0,0%	5.014	6,7%	406	0,4%	238	0,1%	5.658	1,6%
Puente Aranda		0,0%	1.447	1,9%	2.382	2,3%	14.953	8,7%	18.782	5,3%
Candelaria		0,0%	305	0,4%	1.402	1,3%	1.183	0,7%	2.890	0,8%
Rafael Uribe		0,0%	14.477	19,4%	784	0,7%	1.217	0,7%	16.478	4,7%
Ciudad Bolívar		0,0%	881	1,2%	6.818	6,5%	19.215	11,2%	26.914	7,7%
Sumapaz		0,0%	27	0,0%	189	0,2%	21	0,0%	237	0,1%
Localidad	Luminaria / Tecnología								Total	% Partic.
	Fluore- centes	% Partic.	Diodos Electroluminiscentes - LED	% Partic.	Vapor de Halogenuros metálicos	% Partic.	Vapor de sodio alta presión	% Partic.		
Total	18	100,0%	74.669	100,0%	105.650	100,0%	171.318	100,0%	351.655	100,0%

Fuente: Informe de interventoría, del archivo con número de luminarias reportadas por ENEL.

De acuerdo con el cuadro anterior, las localidades de Bogotá D.C. con mayor número de luminarias son, en orden ascendente: Suba 43.012, que representa el 12.2%; Kennedy 39.941, el 11.4% y Engativá 36.026, el 10.2%. Las Localidades con mayor número de luminarias en tecnología de sodio son: Engativá 24.902, el 14.5%; Suba 21.807, el 12.7%, Ciudad Bolívar 19.215 el 11.2% y Puente Aranda 14.953, el 8.7%.

Las localidades con mayor número de luminarias LED se encuentran en Kennedy, que cuenta con 29.115, el 39%; Rafael Uribe 14.477, el 19.4% y Bosa 8.954, el 12.0%.

De otra parte, de acuerdo con la distribución de las luminarias por tipo de tecnología, se observa que las de Sodio representan el 49% (171.318); Vapor de halogenuros metálicos el 30% (105.650) y las de tecnología LED el 21%, es decir, 74.669 luminarias, como se observa en la siguiente gráfica.



Grafica No.: 1 Fuente: Luminarias por Tipo de Fuente Luminosa – Base de Datos.

Para el cálculo de la factura, ENEL toma de los estados financieros el valor de los activos que hacen parte de la infraestructura de alumbrado público y determina el valor de la administración, su operación y el mantenimiento (AOM). El valor reportado por el operador con corte a junio de 2019, asciende \$1.660.590.0 millones.

CUADRO No. 6
VALORACIÓN DE LOS ACTIVOS RELACIONADOS CON LA INFRAESTRUCTURA DE
ALUMBRADO PÚBLICO – ENEL

Valor en pesos a precios corrientes

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Descripción del Activo	Cantidades	Unidad	Valor Activo (\$nov 1998)	Valor Activo (\$ jun 2019)
Equipos de iluminación LED	15.274,00	U	12.701.783.512,68	32.423.043.940,33
Equipos de iluminación sodio	332.762,00	U	82.687.446.331,75	211.071.043.924,79
Redes AP aérea	3.272.731,32	mt	11.034.424.546,54	28.166.881.569,94
Redes AP subterránea	4.717.592,84	mt	17.514.374.848,56	44.707.843.172,99
Postería	95.825,00	U	44.737.711.930,73	114.199.143.629,86
Puesta a tierra	26.126,00	U	1.893.612.480,00	4.833.705.485,82
Cámaras	28.771,00	U	3.236.045.736,86	8.260.450.433,15
Ductería	2.029.722,02	mt	34.037.767.224,39	86.886.067.712,11
Transformadores exclusivos	647,00	U	3.233.743.361,02	8.254.573.303,14
Subtotal eléctrico			211.076.909.972,53	538.802.753.172,13
Activo no eléctrico aceptado			8.654.153.308,87	22.090.912.880,06
Total Activo			219.731.063.281,40	560.893.666.052,19
Totales	10.519.451,18		650.539.036.535,33	1.660.590.085.276,51

Fuente: Información suministrada mediante comunicación No. 20194000209661 del 22 de agosto de 2019

El valor pagado por el Distrito, a través de la UAESP a ENEL por la prestación y operación del servicio de Alumbrado Público en la ciudad de Bogotá D.C., desde el momento en que inició la ejecución del convenio 766 de 1997 y su Acuerdo Complementario de 2002, asciende \$1.776.074.8 millones discriminados así: Consumo de energía \$783.915.2 millones, Mantenimiento \$130.176.0 millones y arrendamiento \$861.983.6 millones. Este último representa el 52% del valor del activo de la infraestructura utilizada para la prestación del servicio de Alumbrado Público de propiedad de ENEL, es decir, que el Distrito Capital ha pagado por concepto de arrendamiento más de la mitad del valor del activo, aclarando que de acuerdo con el convenio y sus complementaciones, el Distrito Capital deberá seguir pagando indefinidamente este costo, por el hecho de no haber dejado establecida cláusula de reversión de toda la infraestructura administrada, construida o modernizada.

CUADRO No. 7

VALOR DEL CONSUMO, ARRENDAMIENTO Y MANTENIMIENTO PAGADOS POR LA UAESP A ENEL POR LA OPERACIÓN Y PRESTACIÓN DEL ALUMBRADO PÚBLICO

Valor en pesos

Año	Consumo de Energía	Arrendamiento	Mantenimiento	Total
2007	37.230.757.359	55.328.012.472	11.357.990.323	103.916.760.154
2008	44.466.835.309	62.212.303.813	12.766.874.917	119.446.014.039
2009	52.061.448.331	62.179.624.958	12.367.991.681	126.609.064.970
2010	54.489.454.464	60.152.183.271	8.362.344.493	123.003.982.228
2011	59.409.797.043	64.035.540.380	8.554.128.049	131.999.465.472
2012	62.256.325.931	62.933.703.216	8.377.657.847	133.567.686.994
2013	60.803.674.722	63.918.167.534	8.817.266.116	133.539.108.372
2014	63.403.705.852	66.580.193.374	9.156.118.910	139.140.018.136

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Año	Consumo de Energía	Arrendamiento	Mantenimiento	Total
2015	67.146.949.637	71.364.992.187	9.655.186.680	148.167.128.504
2016	72.656.856.177	78.661.087.546	10.657.604.588	161.975.548.311
2017	76.964.501.826	87.180.057.675	12.195.921.588	176.340.481.089
2018	95.631.292.007	89.555.907.585	12.597.201.252	197.784.400.844
2019	37.393.642.329	37.881.781.100	5.309.758.569	80.585.181.998
Total	783.915.240.987	861.983.555.111	130.176.045.013	1.776.074.841.111

Fuente: Información suministrada mediante comunicación No. 20194000209661 del 22 de agosto de 2019

3.1.1.1 Observación administrativa por incongruencias en la información respecto al número de luminarias LED reportadas con corte a 31 de diciembre de 2018, por la UAESP y la Interventoría. “observación desvirtuada”

Valoración de la respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Analizados los argumentos presentados en la respuesta por los sujetos de control, se aceptan las aclaraciones, teniendo en cuenta que las dos fuentes de información no hacen referencia al mismo periodo de análisis. La interventoría incluye incluso las instaladas antes de julio 2016, mientras el SEGPLAN discrimina exclusivamente las luminarias modernizadas y/o remodeladas que se encuentran en terreno de julio 2016 a diciembre 31 de 2018.

Visitas de Campo

Se llevó a cabo visita de carácter administrativo por parte del equipo auditor, el día 23 de agosto de 2019, en compañía de personal experto técnico y operativo de ENEL, en la que se seleccionaron dos (2) sectores ubicados en las localidades de Rafael Uribe y San Cristóbal, con el objeto de conocer características y aspectos generales de la infraestructura de Alumbrado Público y presenciar el proceso de instalación de las luminarias en terreno.

En la localidad de Rafael Uribe, se informó que el servicio de Alumbrado Público en operación se encuentra prácticamente modernizado en su totalidad, con luminarias en tecnología LED. Los técnicos de la Compañía aclararon aspectos relacionados con la infraestructura instalada y respondieron las inquietudes planteadas.

Los siguientes registros fotográficos corresponden a esta localidad.

IMAGEN No. 1
INFRAESTRUCTURA UBICADA EN LA LOCALIDAD DE RAFAEL URIBE



Fuente: Fotografías grupo auditor.

En el sector de Juan Rey, de la localidad de San Cristóbal, se tenía programado la instalación de luminarias en tecnología LED, como parte del programa de modernización del Alumbrado Público; sin embargo, no fue posible llevar a cabo el proceso de instalación, debido a la lluvia en este sector el día de la visita.

IMAGEN No. 2
PROCESO OPERATIVO INSTALACIÓN ALUMBRADO PÚBLICO LOCALIDAD DE USME –
PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE ALUMBRADO PÚBLICO



Fuente: Fotografías grupo auditor.

Actuaciones Judiciales

En la auditoria se identificaron procesos judiciales vigentes, relacionados con el servicio de Alumbrado Público así:



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

- El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en proceso No. 25000233600020150139701, negó las pretensiones de la demanda interpuesta por ENEL acerca del pago del IVA por arrendamiento de infraestructura para la prestación del servicio de alumbrado público, por la UAESP. ENEL presentó recurso de apelación, el cual continua pendiente de fallo por parte del Consejo de Estado desde junio 8 de 2018. Por lo tanto, la UAESP no ha realizado los pagos por este concepto.
- Resolución UAESP No. 412 del 2 de agosto de 2017, mediante la cual se *“liquida parcialmente, de manera unilateral el convenio 766 de 1997”* y Resolución No. 730 del 18 de diciembre de 2017, por la cual la UAESP *“resolvió el recurso de reposición interpuesto por CODENSA”*.
- Acción Popular contra CODENSA y UAESP, del Juzgado 10 Administrativo de Bogotá 2009-00069. Proceso Contencioso No. 25000233600020180071800, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Demandante CODENSA contra UAESP.

Seguimiento a la Acción Popular:

Dentro del estudio documental y seguimiento efectuado al medio de control que cursa en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, que fue consecuencia de la decisión proferida dentro de la acción popular 2009-00069⁸, el día 26 de agosto de 2019 a las 10:30 a.m., se llevó a cabo la audiencia de juzgamiento en dicha corporación. En sala se profirió sentencia negatoria de las pretensiones incoadas por ENEL-CODENSA contra UAESP, fijándose como agencias en derecho la suma de TREINTA MILLONES DE PESOS (\$30.000.000.00) a cargo de la parte actora CODENSA.

En la decisión negatoria de las pretensiones incoadas por CODENSA, en el numeral 9 denominado *“CONCLUSIÓN”* de la sentencia, el despacho judicial señaló:

⁸ El 9 de noviembre de 2009, se decidió la acción popular contra CODENSA y UAESP, por el JUZGADO 10 ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ 2009-00069, al considerarse que se violó el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público ordenándose: *“Que las partes en el término de 2 meses realizaran las gestiones necesarias para establecer de forma definitiva los saldos a favor o en contra debidamente actualizados según lo pactado, DTF, más los intereses pertinentes. SI LAS PARTES NO LLEGAN A UN ACUERDO respecto al monto, LA UAESP procederá dentro de los 2 meses a realizar la liquidación unilateral, y si CODENSA NO paga lo adeudado con su actualización e intereses proceera a ejecutarla.*



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

*“{...} Con base en los argumentos indicados: i) La parte demandante (CODENSA) no demostró la causal de nulidad invocada como pretensión principal declarativa a efectos de desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo de liquidación unilateral; ii) por el contrario está demostrado, que las transacciones celebradas no surtieron efectos jurídicos por disposición de las decisiones judiciales contenidas en la acción popular; iii) lo anterior significa, que con los actos administrativos impugnados, no se desconocieron, ni vulneraron los artículos del estatuto civil (artículos 1602, 1622, y 2483) tampoco los relacionados con la Ley 80 de 1993 (artículo 60), ni el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, por cuanto si las transacciones no surtían efectos jurídicos, **no se puede vulnerar las disposiciones**, que las regulan, e igualmente la liquidación unilateral objeto de estudio en el presente caso, obedeció, a los **parámetros establecidos en una decisión judicial {...}**”.*

Finalmente, es oportuno mencionar que las partes pueden interponer recurso de apelación contra la sentencia anterior, del cual conocería el Consejo de Estado, Sección Tercera, conforme a lo señalado en el artículo 243 del CPACA. Para ello, la parte interesada deberá presentar y sustentar de forma escrita dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la sentencia efectuada en estrados el día de su expedición, 26 de agosto de 2019 ante el Tribunal de conocimiento, término que vencerá el día lunes nueve (9) de septiembre de 2019.

Glosas

De acuerdo con el artículo 2º del Acuerdo Complementario, la remuneración por la prestación del servicio de Alumbrado Público se realiza a través de pagos mensuales soportados en la factura debidamente desagregada.

En el período comprendido entre enero de 2014 y diciembre de 2018, se han identificado principalmente dos tipos de diferencias: Las concernientes al IVA cobrado por el arrendamiento de infraestructura y otras glosas parciales que refieren a la potencia consumida por luminarias LED, las tarifas de energía eléctrica, compensaciones por energía por puntos luminosos en falla, por hurto y vandalismo, etc.

En el caso de las glosas por IVA, se determinó que estas ascienden a \$51.635 millones, discriminadas así: \$10.653 millones en el 2014, \$9.214 millones en el 2015, \$5.079 millones en el 2016, \$12.360 millones en 2017 y



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

\$14.329 millones en 2018. En el siguiente cuadro se presentan los valores mensuales que se encuentran pendientes de pago:

CUADRO No. 8

GLOSAS POR IVA Valor en pesos

MES	2014	2015	2016	2017	2018
Enero	879.652.084	895.659.743	0	1.040.238.975	1.201.221.268
Febrero	801.840.557	808.671.084	0	939.474.784	1.087.523.952
Marzo	903.231.348	911.666.311	0	1.044.091.748	1.204.900.261
Abril	877.432.951	879.235.365	0	1.007.133.260	1.163.631.904
Mayo	904.589.335	902.692.368	0	1.042.722.645	1.213.734.980
MES	2014	2015	2016	2017	2018
Junio	872.620.217	917.883.388	0	1.009.174.685	1.176.187.581
Julio	899.988.698	959.954.016	0	1.050.739.601	1.213.754.743
Agosto	906.501.069	990.573.793	1.026.350.166	1.053.083.963	1.215.793.381
Septiembre	882.296.607	958.901.487	990.156.670	1.017.692.501	1.189.877.595
Octubre	915.338.518	988.822.032	1.024.085.109	1.055.847.033	1.234.588.424
Noviembre	884.019.733	0	1.003.124.794	1.032.150.387	1.194.672.506
Diciembre	925.319.821	0	1.035.649.216	1.067.582.875	1.233.058.620
Total	10.652.830.938	9.214.059.587	5.079.365.955	12.359.932.457	14.328.945.215

Fuente: UAESP Comunicación No.20194000198271 del 13 de agosto de 2019

En tanto que el ítem Otras Glosas alcanza la suma de \$23.542 millones, \$4.520 millones para 2014 y \$19.022 millones en 2015; al respecto, se precisa que los valores glosados fueron pagados en su totalidad a ENEL. Para las vigencias 2016, 2017 y 2018 no se reportan glosas en la facturación de Alumbrado Público.

3.3.3 Contratación

Teniendo en cuenta que algunos contratos de la muestra seleccionada a la fecha de la auditoría se encuentran en ejecución y/o pendientes de liquidación, la Contraloría de Bogotá se reserva el derecho a evaluarlos en actuaciones posteriores.

El contrato No. 334 de 2017 no presentó observaciones.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

3.3.3.1 Convenio No. 766 de 1997

CUADRO No. 9
DATOS GENERALES CONTRATO

NATURALEZA DE CONTRATO	CONTRATACIÓN DIRECTA
TIPO DE CONTRATO	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO
CONTRATO No.	766
ENTIDADES	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS, ASÍ COMO LA COMPAÑÍA DE DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE ENERGÍA – ENEL – CODENSA S.A. ESP,
OBJETO	CONVENIO PARA EL SUMINISTRO Y PAGO DEL ALUMBRADO PUBLICO ENTRE EL DISTRITO CAPITAL Y LA EMPRESA DE ENERGIA DE BOGOTA
PLAZO	NO SE ESTABLECIO
VALOR DEL CONTRATO	EL PRESENTE CONVENIO TIENE UN VALOR INDETERMINADO, QUE SE ESTABLECERÁ DE ACUERDO CON LA CAUSACIÓN DE LOS CONSUMOS MENSUALES QUE FACTURE LA EMPRESA AL DISTRITO CAPITAL, EN LA MEDIDA QUE SE VAYA CUMPLIENDO EL SUMINISTRO, MANTENIMIENTO Y EXPANSIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO
NATURALEZA DE CONTRATO	CONTRATACIÓN DIRECTA
	PÚBLICO, DURANTE EL TIEMPO DE LA VIGENCIA DEL CONVENIO
FECHA DE SUSCRIPCIÓN	30 DE ABRIL DE 1997
ACUERDO MODIFICATORIO	25 DE ENERO DE 2002
DESCRIPCIÓN	ESTABLECER LA METODOLOGÍA PARA CALCULAR LA REMUNERACIÓN DEL PRESTADOR DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO DE BOGOTÁ; CONVENIR LA FORMA DE PAGO Y LA EJECUCIÓN DE OTRAS ACTIVIDADES TENDIENTES AL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DEL SERVICIO.

Fuente: Elaboración propia con información suministrada en el expediente contractual

3.3.3.1.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria por el pago de conceptos no reglamentados por la Comisión de Regulación de Energía y Gas Natural – CREG en las fórmulas tarifarias para el servicio de alumbrado público, relacionados con Administración Imprevistos y Utilidad -AIU y Administración Operación y Mantenimiento -AOM que representan duplicidad, en cuantía de \$86.535.292.440,74.

Para la remuneración del servicio de alumbrado público en Bogotá, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP, y ENEL CODENSA S.A. – ESP, pactaron su actualización de conformidad con lo establecido por la CREG en el



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

régimen tarifario; sin embargo, incorporaron factores no considerados en la reglamentación, los cuales se presentan a continuación:

El Convenio Interadministrativo No. 766 de 1997, que garantiza la prestación continua del servicio de alumbrado público al Distrito Capital, presenta las siguientes características especiales:

- No incluye la cláusula de reversión.
- No incluye causales de incumplimiento.
- Presenta inexistencia de régimen sancionatorio en caso de incumplimiento por parte del operador.
- No tiene prevista la solicitud de garantías a cargo del operador del servicio, tales como pólizas y avales, entre otros.
- No hay término de duración.

A su vez, sí contempló:

“{...} El valor facturado por la Empresa de Energía de Bogotá S.A. ESP., se reconoce por parte del Distrito Capital el costo correspondiente al servicio de alumbrado público, su mantenimiento y utilización de la infraestructura correspondiente, incluyendo redes, transformadores, postes y otros dispositivos involucrados en la prestación del mismo. La Empresa asumirá la expansión de la infraestructura del alumbrado público según acuerdo anual entre las partes.

(...)

La tarifa de servicio de alumbrado público que cobrará la Empresa de Energía de Bogotá S.a. – E.S.P. al Distrito Capital, será la utilizada por la Empresa para el cobro de alumbrado público. Anualmente la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P., comunicará al Distrito Capital los ajustes que se operen en dicha tarifa y la metodología utilizada en su determinación {...}”

El 25 de enero de 2002 se realizó acuerdo modificatorio en el que se estableció:

“{...} 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 {...}”.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Visto lo anterior, es importante conocer la fórmula mediante la cual se remunera el servicio de Alumbrado Público en Bogotá, a partir del acuerdo mencionado y discriminado de la siguiente forma:

CUADRO No. 10
DISCRIMINADO DE LA TARIFA DE ALUMBRADO PÚBLICO

TAR = CU + AI + AOM	
CU	Costo Unitario
AI	Arrendamiento de Infraestructura
AOM	Administración – Operación – Mantenimiento

Fuente: Información suministrada UAESP – Acuerdo Modificatorio

El Costo Unitario se ve reflejado así:

CUADRO No. 11
DISCRIMINADO DEL COSTO UNITARIO

CU = G+T/(1-PR) + D + O + C	
GENERACIÓN	Costo de compra de energía (\$/KWh)
TRANSMISIÓN	Costo promedio por uso del sistema de transmisión nacional (\$/KWh)
DISTRIBUCIÓN	Costo por uso del sistema de distribución (\$/KWh)
O.	Costos adicionales del mercado mayorista (\$/KWh)
PÉRDIDAS	Porcentaje reconocido de pérdidas (técnicas y no técnicas) de energía acumuladas hasta el nivel de tensión (I, II) y año correspondiente
COMERCIALIZACIÓN	Costo de comercialización (\$/KWh)

Fuente: Información suministrada UAESP – Acuerdo Modificatorio

Al respecto, se trae a colación el anexo No. 1 del acuerdo que determina como definición:

*“{...} **ARRENDAMIENTO:** Remuneración por el uso de los activos, que se usan exclusivamente para el sistema de alumbrado público del Distrito Capital {...}”*

Así como la metodología del cálculo para el arrendamiento de la infraestructura (AL_{ap}), así:

“{...} Se calcula el valor total de los activos de alumbrado público, utilizando la metodología CREG para los activos de redes de Distribución, a partir de los Costos Unitarios consignados en el Anexo 5 (los cuales incluyen un factor



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

por AIU del 22%), y del inventario vigente al 31 de diciembre de año inmediatamente anterior. Los costos unitarios se actualizarán cada cinco años a partir de la firma de este Acuerdo, y los valores resultantes se usarán para valorar la infraestructura a partir de la fecha de actualización. En el término de un año las partes determinarán los mecanismos para que en la próxima actualización de los costos unitarios, la valoración unitaria de los activos refleje los costos de los mismos en función del tamaño del negocio

Se determina el costo anualizada de dicha infraestructura, incluyendo los activos no eléctricos requeridos para la actividad, los cuales están limitados a un 8% del valor de activo eléctrico, utilizando la tasa de descuento a las vidas para cada tipo de activo definidas en la Resolución mencionada. A falta de una referencia en la Regulación expedida por la CREG, la vida útil de las luminarias se calculó en 8.89 años para los conjuntos de mercurio y 7.90 para los de sodio {...}” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Revisado el anexo No. 5 del Acuerdo Complementario, que establece la “Valoración de infraestructura y cálculo de costos”, en el mismo se fijan los porcentajes de Administración, Imprevistos y Utilidades - AIU, así:

CUADRO No.: 12
PARÁMETROS PARA LA VALORACION DE ACTIVOS

DESCRIPTOR	PORCENTAJE
Activo no eléctrico permitido	8
Porcentaje de AOM	4
AIU	22
IVA	16
Tasa de descuento	9

Fuente: Contenido normativo del acuerdo

Para las vigencias 2014 a 2018 se evidenció que la UAESP realizó pagos por concepto de infraestructura, por los valores detallados en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 13
PAGOS DE SERVICIO DE ALUMBRADO DISCRIMINADO POR ALQUILER DE
INFRAESTRUCTURA VIGENCIAS 2014-2018

Valor en pesos					
AÑO	2014	2015	2016	2017	2018
Enero	5.497.825.526	5.846.129.162	6.650.072.554	7.336.715.471	7.507.632.927
Febrero	5.011.503.481	5.277.726.889	6.257.549.865	6.626.198.918	6.797.024.700



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Marzo	5.645.195.925	5.950.605.573	6.664.105.962	7.364.148.464	7.530.626.632
Abril	5.483.955.944	5.738.923.730	6.425.539.515	7.103.570.516	7.272.699.399
Mayo	5.653.683.349	5.890.491.226	6.676.686.567	7.354.718.249	7.585.843.622
Junio	5.453.876.357	5.755.223.346	6.493.313.540	7.118.170.643	7.351.172.380
Julio	5.624.929.359	6.019.010.017	6.700.089.402	7.411.578.565	7.585.967.146
Agosto	5.665.631.682	6.160.277.357	6.626.387.940	7.427.714.539	7.598.708.629
Septiembre	5.514.353.797	6.031.567.249	6.392.713.783	7.178.076.403	7.436.734.970
Octubre	5.720.865.738	6.231.905.120	6.611.764.735	7.447.483.957	7.716.177.648
Noviembre	5.525.123.332	6.072.297.481	6.476.439.269	7.280.876.140	7.466.703.160
Diciembre	5.783.248.884	6.390.835.037	6.686.424.414	7.530.805.810	7.706.616.372
TOTAL ANUAL	66.580.193.374	71.364.992.187	78.661.087.546	87.180.057.675	89.555.907.585
TOTAL ACUMULADO					393.342.238.367

Fuente: Información suministrada UAESP

Los porcentajes de pago correspondiente al AIU de forma mensual se tomaron, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 14
PORCENTAJE DE AIU RECONOCIDO Y PAGADO A LA TARIFA DE ARRENDAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA

Mes / Año	2014	2015	2016	2017	2018
Enero	22%	22%	22%	22%	22%
Febrero	22%	22%	22%	22%	22%
Marzo	22%	22%	22%	22%	22%
Abril	22%	22%	22%	22%	22%
Mayo	22%	22%	22%	22%	22%
Junio	22%	22%	22%	22%	22%
Julio	22%	22%	22%	22%	22%
Agosto	22%	22%	22%	22%	22%
Septiembre	22%	22%	22%	22%	22%
Octubre	22%	22%	22%	22%	22%
Noviembre	22%	22%	22%	22%	22%
Diciembre	22%	22%	22%	22%	22%

Fuente: Información suministrada UAESP

Es importante mencionar que la UAESP, al ser indagada acerca de la argumentación técnica mediante la cual se determinó el porcentaje de AIU, informó:

“{...} Este valor se determinó de acuerdo negociaciones de las partes al momento de firmar el Acuerdo complementario de 2002 al Convenio 766 de 1997 {...}”.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Sin embargo, este acuerdo no establece la metodología de porcentajes a remunerar, ni los estudios de éstos. En consecuencia, si bien la jurisprudencia ha determinado que en los contratos se puede presentar o aplicar AIU, este factor no se encuentra determinado en la tarifa a remunerar por factores en el Alumbrado Público. Se trae a colación lo establecido en la Sentencia No. 0500123260001997103201 (20811) del 14 de octubre de 2011 proferida por el Consejo de Estado:

“{...} Ahora, teniendo en cuenta que no existe ninguna reglamentación que establezca porcentajes mínimos o máximos para determinar el A.I.U., cada empresa o comerciante de acuerdo con su infraestructura, experiencia, las condiciones del mercado, la naturaleza del contrato a celebrar, entre otros factores, establece su estructura de costos conforme a la cual se compromete a ejecutar cabalmente un contrato en el caso de que le sea adjudicado {...}”.

Lo anterior es ratificado por la administración:

“{...} El porcentaje (%) de AIU reconocidos al operador del servicio para las vigencias 2014 a 2018, corresponde a un valor global no discriminado y definido en el Acuerdo de 2002 que establece la metodología para calcular la remuneración y la forma de pago del servicio de alumbrado público en desarrollo del Convenio 766 de 1997 {...}”.

Es importante resaltar lo establecido en el convenio y su modificación o complementación y en la misma legislación, en cuanto a la definición de Administración, Operación y Mantenimiento – AOM:

*“{...} los gastos anuales de Administración, Operación y Mantenimiento (**AOM_{ap}**) aceptados se calculan aplicando el porcentaje establecido como AOM de las redes de baja tensión en la Resolución CREG 099 de 1997, al valor total de los activos eléctricos de alumbrado público {...}” (Subrayado fuera de texto)*

Los porcentajes de AOM reconocidos al operador de conformidad con las modificaciones regulatorias, son los siguientes:

CUADRO No. 15
PORCENTAJE DE AOM POR REGULACIÓN

Año	AOM N ₁	AOM N ₂	Resolución CREG
-----	--------------------	--------------------	-----------------



"Una Contraloría Aliada con Bogotá"

1997	4,00%	4,00%	099 de 1997
2002	Redes Aéreas: 0,5779 \$/KWh Subterráneas: 0.0438 \$/KWh	4,00%	082 de 2002
2007	4,00%	4,00%	099 de 1997
2009	2,39	2,39	097 de 2008
2011	2,27	2,27	051 de 2010
2014	2,27	2,27	
2015			123 de 2011

Fuente: Información suministrada expedientes contractuales

En el siguiente cuadro se presentan los pagos mensuales por AOM en el período 2014 a 2018:

CUADRO No. 16
PAGOS DE SERVICIO DE ALUMBRADO DISCRIMINADO POR AOM
VIGENCIAS 2014-2018

Valor en pesos

MES	2014	2015	2016	2017	2018
Enero	765.305.724	793.747.209	877.773.534	1.008.085.210	1.054.635.201
Febrero	693.509.977	725.451.785	829.689.792	921.580.930	959.382.537
Marzo	771.110.799	807.933.862	895.608.440	1.025.968.477	1.064.427.507
Abril	749.238.483	786.080.039	870.641.035	999.109.173	1.035.014.340
Mayo	777.186.173	814.377.619	903.964.672	1.036.383.928	1.072.580.983
Junio	752.860.824	789.505.831	878.108.241	1.005.030.591	1.039.124.242
Julio	779.461.735	817.985.059	911.055.889	1.040.639.899	1.072.081.819
Agosto	781.322.941	822.989.022	907.953.325	1.042.533.783	1.073.343.692
Septiembre	757.580.237	802.562.743	878.336.356	1.009.064.192	1.039.830.811
Octubre	783.753.735	835.001.274	907.214.164	1.044.155.534	1.072.557.752
Noviembre	758.619.500	813.571.717	880.599.256	1.012.991.023	1.038.306.103
Diciembre	786.168.782	845.980.520	916.659.884	1.050.378.848	1.075.916.265
TOTAL ANUAL	9.156.118.910	9.655.186.680	10.657.604.588	12.195.921.588	12.597.201.252
TOTAL ACUMULADO					54.262.033.018,00

Fuente: Información suministrada UAESP

Frente a los pagos por concepto de - Weighted Average Cost of Capital - WACC (costo medio ponderado del capital) se tiene:



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

CUADRO No. 17
PAGOS DE SERVICIO DE ALUMBRADO DISCRIMINADO POR WACC
VIGENCIAS 2014-2018

Valor en pesos

MES SERVICIO AP	2014	2015	2016	2017	2018	%
ENERO	5.497.825.526	5.846.129.162	6.650.072.554	7.336.715.471	7.507.632.927	13,90%
FEBRERO	5.011.503.481	5.277.726.889	6.257.549.865	6.626.198.918	6.797.024.700	13,90%
MARZO	5.645.195.925	5.950.605.573	6.664.105.962	7.364.148.464	7.530.626.632	13,90%
ABRIL	5.483.955.944	5.738.923.730	6.425.539.515	7.103.570.516	7.272.699.399	13,90%
MAYO	5.653.683.349	5.890.491.226	6.676.686.567	7.354.718.249	7.585.843.622	13,90%
JUNIO	5.453.876.357	5.755.223.346	6.493.313.540	7.118.170.643	7.351.172.380	13,90%
JULIO	5.624.929.359	6.019.010.017	6.700.089.402	7.411.578.565	7.585.967.146	13,90%
AGOSTO	5.655.562.652	6.160.277.357	6.626.387.940	7.427.714.539	7.598.708.629	13,90%
SEPTIEMBRE	5.514.353.797	6.031.567.249	6.392.713.783	7.178.076.403	7.436.734.970	13,90%
OCTUBRE	5.720.865.738	6.231.905.120	6.611.764.735	7.447.483.957	7.716.177.648	13,90%
NOVIEMBRE	5.525.123.332	6.072.297.481	6.476.439.269	7.280.876.140	7.466.703.160	13,90%
DICIEMBRE	5.783.248.884	6.390.835.037	6.686.424.414	7.530.805.810	7.706.616.372	13,90%
TOTAL ANUAL	66.570.124.344	71.364.992.187	78.661.087.546	87.180.057.675	89.555.907.585	
TOTAL ACUMULADO					393.332.169.337	

Fuente: Información suministrada ENEL

Lo anterior evidencia el doble pago de los conceptos Administración y Utilidad, así: La administración pagada tanto en el AIU como en el AOM y la utilidad en el AIU y en el WACC.

En resumen, se recalca que en el Acuerdo de 2002 las partes pactaron la actualización permanente de las estipulaciones contenidas en éste y la regulación aplicable expedida por la CREG, ajustes que se han realizado, tal como se evidenció en el cuadro No. 15.

Respecto al Arrendamiento de la Infraestructura (AI_{ap}), las partes acordaron en el literal b) del Numeral 3 del Anexo No. 1 del Acuerdo de 2002 que es un: *"Cargo por energía que remunera la infraestructura de alumbrado público y se establece al iniciar cada año siguiendo la metodología de la Resolución CREG 099 de 1997 o aquellas que la modifiquen y/o sustituyan"*.

De la evaluación realizada, se puede inferir que las partes denominaron arrendamiento a la remuneración de la infraestructura del alumbrado público y se acogieron a la



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

metodología de la regulación vigente expedida por la CREG para calcular la remuneración.

La infraestructura exclusiva del servicio de alumbrado público que es propiedad de Codensa S.A E.S.P., se retribuye mediante la remuneración del capital invertido en la misma. (Resolución CREG 123 de 2011)

Mientras que en la infraestructura propia del servicio de alumbrado público (por ser de propiedad del Municipio y/o Distrito) no se remunera la actividad de inversión (al prestador del servicio de alumbrado público), de acuerdo con la Resolución CREG 123 de 2011, solo se reconocen los gastos por administración, operación y mantenimiento de dicha infraestructura.

“{...} Actividad de Inversión para el Sistema de Alumbrado Público: Es la actividad del Servicio de Alumbrado Público que comprende la expansión de la infraestructura propia del sistema, la modernización por efectos de la Ley 697 de 2001, mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de energía; la reposición de activos cuando esta aumenta significativamente la vida útil del activo y la instalación de los equipos de medición de energía eléctrica, con los respectivos accesorios para ello.

(...)

Actividades del Servicio de Alumbrado Público: Comprenden el suministro de energía eléctrica al Sistema de Alumbrado Público, la administración, operación y el mantenimiento - AOM, y la inversión del Sistema de Alumbrado Público.

(...)

AOM: Valor de los gastos de administración, operación y mantenimiento correspondientes a los activos del sistema de alumbrado público

(...)

Artículo 24. Costo máximo de la Actividad de la Administración, Operación y Mantenimiento – AOM de la infraestructura del Sistema de Alumbrado Público. La remuneración del costo máximo de la Actividad de AOM de la infraestructura propia del SALP, se determinará así {...}”.



"Una Contraloría Aliada con Bogotá"

La metodología de la Resolución CREG 099 de 1997 que se utiliza para el cálculo del valor del denominado arriendo, **corresponde a una metodología de remuneración del capital**; es decir, cuando las partes optan por **llamar arrendamiento de la infraestructura**, obedece en la realidad a la **remuneración de un capital invertido en infraestructura**.

De acuerdo con el artículo 1973 del código civil, el Arrendamiento (o alquiler) es: "*un contrato en el que las dos partes se obligan, la una a conceder el goce de una cosa, o ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce obra o servicio un precio determinado*".

Según lo mencionado anteriormente, debería mediar entre las partes un contrato en el que se pacten, entre otras, las siguientes condiciones:

- Descripción del bien arrendado y/o servicio prestado
- Precio del arrendamiento
- Tiempo del arrendamiento
- Responsabilidades del arrendatario a la finalización del contrato

Se resalta que en el Acuerdo de 2002 están ausentes todas y cada una de las condiciones básicas que debe tener el contrato de arrendamiento, lo que desdibuja la figura o existencia de un contrato de arrendamiento de infraestructura para la prestación del servicio de alumbrado público, solamente se trata de la remuneración del capital invertido de la misma, según lo pactado en el ordinal primero del Acuerdo de 2002.

Así las cosas, la UAESP y ENEL generaron mayores costos en el servicio de alumbrado público, al convenir un mayor valor, pagando un AIU ya contemplado en el AOM y WACC de la tarifa.

CUADRO No. 18
ANÁLISIS DEL DAÑO PATRIMONIAL FRENTE A LOS PAGOS EFECTIVO VS PORCENTAJE DE AIU

CONCEPTO	UNIDAD
Total pagado por concepto de alquiler de infraestructura vigencias 2014-2018	\$393.342.238.367,00
Porcentaje de AIU reconocido y pagado vigencias 2014-2018	22%



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Total pagado por AIU (base del detrimento)	\$86.535.292.440,74
--	---------------------

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la UAESP

El valor **“TOTAL DETRIMENTO”** se calculó con base en el pago total acumulado entre 2014 y 2018 por concepto de arrendamiento, al cual se le aplicó el porcentaje reconocido por AIU, por cuanto la tarifa completa, ya había incluido el AOM y el WACC.

Lo anterior, en presunta transgresión de los principios constitucionales de la contratación, tales como, planeación y economía. Éste último, a pesar de que no se estipula expresamente, apunta a optimizar los recursos con que cuenta la entidad y ello implica no realizar gastos innecesarios.

El principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, mercado, costos, etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y, permitir a los interesados diseñar sus ofertas.

Con base en lo expuesto, se observa que el principio de planeación está directamente relacionado con los de economía, eficacia,. De un lado, se refiere a los principios de economía y eficacia (artículo 209 superior), pues los estudios previos no son solamente necesarios para la adecuada ejecución del contrato en términos de calidad y tiempo, sino también para evitar mayores costos a la administración, fruto de modificaciones sobrevinientes imputables a la entidad y que redunden en una obligación de restablecer el equilibrio económico del contrato sin posibilidad de negociación de los precios⁹.

La planeación, entendida como la organización lógica y coherente de las metas y los recursos para desarrollar un proyecto, es pilar de la contratación estatal. El Estado al contratar bienes y servicios para garantizar el cumplimiento de los fines constitucionales, no solamente invierte los recursos públicos, sino que genera empleo y desarrollo en todos los niveles y sectores de la economía. De allí la importancia de que esta actividad contractual sea el fruto de la planeación, el control y el seguimiento por parte de las entidades y empresas, a quien le aplican los principios de la función pública, de la gestión fiscal y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de la Ley 80 de 1993.

Esta observación encuentra fundamento en los pronunciamientos del Consejo de

⁹ Sentencia C-300 de 2012 Corte Constitucional.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Estado y la Sentencia radicada bajo el número 73001-23-31-000-1999-0053901(22464), proferida el 1 de febrero de 2012, MP. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA de la Sala Contenciosa Administrativa – Sección Tercera – Subsección C, en la que establece:

“{...} PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL - Sujeción de la actividad estructuradora de la administración al principio de planeación.

El principio de la planeación o de la planificación aplicado a los procesos de contratación y a las actuaciones relacionadas con los contratos del Estado guarda relación directa e inmediata con los principios del interés general y la legalidad, procurando recoger para el régimen jurídico de los negocios del Estado el concepto según el cual la escogencia de contratistas, la celebración de contratos, la ejecución y liquidación de los mismos, no pueden ser, de ninguna manera, producto de la improvisación. La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal, desconociendo en consecuencia fundamentales reglas y requisitos previos dentro de los procesos contractuales; es decir, en violación del principio de legalidad. (...) Si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere: de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2º del Decreto 01 de 1984; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales {...}”.

Por lo tanto, los pagos mencionados constituyen daño al patrimonio público, por cuanto se desconocieron los principios de la gestión administrativa de que trata el artículo 209 de la Constitución Política y el artículo 3º de la Ley 489 de 1998:

“{...} Artículo 209: La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad,



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado {...}”.

“{...} Artículo 3: La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen {...}”.

Finalmente, se observó que la falta de planeación y controles efectivos por parte de las oficinas y personal que tiene a cargo el direccionamiento y seguimiento de estos procesos y procedimientos dieron lugar al hecho descrito.

Se evidencia una gestión antieconómica e ineficiente ocasionada con el actuar del sujeto de control, que desconoció lo contemplado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, generando detrimento al patrimonio público en cuantía de OCHENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS CUARENTA PESOS CON SETENTA Y CUATRO CENTAVOS (\$86.535.292.440,74) M/Cte., por los costos adicionales pagados por concepto de AIU. Así mismo, posiblemente se vulneró un deber según lo establecido en la Ley 734 de 2002.

Valoración de la respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Si bien la suscripción del convenio y el acuerdo complementario representan acuerdos entre las partes, así como en los mismos se determinó el cumplimiento de la reglamentación tarifaria expedida por la CREG y el pago de AIU, no es menos cierto que a través de estos acuerdos se aprueba la remuneración del capital invertido en construcción y expansión de la infraestructura de alumbrado público (mediante WACC para inversión y AIU para UCAPS), cuya propiedad pertenece al operador y no al Distrito Capital y por lo tanto, la misma no será revertida.

De igual forma, el Acuerdo Complementario permite remunerar el mantenimiento de dicha infraestructura (AOM), por lo tanto, los reconocimientos establecidos para WACC deben entenderse entonces en la expansión, por ser un activo del sistema de Alumbrado Público, que no pertenece al Distrito. Adicionalmente, se evidencia que la remuneración de AIU en el Acuerdo Complementario se calcula sobre el alquiler de la



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

infraestructura de los activos de Alumbrado Público y no sobre la construcción de los mismos, tal y como pretende establecerlo la UAESP en su respuesta.

Por otra parte, si bien es cierto que los porcentajes de AIU no presentan delimitación alguna en cuanto a sus mínimos y máximos, también lo es que en las dos (2) respuestas obtenidas por los sujetos de control, no se encuentra la fundamentación técnica mediante la cual se está pagando el porcentaje de AIU reconocido, argumento que permite ratificar la observación.

El sujeto de control UAESP enuncia las etapas de reconocimiento de los conceptos en observación, sin embargo, no determina que estos se remuneran en la tarifa sobre una infraestructura que no se reversa.

Por último, tanto la UAESP como ENEL pactaron la actualización tarifaria de conformidad con lo establecido por la CREG, la cual presenta el establecimiento de los factores que no aplican al presente Convenio ni su Acuerdo Complementario, específicamente el AIU.

Se confirma la observación y se configura como hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria.

3.3.3.2 Contratos No. 162 de 2014, 098 de 2015 y 099 de 2015 y Convenio 766 de 1997

3.3.3.2.1 Hallazgo administrativo por indebida gestión documental e información incompleta de los expedientes suministrados por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.

Se evidenciaron debilidades en la gestión documental de los archivos correspondientes al convenio 766 de 1997 y los contratos 162 de 2014, 098 de 2015 y 099 de 2015. En el siguiente cuadro se identifican las carpetas y las principales debilidades evidenciadas en el convenio:

CUADRO No. 19
DEBILIDADES DOCUMENTALES

TIPO	CARPETA No.	OBSERVACIÓN
Convenio 766 de 1997	13, 15	Las carpetas están mal rotuladas.
	16	No se encuentra el folio No. 2.254 y el No. 2.364 se repite
	63	Repetición del número de folio 11.194.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

	64	Repetición del número de folio 11.319.
	68	Repetición de las facturas en los folios 12.222,12.214,12.298,12.299
	69	No se encuentra la carpeta, pasa del expediente No. 68 al No. 70
	89	Doble numeración del folio 16.301.
	106 a 143	La numeración reinicia en uno, por ende, no sigue el consecutivo de las carpetas anteriores.
Contrato 162 de 2014	26	En las páginas 5610 a 5621, 5755 a 5758 se encuentran comunicaciones correspondientes al contrato 099 de 2015.
Contrato 098 de 2015	13	Repetición del folio 2.612.
	20	Repetición del folio 3.970 por error en la ordenación del consecutivo.
Contrato 099 de 2015	2	salta la numeración del folio 412 al 415
	3	Repetición del folio 520.
	13	Repetición del folio 2.612.

Fuente: Construcción equipo auditor

Por lo tanto, se constató que los expedientes se encuentran con foliaciones confusas, varios folios con el mismo número, saltos en el consecutivo, documentos sin foliar y/o repetidos, errores en el archivo de soportes y en consecuencia, las carpetas están indebidamente marcadas y erradas en su numeración.

Por lo anterior, se incumple lo previsto en la Ley 594 de 2000 que dispone:

“.. ARTÍCULO 3º. Definiciones. Para los efectos de esta ley se definen los siguientes conceptos, así: Archivo. Conjunto de documentos, sea cual fuere su fecha, forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o entidad pública o privada, en el transcurso de su gestión, conservados respetando aquel orden para servir como testimonio e información a la persona o institución que los produce y a los ciudadanos, o como fuentes de la historia {...}”;

“ARTÍCULO 16. Obligaciones de los funcionarios a cuyo cargo estén los archivos de las entidades públicas. Los secretarios generales o los funcionarios administrativos de igual o superior jerarquía, pertenecientes a las entidades públicas, a cuya carga estén los archivos públicos, tendrán la obligación de velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información de los documentos de archivo y serán responsables de su organización y conservación, así como de la prestación de los servicios archivísticos {...}”

La organización archivística debe ser en método sistemático, ya que como su nombre lo indica, archivo se refiere a documentos archivados y; cronológico, al tiempo o el momento en que se archivaron esos documentos. Por esto, se puede definir como documento archivado en un tiempo determinado, ya sea organizado por días, meses, años u horas.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Con lo anterior, se observa falta de controles en la verificación de los contenidos archivísticos por parte de la entidad, lo que genera una desorganización documental, impidiendo realizar un seguimiento cronológico de los procesos contractuales y constatar que tales actos hubiesen generado sus efectos.

Valoración de la respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

La respuesta presentada por el sujeto de control UAESP corrobora la situación evidenciada por la Contraloría de Bogotá y no es de recibo la solicitud de exclusión de la observación, máxime cuando existen expedientes que presentan más de veinte (20) años, sin la debida organización documental.

Se retira únicamente lo relacionado con la foliación de planos del Convenio No. 766. Se confirma la observación y se configura como hallazgo administrativo.

3.3.3.3 Contrato No. 409 de 2018

CUADRO No. 20
DATOS GENERALES CONTRATO

NATURALEZA DE CONTRATO	CONTRATACIÓN POR LICITACIÓN PÚBLICA
TIPO DE CONTRATO	CONTRATO DE INTERVENTORÍA
CONTRATO No.	409 DE 2018
NATURALEZA DE CONTRATO	CONTRATACIÓN POR LICITACIÓN PÚBLICA
ENTIDADES	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS, ASÍ COMO LA COMPAÑÍA DE DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE ENERGÍA – ENEL – CODENSA S.A. ESP,
OBJETO	“INTERVENTORÍA TÉCNICA, OPERATIVA, SOCIAL ADMINISTRATIVA, AMBIENTAL, REGULATORIA Y JURÍDICA, DE SEGURIDAD INDUSTRIAL Y SALUD EN EL TRABAJO; DE PRESTACIÓN DE SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO EN BOGOTÁ, QUE SE PRESTE CON FORME AL CONVENIO NO. 766 DE 1997, CUYO OBJETO ES LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO EN BOGOTÁ D.C. Y AL ACUERDO COMPLEMENTARIO DEL MISMO, SUSCRITO ENTRE EL DISTRITO CAPITAL/UAESP Y CODENSA EL 25 DE ENERO DE 2002, Y AQUELLOS QUE LOS SUSTITUYAN, MODIFIQUEN O ADICIONEN.”,
PLAZO	Once (11) meses



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

VALOR DEL CONTRATO	\$4.299.757.385 INCLUIDO IVA
FECHA DE SUSCRIPCIÓN	1 DE JUNIO DE 1997
ADICIÓN No. 1	ADICIONAR EL VALOR DEL CONTRATO ESTATAL DE INTERVENTORÍA No. 409 DE 2018..
FECHA DE SUSCRIPCIÓN	11 DE ABRIL DE 2019
PRORROGA	DOS (2) MESES
VALOR ADICIÓN	\$781.774.070, INCLUIDO IVA

Fuente: Elaboración propia con información suministrada en el expediente contractual

3.3.3.3.1 Hallazgo administrativo por incumplimientos del operador ENEL formulados por la Interventoría en cuanto a la georreferenciación y cumplimiento del Reglamento Técnico de Alumbrado Público - RETILAP

Se evidenciaron deficiencias en el sistema de georreferenciación de la infraestructura de Alumbrado Público¹⁰ por parte del operador ENEL, identificadas en comunicación con radicado UAESP No. 2019-700-022884-2 de fecha 07 de junio de 2019, mediante la cual la interventoría hizo entre otras, las siguientes precisiones:

“{...} Asunto: Presunto Incumplimiento Parágrafo Sexto del Convenio 766 de 1997 y su Acuerdo Complementario firmado el 2002 y reglamentación vigente.

(...) El consorcio Interalumbrado responsable de la interventoría a la prestación del servicio de alumbrado público del Distrito Capital, y en cumplimiento de sus obligaciones, ha venido evidenciando que el sistema de información geográfica empleado por Enel-Codensa en la ejecución del Convenio 766 de 1997, carece de efectividad y solidez en la información tal como ha sido expuesto en las comunicaciones C-409-6355-19 radicado CODENSA 02358444 del 15/03/2019, C-409-7354-19 radicado CODENSA 02379980 del 16/04/2019, C-409-7908-19 radicado CODENSA 02393753 del 08/05/2019.

Las falencias en la georreferenciación que presentan algunos rótulos de la infraestructura de alumbrado público que se relacionan en la base de datos entregada a la UAESP y su interventoría, denotan el incumplimiento de lo previsto contractualmente, de igual manera es preciso señalar que no se evidencia el cumplimiento de características mínimas que deben ser observadas por los sistemas de información geográfica

¹⁰ Relacionado con la Obligación de la interventoría No.1: Validar y supervisar de manera mensual la actualización del Sistema de Información Georreferenciado de la infraestructura para la prestación del servicio de alumbrado público.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

(...)

En este punto la interventoría resalta que se colige de igual manera un presunto incumplimiento de las disposiciones reglamentarias proferidas por el Ministerio de Minas y Energía, que son totalmente vinculantes para ENEL- CODENSA en su condición de operador del servicio de alumbrado público de Bogotá {...}”

Es de señalar que sobre esta misma situación, la interventoría se pronunció a través de las siguientes comunicaciones y registros de acta de reunión: C-409-8736-19 del 06/06/2019; C-409-7908-19 del 08/05/2019; C-409-7354-19 del 16/04/2019; C-4096355-19 del 15/03 de 2019; C-409-9146-19 del 12/08/2019; C-409-9090-19 del 12/08/2019; C-409-8947-19 del 12/08/2019; C-409-8793-19 del 12/06/2019; C-4098777-19 del 12/06/2019; C-409-8776-19 del 12/06/2019; C-409-8778-19 del 12/06/2019; C-409-8780-19 del 12/06/2019; C-409-8588-19 del 12/06/2019; C-4098587-19 del 12/06/2019; C-409-8584-19 del 12/06/2019; C-409-8583-19 del 12/06/2019; C-409-8586-19 del 12/06/2019; C-409-8781-19 del 06/06/2019 y Acta de reunión interventoría Codensa - UAESP del 23-03-2019.

El incumplimiento hace referencia al parágrafo sexto del Acuerdo Complementario firmado en enero de 2002, entre el Distrito Capital (UAESP) y CODENSA S.A. ESP, que establece lo siguiente:

“{...} Parágrafo Sexto: Dentro de los 8 meses siguientes de este Acuerdo, Codensa, bajo la supervisión del Distrito Capital – UAESP, realizará el inventario georreferenciado de la infraestructura del sistema de alumbrado público, e implementar un Sistema de Información Geográfica para operar y controlar la prestación del servicio, los que deberá mantener actualizados {...}” (Subrayado fuera de texto).

Así las cosas, se determina incumplimiento del operador a las obligaciones contractuales y legales, por el hecho de no proporcionar un sistema de información de Alumbrado Público efectivo y veraz para el manejo, control, administración y facturación del servicio, como lo señala la interventoría en los comunicados remitidos a ENEL y a la Subdirección de Servicios Funerarios y Alumbrado Público.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Por otra parte, se presentaron incumplimientos de carácter técnico del operador, evidenciados por la interventoría realizada a la ejecución del Convenio 766 de 1997 y Acuerdo complementario de 2002 y RETILAP¹¹.

Las deficiencias fueron formuladas y puestas en conocimiento por la interventoría a la Subdirección de Servicios Funerarios y Alumbrado Público, así como al operador. Así mismo, estas observaciones fueron mencionadas de forma reiterada en los informes de interventoría y en comunicaciones realizadas entre las partes. El operador en respuesta a las mismas, presentó las correspondientes justificaciones, las cuales no han sido aceptadas por la interventoría, confirmando así las deficiencias planteadas¹².

Los hechos observados por la interventoría se relacionan a continuación:

- Implementación de un sistema de verificación del flujo luminoso.
- Implementación y entrega de una base de datos de proyectos de alumbrado público.
- Mejorar la selectividad en la coordinación de protecciones de circuitos exclusivos de A.P.
- Cumplimiento de la Sección 550.2 Literal C del RETILAP.
- Actualización de los costos unitarios de las UCP's cada cinco años.
- Incorporación de las vidas útiles de la infraestructura de A.P., como lo señala la CREG y el RETILAP.

Aspectos de carácter técnico que se encuentran definidas en la Resolución CREG 123 de 2011, Manual Único de Alumbrado Público (MUAP), el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas - RETIE, el RETILAP y las demás que las modifiquen o complementen, como bien lo plantea la interventoría del convenio 766 de 1997 y Acuerdo complementario.

Sobre los mismos hechos, la interventoría se pronunció en varias ocasiones mediante comunicaciones dirigidas al operador del servicio de alumbrado público en la ciudad de Bogotá y demás documentos de registro elaborados entre las partes: C-409-045718 del 17/07/2018; C-409-0465-18 del 18/07/2018; C-409-2055-18 del 25/09/2018; C409-3091-18 del 07/11/2018; C-409-4915-19 del 18/01/2019. Adicionalmente, se ha dejado

¹¹ Hechos relacionados con la obligación de la interventoría No.62: Emitir los comunicados que sean necesarios para prevenir y corregir los incumplimientos del operador, adjuntado los soportes y las evidencias. Así mismo, Realizar la respectiva recomendación para la aplicación de las sanciones, medidas de apremio y/o aplicación de cláusulas de terminación según sea el caso.

¹² Entre otras comunicaciones mediante consecutivo No. C-409-4915-19 del 18 de enero de 2018 (Radicado UAESP No. 2019700-001662-2).



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

constancia en los informes de interventoría de seguimiento, como el caso particular del informe No. 12 - Anexo 46 y Actas de Reunión - Mesas técnicas del Convenio 766 de 1997.

Es de señalar que a pesar de las evidencias y los constantes pronunciamientos de la interventoría sobre los presuntos incumplimientos, durante la ejecución del contrato 409 de 2018 no se han aplicado sanciones y/o medidas administrativas, dado que no se han aceptado las explicaciones y justificaciones presentadas por el operador ENEL.

Así mismo, la interventoría reitera sobre el cumplimiento que debe realizar el operador del servicio de Alumbrado Público en Bogotá D.C., en relación con – RETILAP:

“{...} Sección 580 “OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE ALUMBRADO PÚBLICO”; 580.1 “SISTEMA DE INFORMACIÓN DE ALUMBRADO PÚBLICO”: Entre otros aspectos,

(...)

Esta herramienta deberá permitir la sistematización de la información de manera ordenada y funcional, garantizar la conservación de la base estadística, respondiendo a las necesidades de información, tanto de las entidades municipales como de terceros autorizados, derivada de la ejecución de actividades del operador y de la interventoría.

(...)

Disponer de información actualizada, gráfica y de base de datos, conforme a las labores de modernización, expansión y mantenimiento de la infraestructura de alumbrado público; así como de las quejas y reclamos del servicio de alumbrado público

(...) 580.1.2 “INFORMACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE ALUMBRADO PÚBLICO Por mencionar entre otros aspectos,

(...)

Permitir el control del inventario de la infraestructura del servicio de alumbrado público del municipio. La información será la correspondiente a la infraestructura existente incluida la relacionada con todos los componentes del sistema de alumbrado



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

público. En terreno cada luminaria debe estar marcada e identificada con un número único de rótulo registrado en la base de datos de la infraestructura del sistema de alumbrado público {...}” (Subrayado fuera de texto).

Al margen de lo anterior, se constató que las facturas presentadas mensualmente por ENEL para el cobro del servicio de alumbrado público prestado en la ciudad de Bogotá D.C., han sido debidamente canceladas por la UAESP, surtido el trámite y visto bueno de la interventoría y la UAESP, luego de adelantar los procesos de revisión y ajustes, requeridos y exigidos.

Valoración de la respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Analizados los argumentos expuestos por los sujetos de control, estos no desvirtúan la observación, toda vez que la misma hace referencia a las deficiencias detectadas por la interventoría, “Consortio Interalumbrado”, sobre obligaciones que debe cumplir el operador ENEL en la prestación del servicio de alumbrado público en Bogotá D.C.

No se está cuestionando la gestión de seguimiento, verificación y control que realiza la UAESP, sino la falta de diligencia de parte del operador del servicio, quien no atendió oportunamente las reiteradas observaciones, generando los incumplimientos señalados por la interventoría.

No obstante haber tomado acciones y establecidos compromisos, entre las partes, a la fecha del informe las deficiencias no se han subsanado.

Se confirma la observación y se configura como hallazgo administrativo.

3.3.4 Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias.

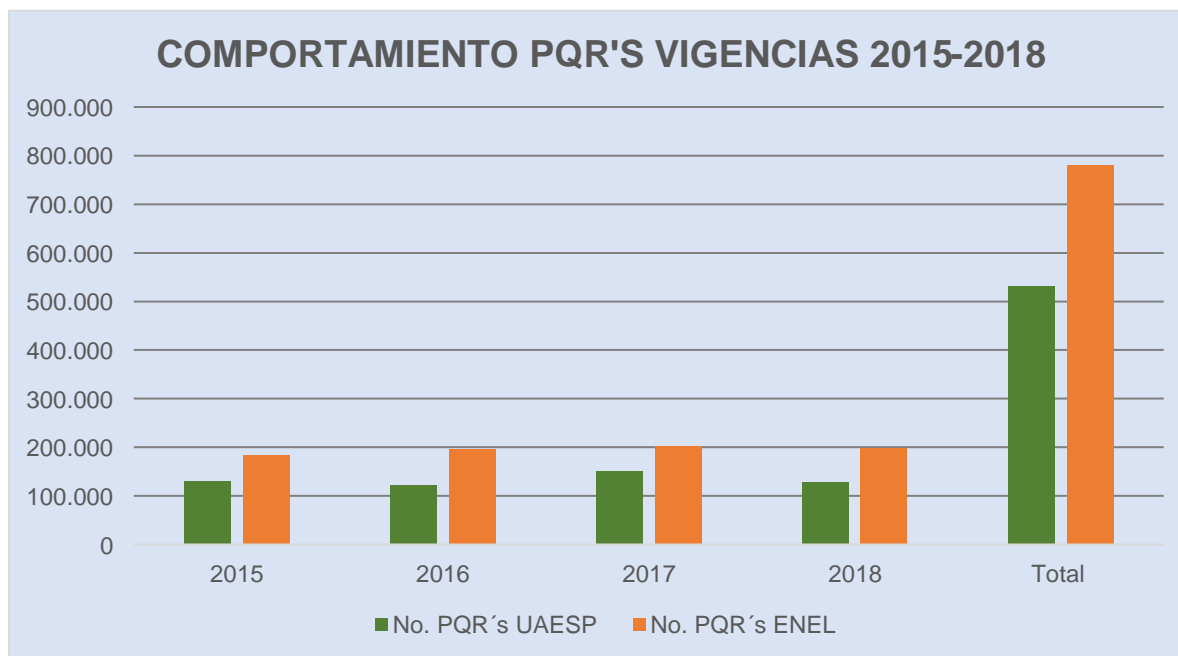
La UAESP reporta en la vigencia 2018 un total de 128.627 PQR's, reduciéndose respecto a la vigencia anterior en 14,6%; mientras que las cifras registradas y reportadas por ENEL se establecen 198.814 PQR's para el año 2018, con una disminución en relación con la vigencia de 2017 correspondiente al 1,6%.

CUADRO No. 21 COMPORTAMIENTO PQR's VIGENCIAS 2015-2018

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

AÑO	No. PQR´s UAESP	No. PQR´s ENEL	DIFERENCIA
2015	131.252	185.167	53.915
2016	122.305	195.415	73.110
2017	150.605	202.061	51.456
2018	128.627	198.814	70.187
Total	532.789	781.457	248.668

Fuente: Elaboración propia con información suministrada UAESP - ENEL.



Grafica No.: 2 Fuente: Elaboración propia con información suministrada UAESP – ENEL - PQR's por Tipología Vigencia 20152018

Sin embargo, en el cuatrienio se presenta una diferencia sustancial de las peticiones de la UAESP respecto a ENEL de 532.789 a 781.457, es decir, una diferencia del 46,7% del total presentado.

Es preciso mencionar que las inconformidades de los usuarios continúan siendo altas según las cifras reflejadas en las PQR's, demostrándose que se continúan presentando falencias en el servicio, así como en su trámite.

A continuación se presentan las PQR's, según su tipología, así:

CUADRO No. 22
PETICIONES VIGENCIAS 2015-2018 - ENEL

TIPOLOGIAS PETICIONES 2018	Cantidad 2015	Cantidad 2016	Cantidad 2017	Cantidad 2018	TOTAL
ALAMBRADO DE POSTE DE AP	33	186	73	66	358
APLOMAR POSTE	341	333	648	419	1.741
AVENIDA APAGADA	5.805	5.894	2.887	2.489	17.075
BOMBILLA AGOTADA		293	4.310	1.293	5.896
CAMBIAR POSTE (ROTO, FISURADO, ETC)	239	217	298	206	960
CAMBIAR TAPA DE CAJA DE INSPECCIÓN	27	14	23	22	86
CORREGIR FIJACIÓN	41	318	154	144	657
FALTA TAPA CAJA DE INSPECCIÓN DE AP	280	505	372	413	1.570
HURTO ELEMENTO	47	25	87	8	167
INTERSECCIÓN DE VÍAS APAGADAS	4	4			8
LAVADO DE LUMINARIA	1.409	719	1.025		3.153
LIMPIEZA CONJUNTO ÓPTICO LUMINARIA		44		206	250
LIMPIEZA DE POSTE	10	21	1.276	1.388	2.695
LUMINARIA ABIERTA	668	683	522	463	2.336
LUMINARIA AGOTADA	3.991	4.821			8.812
LUMINARIA APAGADA	149.484	152.321	160.982	162.623	625.410
LUMINARIA APAGADA ORNAMENTAL	376	352	137	43	908
LUMINARIA COLGANTE (A PUNTO DE CAER)	245	226	354	228	1.053
LUMINARIA CON ACRÍLICO ROTO	65	64	56	116	301
LUMINARIA CON ACRÍLICO SUELTO	46	34	9	20	109
LUMINARIA CON RUIDO	197	152	79	54	482
LUMINARIA ENCENDIDA DE DÍA	3.793	6.103	3.381	3.561	16.838
LUMINARIA GIRADA	176	208	434	973	1.791
LUMINARIA INTERMITENTE	7.514	8.548	9.715	6.278	32.055
LUMINARIA PAGADA	6				6
LUMINARIA ROBADA	1.827	2.659	3.168	5.523	13.177
LUMINARIA ROTA	430	571	451	2.530	3.982
LUMINARIA SIN ACRÍLICO	70	49	30	102	251
LUMINARIA SIN RÓTULO	10	28	78	17	133
LUMINARIA (S) DESCONECTADA (S)	28	5		1	34
PARQUE APAGADO	1.725	1.819	1.694	1.151	6.389
PINTAR POSTE	4	38	56	346	444
PODA DE ARBOLES	227	129	1.120	1.219	2.695
PODA DE SUBESTACIÓN	64		13	2	79
POSTE METÁLICO ENERGIZADO	24	4	6	8	42
RED AP EN MAL ESTADO	251	200	741	796	1.988
RED PROVISIONAL DE AP	2	1	28	1.023	1.054
REUBICAR LUMINARIA	70	36	17	27	150

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

ROTULO ILEGIBLE	1.279	2.107	1.151	61	4.598
SECTOR SIN ALUMBRADO	4.357	5.684	6.686	4.995	21.722
SIN SERVICIO EN EL SECTOR	1				1
SIN SERVICIO EN LA CASA	1				1
Total	185.167	195.415	202.061	198.814	781.457

Fuente: Información suministrada ENEL.

Por otra parte, la UAESP presenta las siguientes:

CUADRO No. 23
PETICIONES VIGENCIAS 2015-2018 - UAESP

TIPOLOGIAS PETICIONES 2018	Cantidad 2015	Cantidad 2016	Cantidad 2017	Cantidad 2018	TOTAL
OBRA IDU SIN ENTREGAR (VÍA NUEVA	14	1	0	0	15
AP PRIVADO	0	0	0	0	0
DIRECCIÓN ERRADA	0	0	0	0	0
HURTO – INSTALACIÓN LUMINARIA	354	489	997	755	2.595
AP NORMAL (NO COMPENSA)	7.070	12.790	18.810	17.937	56.607
FUERA ZONA DE INFLUENCIA	5	0	12	1	18
RECLAMO OTRAS ÁREAS CODENSA	130	28	17	0	175
REQUIERE EXPANSIÓN AP	13	0	0	0	13
AP DIRECTO – CAMBIO DE FOTO CONTROL	1.120	1.424	2.303	1.972	6.819
RECUPERADO	1	0	0	0	1
PLOMADO DE POSTE	148	186	220	189	743
ARREGLO DAÑO SUBTERRÁNEO	34.061	27.831	24.426	23.881	110.199
MANTENIMIENTO LUMINARIA (APAGADA)	70.033	39.009	70.470	64.631	244.143
MANTENIMIENTO LUMINARIA (ORIENTACIÓN O LIMPIEZA)	2.487	3.779	6.375	2.195	14.836
CAMBIO FOTO CONTROL INDIV (ALUMBRADO APAGADO)	471	3.045	9.880	1.389	14.785
MANTENIMIENTO CONTROL MÚLTIPLE (DIRECTO)	5	83	85	104	277
MANTENIMIENTO CONTROL MÚLTIPLE (APAGADO)	125	102	0	13	240
REPETIDA	29	0	0	0	29
CAMBIO LUMINARIA (MANTENIMIENTO)	9.934	24.279	4.095	3.282	41.590
CAMBIO LUMINARIA (VANDALISMO)	15	73	89	411	588
INSTALACIÓN CABLE (HURTO)	205	457	113	753	1.528
INSTALACIÓN CABLE (MANTENIMIENTO)	148	100	1.061	230	1.539
CAMBIO DE BOMBILLA	2.060	1.744	7.291	1.562	12.657
CAMBIO DE TRASFORMADOR	324	1.170	379	899	2.772
CAMBIO DE POSTE ALUMBRADO PUBLICO	2	55	437	59	553
OBRA IDU SIN ENTREGAR (VÍA EN REMODELACIÓN)	608	1.403	1.594	2.278	5.883
CAMBIO DE POSTE AP ESTRELLADO	2	31	46	65	144
REPETIDA (NO CUMPLIDA)	2	0	0	0	2
ARREGLO DAÑO SUBTERRÁNEO A COMETIDA LUMINARIA	258	369	323	4.597	5.547

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

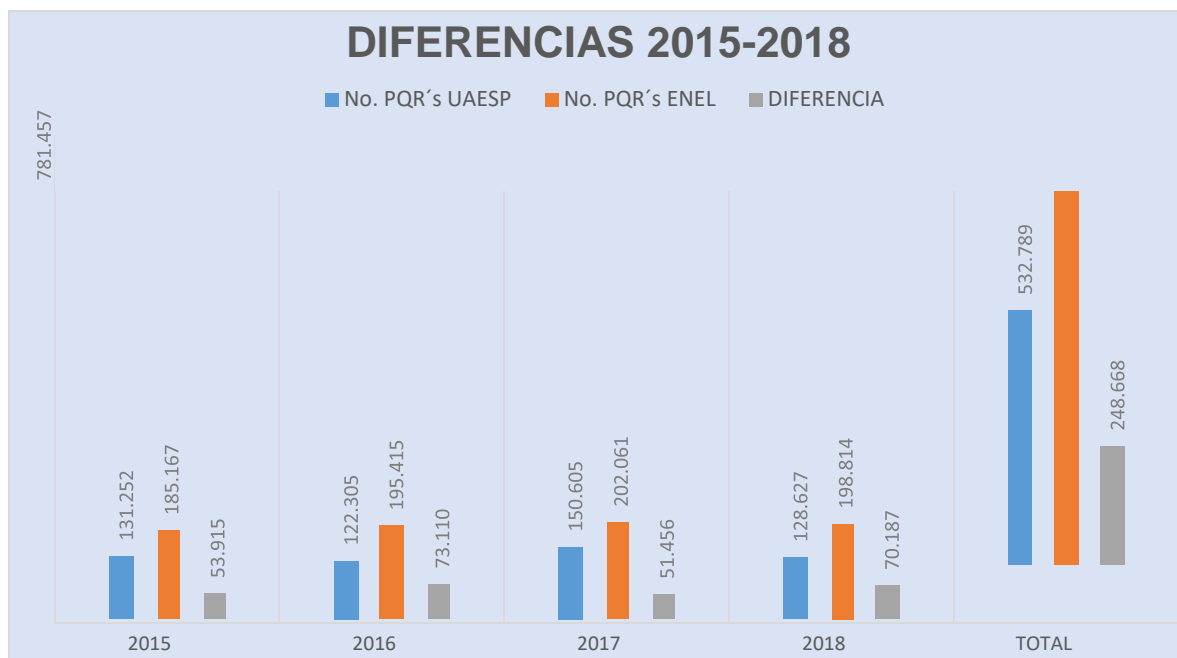
INSTO CAMBIO FOTO CONTROL POR HURTO O VANDALISMO	5	14	74	13	106
MANTEAMIENTO CONTROL MÚLTIPLE O VANDA II	9	0	0	1	10
ARREGLO DAÑO SUBTERRÁNEO CAUSADO POR TERCEROS	132	0	0	0	132
TAPAS, CAJAS, MARCO Y DUCTERIA	179	439	192	68	878
AP SIN ROTULAR	0	0	0	0	0
PODA ARBOLES	120	112	1.123	1.218	2.573
EL USUARIO SOLICITA EXPANSIÓN DE AP	1	0	0	0	1
INSTALACIÓN DE LUMINARIA POR EXPANSIÓN	12	1	0	0	13
DISCONTINUADO POR HURTO O VANDALISMO	1	50	0	0	51
ROTULO NO EXISTENTE EN TERRENO, EN PROCESO DE ACTUALIZACIÓN BASE DE DATOS	1.032	2.977	0	0	4.009
MANTENIMIENTO LUMINARIA POR HURTO INCLUYE REPOSICIÓN DE BOMBILLA, BOMBILLOS Y ELEMENTOS DIRECTOS DE LAS LUMINARIAS)	105	0	8	2	115
TIPOLOGIAS PETICIONES 2018	Cantidad 2015	Cantidad 2016	Cantidad 2017	Cantidad 2018	TOTAL
MANTEAMIENTO DE LUMINARIA POR VANDALISMO (INCLUYE EL CAMBIO DE BOMBILLA, BOMBILLOS Y ELEMENTOS INTERNOS DE LAS LUMINARIAS)	21	1	0	1	23
PENDIENTE DE REPARACIÓN POR FALTA DE ACCESO	0	0	0	0	0
ROTULO NO EXISTENTE EN LA BASE DE DATOS	0	0	0	0	0
ARREGLO PARARRAYOS, CORTO CIRCUITO Y/O BAJANTE	11	263	185	121	580
BAJO NIVEL DE TENSIÓN	0	0	0	0	0
Total	131.252	122.305	150.605	128.627	532.789

Fuente: Información suministrada UAESP.

Como se puede evidenciar, solo algunas tipologías concuerdan con la misma denominación, sin embargo, no existe identidad en las cantidades, como por ejemplo en la “Poda de Árboles” que presenta diferencia del 4,7%.

3.3.4.1 Hallazgo administrativo por deficiencias en la calidad de la información.

Las PQR’s de la operación de Alumbrado Público, que son objeto de seguimiento por parte de la UAESP y ENEL presentan diferencias en número y tipología en 46,7%.



Grafica No.: 3 Fuente: Elaboración propia con información suministrada UAESP – ENEL - PQR's por Tipología Vigencia 20152018

Al constatarse diferencias en las peticiones recibidas por los dos sujetos de control, estos deberían contener identidad de cantidades, por obedecer a la misma materia, por lo tanto se evidencian debilidades incluso en la acciones a tomar o mitigar.

Lo anterior, desconociendo los principios de la gestión administrativa de que trata el artículo 209 de la Constitución Política y el artículo 3º de la Ley 489 de 1998:

“{...} Artículo 209: *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. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado {...}*”.

“{...} Artículo 3: *La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen {...}*”.



"Una Contraloría Aliada con Bogotá"

Finalmente, se observó que la falta de planeación y controles efectivos por parte de las oficinas y personal que tiene a cargo el direccionamiento y seguimiento de estos procesos y procedimientos dieron lugar al hecho descrito.

La falta de coordinación por parte de las entidades que tienen el control de las PQR's, denota desorganización administrativa, falta de identidad de la información y la inadecuada interoperabilidad entre las entidades, situación que podría generar sanciones por parte de los entes competentes.

Valoración de la respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

No se aceptan las respuestas, toda vez que los argumentos presentados por los sujetos de control ratifican la observación, evidenciando que existen deficiencias en las cifras presentadas y que no son conciliadas por los dos sujetos de control.

Finalmente, no sustentan en sus respuestas las diferencias presentadas en las PQR's de la misma tipología, las cuales fueron evidenciadas por el equipo auditor en el informe preliminar.

Se confirma la observación y se configura como hallazgo administrativo.

4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

TIPO DE OBSERVACIONES	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	5	N.A.	3.1.1, 3.3.3.1.1, 3.3.3.2.1 3.3.3.3.1 3.3.4.1
2. DISCIPLINARIOS	1	N.A.	3.3.3.1.1
3. PENALES		N.A.	
4. FISCALES	1	\$86.535.292.440,74 \$86.535.292.440,74	3.3.3.1.1



"Una Contraloría Aliada con Bogotá"