INFORME FINAL DE AUDITORÍA

AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO
A LOS CONTRATOS DE FACTURACIÓN Y RECAUDO DEL IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE AMBALEMA - TOLIMA

DICIEMBRE DE 2023

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de " No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO A LOS CONTRATOS DE FACTURACIÓN Y RECAUDO DEL IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE AMBALEMA - TOLIMA

Contralora Departamental:	CAROLINA GIRALDO VELÁSQUEZ
Contralora Auxiliar (E):	ANDREA MARCELA MOLINA ARAMENDIZ
Directora Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente:	CLARA INÉS SANABRIA BÁEZ
Líder Equipo Auditor:	LUIS FELIPE POVEDA

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de " No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO 4

2. CARTA DE CONCLUSIONES 5

1. Antecedentes del asunto o materia a auditar 5

2. Marco regulatorio 5

2.1. Fuentes de criterio. 5

3. Alcance de la Auditoría 6

3.1. Periodo sujeto a evaluar 6

4. Desarrollo del proceso auditor 6

4.3. Municipio de Ambalema 11

5. HALLAZGO DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVO No. 01 con incidencia Fiscal y Disciplinaria: Inobservancia al artículo 352 de la Ley 1819 de 2019. 16

6. CUADRO DE HALLAZGOS 18

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de " No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO

La evaluación a los Contratos suscritos entre las diferentes administraciones municipales del Departamento del Tolima, para el suministro de energía eléctrica para el Sistema de Alumbrado Público; como también para el servicio de facturación y recaudo del IAP, de manera conjunta a través de la factura del servicio de energía eléctrica a los usuarios de cada ente municipal, deja como hechos relevantes, la insuficiente actividad de supervisión que cubra los aspectos definidos en la Ley 1474 de 2011, limitándose a verificar el suministro de la energía eléctrica al SALP; pero no se evidenció que realizaran seguimiento al cumplimiento del artículo 352 de Ley 1819 de 2016, la cual, entro en vigencia a partir del mes de enero de 2017; lo que conllevó a que la Empresa de Energía del Tolima, ahora Celsia; continuara con el cobro por el servicio de facturación y recaudo del IAP, cuando la Ley 1819 de 2016, incluyó en el artículo 352 que "***el servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrá ninguna contraprestación a quien lo preste***". (Negrilla fuera de texto).

Como efecto adicional, cabe mencionar que la falta de seguimiento por parte de las Secretarias de Hacienda municipal en la verificación y seguimiento al proceso del recaudo del impuesto de alumbrado público; se corre el riesgo de la prescripción de la cartera de los contribuyentes que no cancelan este impuesto de manera periódica; situación que se puede evidenciar al realizar el cruce de la información entre el impuesto facturado y el impuesto recaudado; lo cual, presentan ineficiencias en la utilización de los recursos, toda vez que las fallas en la seguimiento, traen como resultado la configuración de un detrimento de los recursos públicos, situación que impide el logro de las metas de desarrollo.

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de " No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

DCD –460-2023–100

Ibagué, 22 de diciembre de 2023

Señor
JUSTINIANO CHACÓN ORJUELA
Alcalde Municipal
Alcalde@ambalema-Tolima.Gov.Co
Ambalema, Tolima

De la manera más atenta, la Contraloría Departamental del Tolima, en cumplimiento al Plan de Vigilancia y Control Fiscal de la vigencia 2023, y una vez culminada la etapa de ejecución de la auditoria de cumplimiento a los contratos de facturación y recaudo del Impuesto de Alumbrado Público; servicio que se factura a los diferentes usuarios, a través de la empresa de energía eléctrica prestadora de cada municipio, con el objetivo de establecer el grado de cumplimiento del artículo 352 de la Ley 1819.

Es responsabilidad de la entidad el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional, en relación con el asunto auditado.

1. Antecedentes del asunto o materia a auditar

En lo que respecta al asunto objeto de auditoria, se evaluó cuarenta y seis (46) municipios del departamento del Tolima, que son competencia de este órgano de control; la información mensual reportada por la Empresa Comercializadora de Energía Enertolima; el reporte mensual donde relacionan el valor facturado y recaudado del I.A.P de los contribuyentes pasivos de cada municipio; el valor del servicio de energía para el SAP de cada municipio; el costo del servicio de facturación y recaudo, entre otros, desde la entrada en vigencia del Artículo 352 de la Ley 1819 de 2016.

2. Marco regulatorio

2.1. Fuentes de criterio.

- Constitución Política de Colombia, artículo 2 y 311
- Ley 142 de 1994
- Decreto 2424 de 2006, artículo 2
- Ley 610 de 2000, Artículos 3 y 6

- Resoluciones CREG 043 de 1995, 122 y 123 de 2011
- Ley 1474 de 2011
- Ley 1819 de 2016, artículo 349 al 353
- Demás normatividad vigente y aplicable al tema o asunto a evaluar

3. Alcance de la Auditoría

3.1. Periodo sujeto a evaluar

Teniendo en cuenta que el contrato suscrito entre los entes territoriales y la empresa comercializadora de energía eléctrica, **se asemeja a un contrato de tracto sucesivo de ejecución periódica** (*que establece que el contrato se ejecuta en varias prestaciones y en fechas preestablecidas. Por ejemplo, el suministro de agua o el de la luz*); el proceso auditor se aplicará desde la entrada en vigencia del artículo 352 de la Ley 1819 de 2016 (1 de enero de 2017), en lo referente al servicio de facturación y recaudo del IAP, financiado con recursos propios de cada ente municipal, hasta el 30 de mayo de 2019; periodo en el cual, entró a operar la empresa Celsia Tolima, a suministrar el servicio de energía eléctrica al SALP de los diferentes municipios del Departamento (Negrilla fuera de texto).

4. Desarrollo del proceso auditor

Teniendo en cuenta que el Servicio de Alumbrado Público se rige por las disposiciones de la Ley de servicios públicos domiciliarios en cuanto al suministro de energía, pero la prestación del mismo, que comprende las actividades de administración, operación, mantenimiento, modernización, reposición y expansión del sistema, se rige por las disposiciones propias del Alumbrado Público contenidas en el Decreto 2424 de 2006, el cual regula la prestación del servicio de Alumbrado Público y las actividades que realicen los prestadores de ese servicio. Además, reitera que "*los municipios, o distritos, son los responsables de la prestación de ese servicio quienes podrán prestarlo directa o indirectamente, a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del servicio de Alumbrado Público como operadores de éste*".

La Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG, expidió la Resolución 122 de 2011, por la cual se reguló el contrato y el costo de facturación y recaudo conjunto con el servicio de energía, del impuesto creado por la Ley 97 de 1913 y 84 de 1915, con destino a la financiación del servicio de Alumbrado Público; modificada posteriormente por la resolución CREG 005 de 2012.

El suministro de energía eléctrica para el sistema de alumbrado Público - SAP, se encuentra regulado por el Decreto 2424 de 2006, Resolución CREG 097 de 2008 y 123 de 2011, la cual debe contar con la suscripción de acto contractual con el operador de red.

Posteriormente, la reforma tributaria aprobada mediante Ley 1819 de 2016, incluyó en el Capítulo IV IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO, el Artículo 352, que relaciona el "***Recaudo y facturación***. *El recaudo del impuesto de alumbrado público lo hará el Municipio o Distrito o Comercializador de energía y podrá realizarse mediante las facturas de servicios públicos domiciliarios. Las empresas comercializadoras de energía podrán actuar como agentes recaudadores del impuesto, dentro de la factura de energía y transferirán el recurso al prestador correspondiente, autorizado por el Municipio o Distrito, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes al de su recaudo. Durante este lapso de tiempo, se pronunciará la interventoría a cargo del Municipio o Distrito, o la entidad municipal o Distrital a fin del sector, sin perjuicio de la realización del giro correspondiente ni de la continuidad en la prestación del servicio. El Municipio o Distrito reglamentará el régimen sancionatorio aplicable para la evasión de los contribuyentes.* ***El servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrá ninguna contraprestación a quien lo preste***", ley que entró en vigencia a partir del 1 de enero de 2017 (Negrilla y subrayado fuera de texto).

La administración municipal de cada ente territorial debe suscribir el contrato de suministro de energía para el alumbrado público, con las empresas comercializadoras de energía eléctrica.

Teniendo en cuenta que la auditoria está proyectada para los cuarenta y seis (46) municipios del Departamento del Tolima que son competencia de este órgano de control; es preciso manifestar que frente al contenido que trata el artículo 352 de la Ley 1819 de 2016, esta contraloría realizó en las vigencias 2020 y 2021, procesos de auditoria bajo la modalidad de auditoria exprés y Actuación Especial de Fiscalización a los municipios de Carmen de Apicala, Lérida y Guamo; los cuales arrojaron hallazgos con incidencia fiscal, como se evidencia en la siguiente tabla, municipios estos, que no serán objeto de evaluación en el presente proceso auditor.

Municipio	Modalidad Auditoria	Denuncia atendida	Vr. del Hallazgo fiscal
Lérida	Exprés	006 de 2020	$147´219.056
Carmen de Apicala	Exprés	003 de 2021	$100´813.825
Guamo	Actuación Especial de Fiscalización	016 de 2021	$176´317.367

Así las cosas, el equipo auditor realizando el seguimiento al cumplimiento en aplicación del artículo 352 de la Ley 1819 de 2016 a los cuarenta y tres (43) municipios restantes que están bajo la competencia de la CDT; solicitando a cada uno de estos, que allegaran la siguiente información:

1. Copia del contrato suscrito entre el ente municipal y la Empresa generadora de Energía Enertolima, desde periodo del 1 de enero de 2017 hasta el 30 de junio de 2019, para el suministro de energía eléctrica al sistema de alumbrado público- SALP y

2. Copia de los reportes mensuales, donde se relaciona el valor facturado y valor recaudado de I.A.P; el valor de servicio de energía cobrado al municipio y el valor de cobro por servicio de facturación y recaudo del IAP, emitidos por Enertolima, ahora Celsia.

Dentro del proceso auditor se encontró que algunos municipios no allegaron la totalidad de la información solicitada; por lo que fue necesario realizar la solicitud de esta información a la Empresa Comercializadora de Energía CELSIA COLOMBIA S.A E.S.P., mediante oficio CDT-RS-2023-00005225 de fecha 23 de agosto de 2023; empresa que respondió mediante oficio con radicado CDT-RE-20232-00004024 del 12 de septiembre de 2023; en el cual, además de allegar la información incompleta, informa también que, "*Celsia Colombia S.A E.S.P. inicio operaciones propias de su objeto social en el Departamento del Tolima a partir del 1 de junio de 2019, ya que sólo hasta esa fecha se hizo efectivo el contrato de compraventa del establecimiento de comercio suscrito con* ***Latín American Capital Corp. S.A. E.S.P.****- antes denominada Compañía Energética del Tolima S.A. E.S.P. – ENERTOLIMA S.A. E.S.P.*

Teniendo en cuenta que el contrato que se acordó entre ***Celsia Colombia S.A E.S.P****. y* ***latín American Capital Corp. S.A. E.S.P****. fue un contrato de compraventa del establecimiento de comercio, queda claro que la sociedad a la que representó es una empresa totalmente diferente y autónoma a latín American Capital Corp. S.A. E.S.P., con estructura empresarial diferente, según se desprende de los documentos de su constitución y lo registrado en los respectivos Certificados de Existencia y Representación Legal de estas sociedades.*

Es dable aclarar que Celsia Colombia S.A. E.S.P no realizó el suministro de energía con destino al alumbrado público ni la facturación y el recaudo de este tributo durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2017 al 31 de mayo de 2019.

Igualmente es necesario indicar que, Latín American Capital Corp. S.A. E.S.P. al momento ceder algunos de los contratos suscritos con los municipios, no hizo entrega a Celsia Colombia S.A. E.S.P. de comprobantes, informes o reportes entregados a los municipios para el periodo comprendido entre el 1 de junio de 2018 al 31 de mayo de 2019, en los que se relacionaran el valor facturado o recaudado del impuesto de alumbrado público y el valor por el suministro de energía eléctrica con destino al alumbrado público cobrado al municipio; no obstante lo anterior, y dada la transferencia que se hizo por parte de Latín American Capital Corp.SA. E.S.P. de los sistemas de información comercial (SAC) y sistema de información de alumbrado público (SIAP), se identificó la existencia de datos históricos que nos permiten extraer un reporte actual, el cual no aseguramos sean los mismos registrados en cada periodo correspondiente al momento en que se debían generar directamente por cada el municipio, con los permisos de consulta que se le tenían habilitados en el Sistema de Información de Alumbrado Público SIAP.

Conforme las anteriores precisiones, Celsia Colombia S.A. E.S.P, mediante anexo en archivo Excel denominado "REPORTE FACT Y RECA IAP, FACT ENERGIA CONTRALORIA 29082023", remitirá la información con la que cuenta sobre el valor facturado y recaudado por impuesto de alumbrado público y el valor facturado al municipio por la energía eléctrica suministrada para la prestación de este servicio respecto de aquellos municipios cuyo contrato le fue cedido; igualmente, se hace claridad que en algunos de estos casos, no se cuenta con información de todo el periodo solicitado, dado que algunos contratos iniciaron con posterioridad al 1 de enero de 2017; razón por la cual frente a esas relaciones contractuales anteriores la información debe ser solicitada a las partes que participaron, ya sea al municipio respectivo o a Latin American Capital Corp. S.A. E.S.P.

Respecto de los contratos que no fueron cedidos a Celsia Colombia S.A. E.S.P., cuya situación se presenta respecto de los municipios de Alpujarra, El Espinal, Icononzo, Lérida, Mariquita, Planadas, Rioblanco y Roncesvalles; nos permitimos solicitar que la información sea requerida directamente a Latín American Capital Corp. S.A. E.S.P., o a los municipios relacionados, por las razones ya expuestas.

Una vez recibida la información relacionada en los archivos excel, el equipo auditor realizó la evaluación correspondiente, encontrando que efectivamente no se relacionó información completa, correspondiente a algunos municipios que se mencionaron en el oficio; situación que conllevó al equipo auditor a realizar la solicitud a Latín American Capital Corp. S.A. E.S.P. a través del oficio CDT-RS-2023-00006393 de fecha 18 de octubre de 2023, solicitud que no fue respondida dentro del plazo otorgado por el ente de control. Por tanto, se reiteró la solicitud mediante oficio CDT-RS-2023-00006926 de fecha 9 de noviembre de 2023, respuesta que fue allegada, junto con la copia del registro de Cámara de Comercio de la citada empresa, vía correo electrónico el día 15 de noviembre de 2023.

Una vez recaudada la información allegada por parte de los entes municipales, así como de las Empresas Celsia S.A., y Latín American Capital Corp. S.A. E.S.P.; el equipo auditor realizó la evaluación de los contratos suscritos entre las administraciones municipales con la empresa de ENERTOLIMA S.A., los cuales tienen como objeto "***Suministro de energía eléctrica con destino al servicio de alumbrado público del Municipio y facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público de manera conjunta con el servicio de energía eléctrica a los usuarios ubicados en el municipio [...]***"; contrato en el cual dentro de sus cláusulas se acuerda, el valor que se cobrará por la energía eléctrica suministrada con destino al SALP y, el costo del servicio de facturación y recaudo; el cual se determina en un porcentaje (%) sobre el valor recaudado de manera mensual, más IVA, información que se relacionará en el presente informe.

Ahora bien; teniendo en cuenta que la Ley 1819 de 2016 establece en su Artículo 352. *"**RECAUDO Y FACTURACIÓN.** El recaudo del impuesto de alumbrado público lo hará el Municipio o Distrito o Comercializador de energía y podrá realizarse mediante las facturas de servicios públicos domiciliarios. Las empresas comercializadoras de energía podrán actuar como agentes recaudadores del impuesto, dentro de la factura de energía y transferirán el recurso al prestador correspondiente, autorizado por el Municipio o Distrito, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes al de su recaudo. Durante este lapso de tiempo, se pronunciará la interventoría a cargo del Municipio o Distrito,*

*o la entidad municipal o Distrital a fin del sector, sin perjuicio de la realización del giro correspondiente ni de la continuidad en la prestación del servicio. El Municipio o Distrito reglamentará el régimen sancionatorio aplicable para la evasión de los contribuyentes**. El servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrán ninguna contraprestación a quien lo preste*** (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Seguidamente, la comisión auditora verificó y evaluó los diferentes actos contractuales suscritos entre los municipios y la Empresa de Energía del Tolima S.A.- ENERTOLIMA S.A, encontrando que, el objeto de estos se encuentra conformado por las siguientes actividades: "***1.*** *Suministro de energía eléctrica con destino al servicio de alumbrado público del Municipio y* ***2.*** *Facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público de manera conjunta con el servicio de energía eléctrica a los usuarios ubicados en el municipio..."*

Que dentro de su clausulado encontramos entre otras el alcance del servicio de facturación y recaudo conjunta, así: "*La facturación conjunta del impuesto de alumbrado público implica el desarrollo de las siguientes actividades:* ***1.1.*** *Totalizar en el cuerpo de la factura de servicios públicos de energía eléctrica el valor correspondiente al impuesto de alumbrado público, indicando claramente el concepto e incluyendo la información mínima que dispongan las normas que sobre el particular se encuentren vigentes. Igualmente ENERTOLIMA generará la factura del impuesto de alumbrado público de manera separada, cuando el usuario así lo solicite.* ***1.2.*** *Impresión y distribución a los sujetos pasivos del impuesto de alumbrado público las facturas de servicios públicos de energía eléctrica que incluyen el impuesto de alumbrado público, de conformidad con los procedimientos que sobre el particular tiene establecidos ENERTOLIMA, y de acuerdo con el cronograma y rutas definidas por ésta.* ***2. Requisitos previos a la facturación conjunta****: […].* ***2.3****. Liquidación del impuesto: EL MUNICIPIO hará la liquidación del impuesto de alumbrado público conforme a la programación mensual entregada por ENERTOLIMA en su cronograma de facturación de los ciclos del MUNICIPIO, para que sea reflejada por ésta en la factura del servicio de energía; de no recibir la información en el tiempo establecido ENERTOLIMA no se hace responsable por dicha facturación. Cada liquidación será entregada por el MUNICIPIO a ENERTOLIMA dos días antes a la fecha en que se vaya a realizar la liquidación del ciclo de facturación de energía*". ***3. Monto del impuesto de alumbrado público a facturar****: El monto del impuesto de alumbrado público será el que se fije en el respectivo acuerdo municipal que expida la entidad pública competente durante la ejecución del contrato. […].* ***4. Periodo de facturación del impuesto de alumbrado público****: El periodo de facturación del impuesto de alumbrado público se ajustará a los ciclos de facturación que tenga definido ENERTOLIMA para la facturación del servicio de energía eléctrica. ……*

RÉGIMEN APLICABLE AL SERVICIO DE FACTURACIÓN Y RECAUDO CONJUNTO: *El régimen aplicable al servicio de facturación y recaudo será, en lo pertinente, las Leyes 142 y 143 de 1994, el Decreto 2424 de 2006 y la regulación expedida por la CREG, especialmente las resoluciones CREG 122 de 2011 y CREG 005 de 2012, incluyendo aquellas que las modifiquen, adicionen o complementen……..*

SISTEMA DE INFORMACIÓN DE ALUMBRADO PÚBLICO SIAP*: ENERTOLIMA podrá en cualquier momento, y durante el plazo que lo considere necesario, conceder al MUNICIPIO permiso de uso, mediante la asignación de dos (2) usuarios para acceso al sistema de información de alumbrado público*

de ENERTOLIMA "SIAP" en modo de consulta, que permita al MUNICIPIO la revisión, control y generación de reportes de todos los aspectos relacionados con el alcance del presente contrato. Este permiso de uso mediante acceso remoto al sistema de información de alumbrado público de ENERTOLIMA "SIAP" en módulo de consulta, no permitirá realizar ajustes, modificaciones, adiciones, refacturaciones u otras actividades que impliquen cambios en la factura que expide ENERTOLIMA. Lo anterior sin perjuicio que el MUNICIPIO pueda verificar que lo pactado en el presente contrato, a nivel de sistemas y en general a nivel del proceso de facturación y recaudo para el servicio de alumbrado público, se está efectuando de acuerdo a lo convenido. …….

[…]

***PRECIO DEL SERVICIO DE FACTURACIÓN Y RECAUDO CONJUNTO DEL IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO**.- Conforme a lo contemplado en el artículo 10 de la resolución CREG 122 de 2011, EL MUNICIPIO reconocerá a ENERTOLIMA por concepto de facturación y recaudo del impuesto del servicio de alumbrado público, es (entre el 6% y el 8.5%) del valor total de lo recaudado mensualmente por concepto del impuesto de alumbrado público, más el impuesto al valor agregado IVA. Se entiende como valor recaudado toda suma de dinero que ingrese al sistema comercial de ENERTOLIMA por concepto del impuesto de alumbrado público independiente de su origen. PARAGRAFO: En el evento en que por disposición legal o reglamentaria se incluyan nuevas tasas, impuestos o contribuciones que afecten la estructura tarifaría, estas deberán ser revisadas por las partes a efectos de conservar el equilibrio económico del contrato…*

[…]

De igual manera, con el fin de determinar el valor cobrado por Enertolima por el servicio de facturación y recaudo, el equipo auditor consolidó la información relacionada en los reportes allegados al proceso auditor; como es el valor del recaudo de impuesto de alumbrado público; el costo del servicio de energía y el costo del servicio de facturación y recaudo, acordado por cada uno de los municipios del Departamento del Tolima y la empresa ENERTOLIMA S.A. E.S.P., y para el caso del municipio de Ambalema, se consolido la información en la siguiente tabla:

4.3. Municipio de Ambalema

PERIODO	I.A.P FACTURADO POR ENERTOLIMA	I.A.P RECAUDADO	VR. ENERGIA PARA SERVICIO A,P.	VALOR SERVICIO DE FACTURACIÓN Y RECAUDO + IVA	CONTRATO SUSCRITO CON ENERTOLIMA Y VR. SERVICIO FACTURACIÓN Y RECAUDO
2017	275,469,528	254,025,043	213,558,253	25,694,633	Contrato GC110-2015, Vr. servicio facturación y recaudo (8.5%+IVA)
2018	301,652,553	275,694,051	227,409,641	27,886,453	
Enero a mayo 2019	145,003,252	128,855,734	118,123,805	13,033,757	
Total 2017 hasta mayo - 2020	**722,125,333**	**658,574,828**	**559,091,699**	**66,614,844**	

Así mismo, fue evidenciado, que en algunos municipios, como el Municipio de Melgar (en la suscripción del otrosí No. 3 del contrato 135 de 2004), de fecha 30 de junio de 2017, se dejó de cobrar el servicio de facturación y recaudo; pero se, incluyó el de "**Costos de servicios Tecnológicos y Organizacionales**"; los cuales implican la realización de las siguientes actividades: *1. Suministro de información para la liquidación del Tributo de alumbrado público. 2. Disponibilidad, acceso e información al sistema de Administración comercial SAC y el sistema de información de AP – SIAP de Enertolima. 3. Gestión de Cartera. 4. Atención Básica al Contribuyente en los centros de atención integral de Enertolima CAICE y a través de línea telefónica 115 opción 3 alumbrado público.*

[…]

***CLÚASULA TERCERA**: Modificar la cláusula cuarta del contrato 135-2004, la cual quedará así: "**CLÁUSULA CUARTA:** Para efectos de ejecución del presente contrato ENERTOLIMA aplicará los siguientes precios: **PRECIO: 1. En cuanto a la energía suministrada** […] 2. **En cuanto a los servicios tecnológicos y organizacionales para determinar el impuesto de alumbrado público**. El municipio reconocerá a ENERTOLIMA, por este servicio un valor mensual de $20´797.702 antes de IVA, el cual se incrementará con base en la tasa del IPC establecida para Colombia […]*

Ahora bien, teniendo en cuenta que la Ley 1819 de 2016 establece en su Artículo 352.*"**RECAUDO Y FACTURACIÓN**. El recaudo del impuesto de alumbrado público lo hará el Municipio o Distrito o Comercializador de energía y podrá realizarse mediante las facturas de servicios públicos domiciliarios […]. **Servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrán ninguna contraprestación a quien lo preste***. Por lo que el ente de control no encontró estudio técnico o norma alguna, en la cual se autorice o apruebe realizar el cobro relacionado en el otrosí al contrato 135-2004 suscrito entre Enertolima y la Administración de Melgar.

Situación está que llevó al equipo auditor a revisar el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público bajo el Radicado 2-2018-037073 de fecha 17 de octubre de 2018; con radicado de entrada 1-2018-073826 y No. Expediente 19548/2018/RCO; emitido al Secretario General y Asesor Legal de ELECTROHUILA S.A E.S.P., donde "*informan que la Dirección General de Apoyo Fiscal presta asesoría a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados en materia fiscal, financiera y tributaria, la cual no comprende el análisis de actos administrativos particulares de dichas entidades, ni la solución directa de problemas específicos. Damos respuesta en el ámbito de nuestra competencia y en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es decir de manera general y abstracta, por lo que no tiene carácter obligatorio ni vinculante, y no compromete la responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

Consulta: "¿Quién es el ente encargado de liquidar el impuesto de alumbrado público; es decir, ¿si esta obligación recae sobre el ente territorial (municipio) o sobre el comercializador de energía?"

Mediante la Resolución CREG 122 de 2011, modificada por la Resolución 05 de 2011, la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG, reguló el contrato y el costo de facturación y recaudo conjunto, del impuesto de alumbrado público con el servicio de energía; lo anterior, de conformidad con el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007[1].

*A partir de la Ley 1819 de 2016 la actividad o servicio de facturación y recaudo conjunto del impuesto no tendrá contraprestación alguna, ni estaría sujeta a la existencia de un contrato, por lo que la mencionada **Resolución 122 de 2011 de la CREG deja de ser aplicable. (negrilla fuera de texto)***

La Ley 1819 de 2016, en su artículo 349 reitera la autorización a los concejos municipales y distritales para adoptar el impuesto de alumbrado público y definir sus elementos, lo que deberán hacer con sujeción a los límites de la Constitución y la ley.

[…]

Sobre el artículo 352 de la Ley 1819 de 2016, en el oficio 2-2017- 035555, adjunto, esta dirección manifestó:

Conforme el mencionado artículo 352, si el municipio establece como agentes recaudadores del impuesto a las empresas comercializadoras de energía, dichas empresas deberán facturar y recaudar el impuesto "dentro de la factura de energía", sin que pueda existir contraprestación alguna por dicha actividad o servicio, conforme lo ordena el mismo artículo en su aparte final.

Dicha obligación de la empresa comercializadora de energía estará sujeta a la definición de los elementos del impuesto en la ley y en el respectivo acuerdo municipal, y a la regulación local del impuesto en el municipio. Así mismo, la empresa deberá tener en cuenta las precisiones que llegue a requerir de parte de la administración tributaria municipal, respecto de su aplicación.

Si bien la Ley 1386 de 2010 prohíbe a las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas celebrar contrato o convenio alguno, en donde "delegue en terceros la administración, fiscalización, liquidación, cobro coactivo, discusión, devoluciones, e imposición de sanciones de los tributos por ellos administrados", la Ley 1819 de 2016, en su artículo 352, permite que las empresas comercializadoras de energía facturen y recauden el impuesto dentro de la factura de energía, sin asignarles con ello las demás competencias de administración tributaria propias del municipio.

Las empresas comercializadoras de energía eléctrica que actúen como recaudadoras del impuesto, en virtud de la autorización otorgada por la Ley 1819 de 2016 y conforme lo desarrolle el respectivo ordenamiento local, incluirán dentro de la factura del servicio público domiciliario el valor que corresponda a los usuarios del servicio público domiciliario, lo cual deberán sustentar en la aplicación de la definición de los elementos del impuesto realizada por el concejo municipal.

De este modo, la facturación del impuesto de alumbrado público dentro de la factura del servicio público domiciliario servirá para que cada uno de los usuarios conozca el valor de su obligación tributaria y pueda realizar su pago junto con el pago por concepto del servicio público domiciliario. En el evento que el usuario no realice el pago del impuesto, le corresponderá al municipio, como sujeto activo con facultades de administración tributaria, adelantar el procedimiento tendiente a la determinación oficial del impuesto, la atención del recurso (discusión) y de ser el caso el cobro de la obligación a cada uno de los sujetos pasivos.

[…]

De igual manera, el equipo auditor revisó el concepto emitido por la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público bajo el Radicado 2-2021-039279 de fecha 29 de julio de 2021, con radicado de entrada 1-2021-056448 y No. Expediente 32739/2021/OFI, en respuesta a la siguiente Consulta:

En su comunicación dirigida a los Honorables Magistrados de la Corte Constitucional y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita:

> *"Sírvase informar si es posible y legalmente viable que las Alcaldías Municipales en calidad de titulares del impuesto de alumbrado público puedan retribuir a las Comercializadoras de energía agentes recaudadoras*

del impuesto de alumbrado público actividades que las Comercializadoras han denominado "complementarias o adicionales a la labor de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público" listadas en el presente derecho de petición."

Como le hemos expresado en anteriores comunicaciones, entre ellas el Radicado_2-2021- 023615, esta dirección considera que, "de conformidad con lo establecido en el artículo 352 de la Ley 1819 de 2016, una vez definido por el municipio que la empresa comercializadora de energía será la recaudadora del impuesto de alumbrado público, esta no puede negarse a cumplir la obligación de incluir en la factura los valores de impuesto cuyo recaudo le corresponde; ***y que, no se podrá establecer ningún convenio o contrato que incluya remuneración alguna por dicho servicio.***" (Negrilla y subrayado fuera de texto)

[…]

Razón por la cual; no es de recibo para el ente de control, que la Empresa ENERTOLIMA S.A., haya realizado el cobro por los **Costos de servicios Tecnológicos y Organizacionales**, en los contratos suscritos con los entes municipales del Tolima (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, en la información allegada al proceso auditor, se evidencio que en cada municipio, al finalizar el mes de mayo de 2019, se suscribió **Acuerdos de Cesión y Otrosí a los contratos para el suministro de energía eléctrica para el SALP**; debidamente firmado por las tres partes interesadas (las empresas, Compañía Energética del Tolima S.A. E.S.P. (Enertolima); CELSIA TOLIMA S.A. E.S.P., y los entes municipales (Negrilla fuera de texto).

De acuerdo con la información relacionada en los acuerdos de cesión y otrosí a los contratos de suministro de energía para el SALP, firmado por Celsia Tolima S.A. E.S.P., la Compañía Energética del Tolima S.A. E.S.P y los municipios el mes de mayo de 2019, y en donde se pacta entre otras, las siguientes condiciones, conforme a lo señalado en los considerandos:

[…]

QUE el 8 de marzo de 2019, Enertolima y Empresa de Energía del Pacífico S.A.E.S.P. ("EPSA") suscribieron un contrato de compraventa del establecimiento de comercio de propiedad de Enertolima denominado "Distribución, Transmisión y Comercialización de Energía Eléctrica", identificado con matrícula mercantil No. 172687 de la Cámara de Comercio de Ibagué, en virtud del cual, EPSA adquirirá, a título de compraventa, la propiedad plena y completa de dicho establecimiento de comercio (el "Contrato de Compraventa");

QUE, en virtud del Contrato de Compraventa, quien realizará las actividades como comercializador de energía eléctrica y operador de red en el Sistema de Transmisión Regional y Distribución Local del departamento del Tolima y los municipios de Ricaurte, Guaduas y Nilo, en el departamento de Cundinamarca, será Celsia Tolima, subsidiaria de EPSA;

QUE, en consecuencia, Celsia Tolima asumirá desde la Fecha Efectiva de Cesión (como dicho término se define más adelante) la posición contractual de Enertolima en el Contrato.

QUE en virtud de la cláusula vigesimoquinta del Contrato, la Cesión debe ser aprobada previa y expresamente por el Municipio;

QUE en virtud del artículo 352 de la Ley 1819 de 2016, el servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público por parte de un comercializador de energía no tendrán ninguna contraprestación a quien lo preste.

QUE en aras de dar aplicación al artículo 352 ibídem, las Partes han acordado dejar sin efectos aquellos apartes de las cláusulas del Contrato en que se haya fijado algún tipo de contraprestación económica por ejecutar las actividades de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público del municipio y a su vez, cualquier obligación relacionada con el acceso al Sistema de Información de Alumbrado Público (SIAP) de Enertolima.

POR CONSIGUIENTE, en atención a las anteriores consideraciones, las Partes han resuelto celebrar el presente Acuerdo, en los términos aquí acordados:

CLAÚSULAS

PRIMERA. *En virtud de este acto, Enertolima cede, transfiere y traspasa todas y cada una de sus obligaciones, deberes y derechos derivados del Contrato a favor de Celsia Tolima a partir de la fecha en que se perfeccione la compraventa del establecimiento de comercio de acuerdo con el Contrato de Compraventa (la "Fecha Efectiva de Cesión") (Subrayado fuera de texto)*
[…]

CUARTA. *Las Partes acuerdan, que todas las estipulaciones del Contrato (…) relacionadas y/o que hagan referencia al acceso al Sistema de Información de Alumbrado Público (SIAP) de Enertolima y al cobro por concepto de facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público de los municipios, quedarán sin efectos a partir de la Fecha Efectiva de Cesión.*

[…]

SEXTA. ***Celsia Tolima en este acto acepta la Cesión y asume, a partir de la Fecha Efectiva de Cesión, todos los derechos, deberes y obligaciones que le corresponden a Enertolima bajo el Contrato, sus modificaciones y adiciones*** (Negrilla y subrayadas fuera de texto).

NOVENA. *El cumplimiento de las obligaciones que le corresponde a cada una de las PARTES en el Contrato, se realizará de acuerdo con las modificaciones pactadas e incluidas en el presente ACUERDO DE CESIÓN Y OTROSÍ AL CONTRATO.*

[…]

Como se evidenció en la anterior tabla; la Empresa ENERTOLIMA, ahora CELSIA reportó en la base de datos para la liquidación del I.A.P., en el municipio de Ambalema, que descontó del valor recaudado por I.A.P., desde el mes de enero de 2017 hasta el mes de abril de 2019, la suma de **SESENTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS CATORCE MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS ($66´614.844)**, correspondiente al porcentaje del 8.5 por ciento (8.5%) + IVA pactado en el contrato GC 110 de 2015, por concepto de servicio de facturación y recaudo del I.A.P. Situación que iría en contravía de lo establecido en el Artículo

352 de la Ley 1819 de 2016, el cual relaciona que "*El servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrá ninguna contraprestación a quien lo preste*".

Ahora bien, teniendo en cuenta que la citada Ley establece en el ***ARTÍCULO 353. "TRANSICIÓN.*** *Los acuerdos que se adecuen a lo previsto en la presente ley mantendrán su vigencia, salvo aquellos que deben ser modificados, lo que deberá surtirse en un término máximo de un año";* el Ente de Control, en aplicación a este artículo confiere el año de transición que concedió la Ley para que se diera la modificación o adecuación de los actos contractuales suscritos; razón por la cual, se dará alcance al proceso auditor a partir del mes de enero de 2018 hasta el mes de abril de 2019.

No.	MUNICIPIO	Vr. servicio de Facturación y Recaudo + IVA vigencia 2018	Vr. servicio de Facturación y Recaudo enero a mayo + IVA vigencia enero a mayo 2019	TOTAL 2017 HASTA MAYO 2019
1	AMBALEMA	27´886.453	13´033.757	**40´920.211**

Así las cosas, por la inobservancia de la administración municipal de Ambalema, la Empresa de Energía del Tolima – ENERTOLIMA, llamada ahora CELSIA, causó un presunto daño patrimonial a los entes municipales relacionados en la anterior tabla, en cuantía de **CUARENTA MILLONES NOVECIENTOS VEINTE MIL DOSCIENTOS ONCE PESOS ($40´920.211).**

5. HALLAZGO DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVO No. 01 con incidencia Fiscal y Disciplinaria: Inobservancia al artículo 352 de la Ley 1819 de 2019.

Criterio

- Constitución Política de Colombia, artículo 2 y 311
- Ley 610 de 2000, Artículos 3 y 6
- Ley 1474 de 2011, Artículo 83 y 84
- Ley 1819 de 2016, Artículo 352
- Ley 1952 de 2019, Artículo 38, Numeral 1 y artículo 39 Numeral 1
- Resoluciones CREG 043 de 1995, 122 y 123 de 2011

Condición

El municipio de Ambalema, en cabeza de la Secretaria de Hacienda, presenta carencias para realizar seguimiento al recaudo del Impuesto de Alumbrado Público; desconociendo lo establecido en el artículo 352 de la Ley 1819 de 2016.

Causa

Falta de seguimiento y control en el recaudo del Impuesto de alumbrado Público del municipio, que impide el ingreso de recursos, afectando posiblemente, la prestación de servicio de alumbrado público en los diferentes municipios.

Efecto

Ineficiencia en el desempeño y cumplimiento de un verdadero control y seguimiento.

La situación encontrada es una falta administrativa con presunta incidencia disciplinaria y Fiscal en cuantía de CUARENTA MILLONES NOVECIENTOS VEINTE MIL DOSCIENTOS ONCE PESOS ($40´920.211).

RESPUESTA DEL SUJETO AUDITADO

Mediante oficio SHT-138-2023 del 15 de diciembre de 2023; la Secretaria de Hacienda informa que la administración municipal tomó las siguientes acciones para dar claridad y celeridad frente a la auditoria de los recursos de facturación y recaudo del IAP:

1. *Oficio SHT-137-2023- Traslado de información y solicitud de actuaciones, por correo electrónico a servicioalcliente@celsia.com*

En espera de una respuesta en el término dado, nos permitiremos ampliar la respuesta a la contraloría departamental del Tolima.

[…]

Revisado el contenido del oficio relacionado, se encontró que la administración municipal de Ambalema dio a conocer a la empresa Celsia el informe preliminar, "*solicitándole a ésta que realice las acciones de evaluación, verificación y liquidación conforme a lo manifestado por la CDT.*

En virtud a lo anterior, dentro del presente se vislumbra una anomalía o hallazgo negativo por parte de la empresa ENERTOLIMA ahora identificada como CELSIA S.A conforme a conceptos de servicio de facturación y recaudo del I.A.P, actuaciones que contradicen lo normado dentro de lo expuesto en el artículo 352 de la ley 1819 de 2016.

En consecuencia, por parte de la administración municipal de Ambalema se insta para que dentro de los siguientes cinco (05) días hábiles a partir de la respectiva comunicación, se pronuncien como entidad prestadora del servicio de energía sobre los descuentos efectuados y se allegue una fórmula de arreglo conforme a lo expuesto anteriormente, para así subsanar el hallazgo comunicado por la entidad vigilante del sector fiscal.

Por último y no menos importante se solicita estudiar a fondo los demás descuentos efectuados dentro de los últimos cinco (05) años en virtud a lo expuesto y debidamente sustentado por la norma expuesta anteriormente, esto con el único fin de evitar posibles inconvenientes conforme a lo señalado por la Contraloría Departamental del Tolima.

COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Una vez revisada la respuesta dada a la observación por parte de la Secretaria de Hacienda del municipio de Ambalema; para este ente de control, el sólo envió del citado oficio a la empresa comercializadora de energía Celsia S.A. E.S.P, no está subsanando el reproche evidenciado en el proceso auditor; el cual, se encuentra relacionado en la observación administrativa con incidencia disciplinaria y fiscal descrita en el informe preliminar allegado al ente municipal. Debido a que la simple envió comunicación del informe de auditoría no garantiza la recuperación de los recursos relacionados en el presunto daño patrimonial a las arcas del municipio de Ambalema, los cuales fueron cobrados por la empresa Enertolima, ahora Celsia por concepto de facturación y recaudo del IAP, en contravía a los establecido en el artículo 352 de la Ley 1819 de 32016.

En virtud de lo anteriormente expuesto, para el Ente de Control es procedente confirmar la observación administrativa, con incidencia disciplinaria y fiscal; para que haga parte integral del informe definitivo como hallazgo Administrativo, con incidencia disciplinaria y fiscal, en los términos establecidos en la GAT.

6. CUADRO DE HALLAZGOS

No.	Incidencia de los Hallazgos							
	Admin	Beneficio Auditoria	Sancionat	Fiscal	Valor	Disciplinario	Penal	Pág.
1	X			X	40´920.211	X		37
Total	**1**			**1**	**$40´920.211**	**1**		

Como resultado del proceso auditor y con el fin de programar la fase de seguimiento, el sujeto de control deberá elaborar un plan de mejoramiento que consigne las acciones preventivas o correctivas que a juicio de la administración permiten subsanar las deficiencias identificadas que dieron origen a los hallazgos que se comunican en el presente informe.

De conformidad con lo previsto en la Resolución 762 de 2022, la entidad cuenta con quince (15) días hábiles improrrogables, contados a partir del día siguiente al recibo de este informe, para remitir el plan de mejoramiento en el formato que para tal efecto se envía adjunto, al correo institucional: ventanillaunica@contraloriadeltolima.gov.co, el plan de mejoramiento deberá incluir acciones para todos los hallazgos formulados sin perjuicio de la incidencia que se les haya otorgado.

Así mismo una vez registrado, la entidad deberá presentar los informes de avance de su ejecución, el último día hábil de los meses de febrero y julio de cada año, en la plataforma SIA Contraloría, hasta la total terminación de las acciones programadas.

Cordialmente,

CAROLINA GIRALDO VELÁSQUEZ
Contralora Departamental del Tolima

CLARA INÉS SANABRIA BAÉZ
Director Técnico de Control Fiscal y Medio Ambiente

LUZ ANDREA CASTRO CARDENAS
Revisó abogada contratista

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de " No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.