



FEDERACIÓN
COLOMBIANA
DE MUNICIPIOS



Bogotá,

Doctora:

ELIZABETH MARTINEZ BARRERA
Secretaria Comisión Tercera
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Bogotá D.C.

ILUMINACIÓN
Y SMART CITIES

COMISIÓN TERCERA
CAMARA DE REPRESENTANTES

Recibido Por: *Jairo*

Fecha: *Octubre 02/19*

Hora: *9:00 a.m.*

Número de Radicado: *5610-*

5610.

Referencia. PROYECTO DE LEY 081 DE 2019; "Por medio del cual se reforma el impuesto al alumbrado público y se dictan otras disposiciones."

Respetada secretaria:

Reciba un cordial saludo. La FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS en calidad de institución de carácter gremial, que representa a los municipios, distritos y sus asociaciones en la formulación, concertación y evaluación de políticas públicas y la ASOCIACIÓN NACIONAL DE ILUMINACION Y SMART CITIES – ANAP en calidad de institución de carácter gremial desde hace 17 años, que representa a los municipios, prestadores, interventores, proveedores y asesores del sector del servicio de alumbrado público y ciudades inteligentes en Colombia, por su medio damos a conocer nuestro concepto a los miembros de la comisión y nos permitimos solicitar respetuosamente al HONORABLE CONGRESO DE LA REPÚBLICA **no dar trámite al Proyecto de Ley 081 de 2019 sin contar con el concepto de impacto fiscal, así como otras consideraciones de inconveniencia** que nos permitimos detallar a continuación:

9. Afectación grave de las finanzas territoriales. El proyecto propuesto genera a un déficit para los municipios en su estructura de ingresos, lo que tiene incidencia negativa sobre el modelo de gestión del servicio de alumbrado público y los diferentes componentes asociados, afectando la continuidad, calidad y sostenibilidad del servicio.

682 municipios recaudaron en 2018 alrededor de un billón de pesos con concepto de alumbrado público (\$1.055.669.386.244,090). A su vez, 883 municipios y distritos informaron haber generado gasto en el sector de alumbrado público por un valor aproximado de 1,2 billones de pesos (\$1.222.058.400.404,280). El mayor porcentaje de gasto está orientado al pago por el suministro de energía eléctrica, como se evidencia a continuación:

GASTO DE INVERSIÓN EN ALUMBRADO PÚBLICO por ítems de gasto Vigencia 2018		
Expansión	288.319.498.459.270	24%
Mantenimiento	412.484.277.682.980	34%
Compra de energía	521.254.624.262.030	43%
TOTAL	1.222.058.400.404.280	

Fuente: Formato Único Territorial

Este gasto está apalancado en su mayor parte por los recursos propios de los municipios, como se detalla a continuación:

GASTO DE INVERSIÓN EN ALUMBRADO PÚBLICO POR FUENTE DE FINANCIACIÓN Vigencia 2018		
SGP	52.372.475.582.880	4,3%
RECURSOS TRIBUTARIOS	1.001.711.598.768.110	81,9%
REGALÍAS Y COMPENSACIONES (régimen anterior)	5.030.698.249.160	0,4%
COFINANCIACIÓN	24.466.002.691.000	2,0%
RECURSOS DE CAPITAL	43.226.379.404.920	3,5%
CRÉDITO INTERNO Y EXTERNO	6.419.693.134.600	0,5%
OTRAS FUENTES DISTINTAS A LAS ANTERIORES	89.331.552.573.610	7,3%
TOTAL	1.222.558.400.404.280	

Fuente: Formato Único Territorial

Poner en riesgo la principal fuente de financiación del alumbrado público es generar una afectación grave sobre un servicio público de enorme importancia para las comunidades locales.

10. Riesgos jurídicos y económicos para las entidades territoriales y la Nación. La propuesta de legislación genera una serie de riesgos jurídicos y económicos, sobre a cadena de prestación a cargo de las entidades territoriales. El proyecto desconoce, desatiende y contradice el esfuerzo de normalización, racionalización y ajuste del modelo de financiamiento regulado según la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG desde el año 2011 (Resolución 123 de 2011), como también las últimas actualizaciones normativas con base en la reforma tributaria - Ley 1819 de 2016 y el Decreto 943 de 2018. Los riesgos expuestos se traducen en inseguridad jurídica⁴, daño fiscal evidenciado y un desgaste del aparato legislativo y judicial.

Tales riesgos a nivel de múltiples relaciones contractuales, operaciones de crédito público, compras de energía, afectan la confianza legítima de los compromisos adquiridos. Igualmente como quiera que la responsabilidad del Estado también aplica por el hecho del legislador, podría traducirse en un riesgo de acciones contra la Nación por los desequilibrios, afectaciones e indemnizaciones que pueden generarse en esta multiplicidad de situaciones jurídico económicas.

De aplicarse la norma propuesta se afectarán los procesos de modernización en curso con operaciones de crédito público, fuentes de cooperación internacional y fondos de capital, entre otros. Se generaría la imposibilidad de cumplir compromisos presupuestales que no tienen otra fuente alterna de recursos endógenos. Se dejaría de pagar la energía en muchos sistemas.

⁴ Este artículo 7 del Proyecto de Ley en cuestión, al pretender que los Concejos Municipales realicen ajustes a sus acuerdos municipales genera una delicada inseguridad jurídica para la entidad territorial y los contribuyentes. Toda vez que desde el 2015 bajo el Plan Nacional, 2016 con la Ley 1819 y ahora en el 2018 con el Decreto 943 se han realizado ajustes en los Concejos Municipales sobre la misma materia.

Citando un ejemplo real, el Municipio de Amagá – Antioquia quien presenta un estudio de costos fundamentado en las disposiciones CREG y pasaría de tener un recaudo de aproximadamente 200 millones de pesos mensuales a tener un ingreso de 24 millones. Ingreso que no alcanzaría para cubrir la energía (que tiene un costo aproximado de 36 millones), y mucho menos para ejecutar los componentes de prestación del servicio como son inversión en modernización, administración, operación, mantenimiento, expansiones, interventoría y desarrollos tecnológicos, entre otros.

11. Limitación y exclusión del impuesto genera grandes afectados y beneficiados sin justificación en el sector rural. El Proyecto de Ley 081 de 2019 al pretender excluir del deber de pagar el impuesto de alumbrado público al sector rural desconoce, de un lado, que en un número mayoritario de municipios del país el sector rural resulta fundamental.

Eximir de pago a contribuyentes que representan el alto porcentaje de los ingresos del sistema de alumbrado público y rebajar de manera fuertísima a los que quedan contribuyendo, es romper el equilibrio entre deber de aportación para los gastos del estado con una renta exclusiva, calidad, compromiso ambiental y seguridad.

De otro lado, a nivel legal el proyecto no tiene en cuenta para su sustentación la amplia jurisprudencia del Consejo de Estado⁵ que reitera que **“el hecho de que potencialmente la colectividad pueda beneficiarse del mismo, justifica que ningún miembro quede excluido de la calidad de sujeto pasivo”**.

12. Alcance nocivo de los porcentajes de la base gravable del impuesto contenida en el proyecto de ley. Establecer porcentajes **generalizados** como el 5% (sector residencial) y 10% (sector no residencial) a las tarifas del impuesto de alumbrado público es partir de la base que todos los municipios colombianos tienen la misma composición social, económica, política y que todos se pueden reglar por una norma básica de medida a nivel general.

La modificación legal establece porcentajes del impuesto sin haber revisado los costos máximos eficientes dispuestos en la Resolución CREG 123 de 201. Si la ley no sabe lo que cuesta el servicio no puede modificar sus bases sobre supuestos.

Difiere muchísimo un municipio del Chocó con uno de la zona cafetera, llanos orientales o costa caribe. Difiere mucho una capital con medianos y pequeños municipios. Los sectores y estratos no son comparables de manera directa. Los porcentajes propuestos no tienen análisis ni justificación alguna.

Un ejemplo sobre el impacto para sectores productivos se da en una Empresa CAMPOLLO S.A. en un Departamento del Norte de Colombia la cual consume mensualmente en promedio 2 millones de kilovatios hora mes de energía, si se aplica el 10% como pretende el Proyecto de Ley 081 de 2019 pasarían a pagar una tarifa de 80 millones mensuales, cerca de mil millones al año en impuesto de alumbrado público. El número de empresas en esta situación de riesgo es muy importante, porque no sensibiliza ni establece parámetros de imposición.

⁵ SENTENCIA 16667 CONSEJO DE ESTADO SECCIÓN CUARTA, M.P: HUGO FERNANDO BASTIDAS, DEL 11 DE MARZO DE 2010

Del mismo modo ataca el impulso y desarrollo de las energías renovables, por ser el único rango de contribuyentes que queda sin límite alguno, pretendiendo equilibrar el déficit con este subsector en auge, con necesidad de estímulo y promoción.

- 13. Imposibilidad de continuar con la política de modernización a led, eficiencia energética y compromiso con el medio ambiente.** Con este proyecto los municipios no podrán expandir, ni modernizar y mucho menos incursionar en nuevas tecnologías o desarrollos tecnológicos que generen una prestación más efectiva del servicio. Quien más se perjudica con este proyecto es la estructura de un sistema obsoleto de mercurio o sodio que no podrá ser reemplazado.
- 14. Proyecto que se sustenta en normas derogadas.** Es preciso destacar que la Resolución 043 de 1995 citada como fundamento por del proyecto en la exposición de motivos está derogada y sustituida por un referente financiero complejo que aplica a todos los municipios del país – Resolución CREG 123 de 2011. Esta regulación CREG se enlaza con la reforma tributaria de la Ley 1819 de 2016, en aspectos centrales como destinación exclusiva y costos eficientes para ser llevados al impuesto.
- 15. El proyecto revive el costo y transacción contractual por la función pública de facturación conjunta del impuesto.** El proyecto desmonta un logro jurídico fundamental para los municipios del país y los contribuyentes, que trae consigo la Ley 1819 de 2016, en cuanto la función de recaudo y facturación del impuesto de alumbrado público que en las facturas de energía no tiene costo y no demanda de un contrato discrecional a favor de los comercializadores de energía. (Tal como lo ratifica la Sentencia C-088 de 2018). Esta ley puso fin a múltiples discusiones y costos críticos por el servicio de facturar, como si se tratara de una función comercial negociable y no una función pública tributaria, como el recaudo del IVA. Este era el régimen anterior derogado. Esta es una de las afectaciones más gravosas, más delicadas que deja a las entidades territoriales sujetas a voluntad de un comercializador de energía y a la imposición de costos que nuevamente deberán llevarse al impuesto. Este enfoque del proyecto lo ponemos de presente por su altísima inconveniencia y efecto devastador sobre las finanzas y autonomía territorial en la gestión de sus tributos.
- 16. Transgresión constitucional del principio de autonomía tributaria.** Lo anterior desde una perspectiva constitucional implica complementariamente vulnerar la autonomía tributaria local de la que gozan los municipios (artículos 287, 300-4 y 313-4 CP), lo cual resulta concordante con el artículo 349 de la Ley 1819 de 2016.

“El hecho generador del impuesto de alumbrado público es el beneficio por la prestación del servicio de alumbrado público. Los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas serán establecidos por los concejos municipales y distritales. Los demás componentes del impuesto de Alumbrado Público guardarán principio de consecutividad con el hecho generador definido en el presente artículo. Lo anterior bajo los principios de progresividad, equidad y eficiencia.”

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

A continuación, nos permitimos señalar observaciones para cada uno de los artículos:

- **ARTÍCULO 1:**

El artículo exime a los predios rurales que no sean usuarios o beneficiarios del servicio de alumbrado público, puesto que no son favorecidos con la cobertura del sistema.

Una vez más se debe reiterar que **no es posible hacer una distinción urbano rural, pues dicho servicio no es un servicio público domiciliario** por no ser prestado específicamente en el domicilio de una persona, sino que su destino es iluminar las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación.

¿Si se alumbramos un carretable, un acceso a un centro poblado rural se cubre toda la zona con el beneficio? ¿Será que el proyecto de ley entiende alumbrado público en lo rural como una luminaria en cada casa del sector rural? Lo que se iluminan son espacios públicos y no es posible en el sistema comercial de la empresa de energía distinguir para el cobro quien tiene luminaria al frente o quien no. Adicionalmente, el sector rural siempre ha sido objeto del deber de contribución máxime cuando entre toda la sociedad hay que redistribuir el costo, aplicando el costo eficiente reiterado a su vez en el Decreto 943 de 2018.

A nivel jurisprudencial encontramos como respaldo de la crítica sobre el artículo expuesto, lo siguiente:

*“En sentencia de 11 de marzo de 2010, en la que se analizó la legalidad de un acuerdo ^[1], la Sala hizo las siguientes precisiones: El servicio de alumbrado público es un derecho colectivo que los municipios deben suministrar de manera eficiente y oportuna y **la colectividad tiene el deber de contribuir a financiar para garantizar su sostenibilidad y expansión.**” (...)*

El Consejo de Estado revocó el fallo apelado y, en su lugar, declaró “... ajustado a la Constitución y a la Ley el artículo 11 del Acuerdo 101 de 2002 proferido por el Concejo Municipal de San José de Cúcuta, en el entendido que grava con el impuesto de alumbrado público a las empresas cuyos oleoductos atraviesen predios situados en la jurisdicción rural o urbana del Municipio de San José de Cúcuta, que se encuentren establecidas en dicha jurisdicción y siempre y cuando el Municipio no les liquide el impuesto en calidad de ‘usuarios’ al tenor del artículo quinto del Acuerdo 101 de 2002”.

El Consejo de Estado reitera la posición que asumió en sentencia de julio 9 de 2009 (Consejera Ponente: Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia; No. Interno: 16544), esto es, que corresponde a los concejos municipales determinar los elementos esenciales de los tributos creados por Ley, cuando dicha Ley no los ha fijado directamente. El Consejo de Estado también alude a la sentencia C-035 de 2009 de la Corte Constitucional; sentencia esta última que dice así en su parte pertinente:

“... la jurisprudencia ha admitido que elementos de la obligación tributaria sean determinados por las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, pero dentro de unos parámetros mínimos que deben ser señalados por el legislador: (i) la autorización del gravamen y (ii) la delimitación del hecho gravado”.

Según el Consejo de Estado: “... el servicio de alumbrado público es un derecho colectivo que los municipios tienen el deber de suministrar de manera eficiente y oportuna y, a su vez, la colectividad tiene el deber de contribuir a financiar para garantizar su sostenibilidad y expansión. “...”

Para la Sala, es razonable que todo usuario potencial del servicio de alumbrado público sea sujeto del impuesto. Y, es usuario potencial todo sujeto que forma parte de una colectividad que reside en determinada jurisdicción territorial”.

*“Para que se cause el impuesto no se requiere que el usuario reciba permanentemente el servicio, porque el servicio de alumbrado público, en general, es un servicio en constante proceso de expansión. **El hecho de que potencialmente la colectividad pueda beneficiarse del mismo, justifica que ningún miembro quede excluido de la calidad de sujeto pasivo”.***

“El aspecto espacial del hecho generador está determinado por la jurisdicción del municipio donde se presta el servicio a la colectividad residente, porque los demás serían receptores ocasionales”.⁶

Adicionalmente, respecto de la imposición del tributo y la mención a la Resolución CREG 043 de 1995 en la exposición de motivos del Proyecto de Ley cuestionado, el Consejo de Estado ha manifestado:

“- Conforme con la definición de servicio de alumbrado público establecida en el artículo 1 de la Resolución CREG 043 de 1995, de tal servicio gozan todos los habitantes de una jurisdicción territorial, quieran o no acceder al mismo, teniendo en cuenta que cualquiera puede beneficiarse de la iluminación de las vías públicas, de los parques públicos y demás espacios de libre circulación proporcionando a su favor. (...) Por la anterior situación, el tributo que se genera por la prestación del servicio de alumbrado público se cobra indiscriminadamente a todo aquel que se beneficie del mismo, sin que pueda afirmarse que recae sobre un grupo social, profesional o económico determinado.

- En el mismo orden de ideas, el contribuyente puede o no beneficiarse con el servicio, pero no porque tenga la opción de optar, de escoger, sino porque, por las condiciones en que se presta el servicio de alumbrado público, un individuo cualquiera, quiéralo o no, puede beneficiarse del mismo en cualquier momento y, por tanto, no es posible derivar una relación directa entre el tributo cobrado y el beneficio al que accede habitual o esporádicamente el contribuyente.”

- **ARTÍCULO 2:**

Consideramos inconveniente que este artículo busque reglar la actividad de generación de energía, toda vez que la misma cuenta con un marco legal completo, propio y especializado. La actividad de generación de energía no hace parte del servicio de alumbrado público.

Ahora bien, en relación con la finalidad subyacente de este artículo, se observa que la misma pretende liberar de pago los contribuyentes de todo tipo, incluidos comerciales e industriales de zonas rurales que hoy pagan, o incrementarles significativamente, lo mismo que bajar en porcentajes altísimos a los residenciales urbanos, dejando una sola categoría de contribuyentes sin límite: la generación de energía en todas sus vertientes.

Este último aspecto aparece altamente desacertado, es una acción de choque contra la transición energética enfocada hacia energías renovables en las ciudades. Es un desestímulo al prosumidor de energía y a los inversionistas. Con esto sólo se logra favorecer las redes obsoletas donde no hay generación distribuida. Ello puede traducirse en que el hueco fiscal que se producirá por reducir la tributación a los residenciales, industriales, comerciales y de servicios se haga, en el fondo, a costa de las energías renovables, lo que resulta inaceptable en tiempos de cambio climático.

⁶ SENTENCIA 16667 CONSEJO DE ESTADO SECCIÓN CUARTA, M.P: HUGO FERNANDO BASTIDAS, DEL 11 DE MARZO DE 2010

- **ARTÍCULO 3:**

De igual manera se pretenden definir los elementos de la obligación tributaria, precisamente respecto a los sujetos pasivos del impuesto, donde manifiesta el proyecto de ley que los predios rurales que no sean beneficiarios o usuarios del servicio serán exentos.

La posición a este respecto tiene dos enfoques, el primero referido a la imposibilidad de hacer equiparable el concepto de usuario del servicio de energía con el de beneficiario de un servicio colectivo. De manera similar este tipo de discusión se presenta en el servicio de aseo público, que tiene elementos propiamente domiciliarios al recoger los residuos del domicilio, pero la tarifa también cubre el barrido de calles, limpieza de plazas y parques que nada tienen que ver con mis residuos ni mi residencia, por no ser domiciliarios.

Lo anterior es relevante por cuanto el proyecto de ley confunde los conceptos. **El alumbrado es un servicio colectivo, general, no asociado individualmente a un domicilio.** No es posible medir la cantidad de luz pública que mi casa consume en la calle. ¿Será que la intención es que vivienda que no tenga luminaria en frente no debe pagar? Si el alumbrado cubre vías urbanas y rurales, pero no el frente de cada casa o unidad productiva, ¿será que no es posible acceder al beneficio de uso de la infraestructura pública iluminada cuando se usan las vías y se discurre por los espacios públicos?

Por ello la solución legal de la exención no parece adecuada. Podría liberar del pago a latifundios y prosperas empresas asentadas en el sector rural o incluso muy cerca de las ciudades. Si el interés es generar una política tributaria equitativa y fundada en la gradualidad, existen principios que hoy deben iluminar los acuerdos, existiendo vías de control jurisdiccional si los principios se violan, pero no generarse por el hecho del legislador una exención generalizada

El segundo aspecto es el impacto presupuestal y financiero de la norma propuesta. El sistema está en constante expansión, actividad que la misma ley dispone que debe estar a cargo de los municipios o distritos, los cuales para financiar dicha actividad deben contar con los recursos suficientes que brinde el recaudo del impuesto.

- **ARTÍCULO 4:**

En una primera parte, en este artículo se dispone como hecho generador el disfrute efectivo del servicio, mientras que el artículo anterior que modifica el artículo 349 de la Ley 1819 de 2016 establece que es el beneficio por la prestación. A su vez impone la celebración de contratos o convenios de facturación conjunta, lo que contradice lo consagrado en la Sentencia C-088 de 2018 la cual aborda la agencia de recaudo como una función pública en la recaudación de la renta, no sujeta al querer o voluntad de las comercializadoras de energía.

Son dos conceptos con efectos jurídicos diversos. El concepto de disfrute va más centrado en la recepción desde la óptica del ciudadano, como hecho colectivo no individualizado y creeríamos que la prestación cambia el eje de gravedad y lo coloca en la entidad territorial por el hecho de desplegar la actividad administrativa para garantizar que dicho servicio se presta efectivamente, sin referirse al destinatario. Una óptica es desde el disfrute de la colectividad y la otra desde el verbo "prestar" en cabeza de la entidad pública territorial responsable. Un proyecto de esta naturaleza no debería saltar de un criterio a otro sin observar sus efectos impositivos.

En esta materia hay un desarrollo jurisprudencial destacado, sobre el cual hay que referirse cuando se trata del análisis de los elementos del tributo que nos ocupa, considerando que lo que garantiza una seguridad jurídica indispensable es mantener el criterio reiterado de la jurisprudencia y la reforma tributaria, sin que sea necesaria ni conveniente una reforma legal en punto.

Reiteramos que en ningún caso debe entenderse hecho generador como efectividad individualizada del servicio, puesto que no es un servicio domiciliario. Su beneficio puede darse de forma directa o indirecta, permanente o transitoriamente, tal como lo manifiesta el Consejo de Estado en sentencias reiterativas.

En una segunda parte del efecto respecto al numeral 4 de este artículo se exime a los predios rurales que no se benefician del servicio, pero como se ha manifestado previamente, todos los habitantes gozan directa o indirectamente del servicio, la naturaleza misma del tributo determina su cobro indiscriminado. En este tema aplicamos el análisis económico del derecho, que impone la verificación del efecto real de las normas, a nivel presupuestal, de servicio y de realidad económica local. Toda modificación del impuesto de alumbrado público impacta de manera directa las finanzas territoriales. Es un servicio que demanda recursos corrientes constantes para cubrir altísimos costos de energía, entre otros costos. El alumbrado público es el segundo consumidor de energía del país.

Es pertinente mencionar que para el adecuado funcionamiento de los sistemas de alumbrado público se hace necesario gravar tanto al sector urbano como rural, dado que, al hacer la exención del impuesto al sector rural, los ingresos obtenidos para realizar las actividades de alumbrado público se reducirán sustancialmente haciendo inviable la prestación. Es un efecto devastador en las finanzas locales. No es posible financieramente reducir de forma arbitraria los ingresos que hoy cubren costos constantes que no tienen otra fuente de prestación. Tampoco tiene la zona urbana la capacidad de absorber la totalidad del costo vía tributo, como lo demostramos en este escrito.

Lo anterior teniendo en cuenta que un porcentaje significativo de la población colombiana habita en el sector rural, tal como se evidencia en los cálculos realizados por el Departamento Nacional de Estadística (DANE):

Colombia. Distribución de los municipios y de la población urbana según proporción de población urbana, 2005.

% población urbana	Nº municipios	Distribución municipios	Población urbana	Distribución población
0-9	70	6,26%	53.898	0,17%
10-19	153	13,67%	247.608	0,78%
20-29	191	17,07%	532.305	1,69%
30-39	189	16,89%	969.613	3,07%
40-49	151	13,49%	1.137.017	3,60%
50-59	103	9,20%	1.268.139	4,02%
60-69	73	6,52%	1.214.898	3,85%
70-79	78	6,97%	2.091.591	6,63%
80-89	64	5,72%	4.543.941	14,39%
90+	47	4,20%	19.507.285	61,80%
Total	1.119	100,00%	31.566.295	100,0%

Fuente: Cálculos propios con base en DANE Censo 2005.

Sumado a lo anterior, La Ley 697 de 2001 promueve el uso racional y eficiente de energía a nivel nacional, para lo cual se hace necesario el sistema de alumbrado público esté a la vanguardia de nuevas tecnologías que incursionan en el mercado y que son atractivas por ser amigables con el medio ambiente. Solo se obtiene y garantiza con la suficiencia de la renta.

Dejar exento al sector rural del impuesto de alumbrado público y además establecer solo un porcentaje del 5% sobre el consumo de Energía Eléctrica para el impuesto de alumbrado público, los ingresos obtenidos para la realizar todas las actividades inherentes al funcionamiento de los sistemas de alumbrado público serían insuficientes, hecho que puede impactar de forma negativa en el acceso a nuevas tecnologías y por ende en la ineficiencia del sistema al hablar de un mayor consumo de energía eléctrica con tecnologías obsoletas.

- **ARTÍCULO 5:**

Establecer la tarifa del impuesto de alumbrado público como un 5% del consumo de energía eléctrica es totalmente contraproducente para el adecuado funcionamiento de los sistemas de alumbrado público en Colombia. No es posible establecer un límite generalizado para el impuesto de alumbrado público, en un rango de porcentaje del consumo del 5% al 10% en la forma propuesta. En muchos municipios puede estar por encima o por debajo dependiendo de la estructura social y empresarial. También se usan otros referentes de imposición para equilibrar el costo a nivel residencial. Cuando los costos estimados de la prestación del servicio de alumbrado público son tan diferentes para cada municipio, el aumento o disminución de las tarifas deben ser sustentados mediante estudios técnicos de referencia y de conformidad con la metodología para la determinación de los costos máxima establecida por la Resolución CREG 123 de 2011 y el Decreto 943 del MME. Dicho costo se impacta por:

- 6) Las particularidades propias del municipio como su potencial y eficiencia de recaudo del impuesto a través de los comercializadores de energía en su facturación servicio de energía eléctrica a los diferentes usuarios.
- 7) Las condiciones de la calidad y estabilidad del suministro de energía eléctrica para los activos del SALP (sistema de alumbrado público). Criterio que repercute en los daños ocasionados a los activos del SALP.
- 8) Cantidad de usuarios del servicio de energía eléctrica como potenciales sujetos pasivos v/s la cantidad de activos del SALP. Teniendo en cuenta que cada municipio tiene su propia condición de sujetos pasivos por cada municipio, comuna, barrio. (casas, apartamentos). No se puede comparar una zona residencial de viviendas unitarias con una zona residencial conformada por conjunto residenciales de propiedad horizontal. en donde en una proporción de mts² existen mayor cantidad de sujetos pasivos.
- 9) Los costos integrales propios del sistema (Interventoría, Suministro de energía eléctrica, Administración operación y mantenimiento, modernización y expansión).
- 10) Si se adicionare el costo de un contrato de facturación y recaudo superado ya por la reforma tributaria, con sentencia de Constitucionalidad, este costo se agregaría a la canasta de recursos que deben extraerse contra los contribuyentes.

Dicho lo anterior, se realizó un análisis a 969 Municipios del país donde se tuvo en cuenta el consumo de energía eléctrica por sector, reportado en la plataforma del Sistema Único de Información de Servicios Públicos (SUI) a este consumo, se le aplicaron los porcentajes máximos propuestos, 5% para los estratos 1,2,3,4,5 y 6 y el 10% para los demás sectores, lo cual deja como resultado la facturación

efectiva del impuesto de alumbrado público. Posteriormente, se tuvo en cuenta que lo que se factura no es lo mismo que se recauda, por tal motivo, se aplicó un 90% de eficiencia al recaudo, aunque esta eficiencia es diferente en todos los municipios.

En efecto, de los municipios analizados aplicándoles los porcentajes máximos propuestos por el proyecto, **más del 50% necesitarían el 100% o más del recaudo realizado bajo estas tarifas, solamente para poder cubrir el costo de la energía eléctrica** del sistema de alumbrado público, es decir, que a más del 50% de los municipios analizados, no les funcionaría establecer las tarifas propuestas, ya que no serían eficientes la para la sostenibilidad del sistema.

Por tal motivo, y como se mencionó anteriormente, estipular tarifas mínimas y máximas, para la liquidación del impuesto de alumbrado público en todos los Municipios del país, sería contraproducente, ya que todos los municipios tienen su propia economía, lo que los hace únicos. Existen municipios que son totalmente industriales, otros son agrícolas, otros son netamente residenciales y algunos tienen mejores hábitos de pago que otros, por eso cada municipio debe establecer el tipo de tarifas que debe cobrar, obviamente después de hallar los costos máximos del sistema como lo establece el Decreto 943 de 2018, ya que para unos municipios es mejor la metodología porcentual, para otros funciona la metodología de tarifa fija y para otros funciona mezclar estas dos metodologías. Sumado al ejemplo del Municipio de Amagá, exponemos los siguientes:

4. Amagá – Antioquia:

PANORAMA REAL LIQUIDACION IAP JULIO 2019
AMAGA - ANTIOQUIA

TIPO DE USO	SUMINISTROS	TOTAL FACTURACION JULIO	TOTAL RECAUDO JULIO
AUTOCONSUMOS EPM	3,00	164.506,00	164.506,00
COMERCIAL	161,00	5.187.672,08	4.299.110,97
ENERGIA BOMBEO ACUEDUCTO	1,00	70.518,66	70.518,66
EXENTA	2,00	2.975.389,00	2.985.670,00
INDUSTRIAL	109,00	100.911.395,52	121.331.730,37
OFICIAL	20,00	437.745,76	360.936,58
RESIDENCIAL	4.270,00	38.066.165,70	28.552.208,12
RURAL	4.566,00	147.813.392,72	157.764.680,70

AUTOCONSUMOS EPM	2,00	224.834,00	224.834,00
COMERCIAL	542,00	13.235.634,84	14.631.798,25
ENERGIA BOMBEO ACUEDUCTO	1,00	3.429,42	3.429,42
EXENTA	6,00	370.807,91	477.468,41
INDUSTRIAL	12,00	169.228,98	187.413,25
OFICIAL	26,00	1.235.381,66	1.974.677,19
RESIDENCIAL	4.747,00	22.342.520,21	25.525.880,31
URBANO	5.336,00	37.581.837,02	43.025.500,83
TOTAL MES JULIO	9.902,00	185.395.229,74	200.790.181,53

CONSUMO ENERGIA MES DE JULIO 36.891.937,00
TOTAL A TRASLADAR IAP 163.898.244,53

PANORAMA 2: LIQUIDACION IAP JULIO 2019 SIN USUARIO RURAL
LIQUIDADO RESIDENCIAL 5% Y COMERCIAL 10%
AMAGA - ANTIOQUIA

TIPO DE USO	SUMINISTROS	TOTAL FACTURACION JULIO	TOTAL RECAUDO JULIO
AUTOCONSUMOS EPM	2	187361	
COMERCIAL	542	11341519	
ENERGIA BOMBEO ACUEDUCTO	1	909	
EXENTA	6	317032	
INDUSTRIAL	12	138731	
OFICIAL	26	1035327	
RESIDENCIAL	4747	13194914	
URBANO	5.336,00	26.215.793,00	24.905.003,35
TOTAL MES JULIO	5.336,00	26.215.793,00	24.905.003,35

AUTOCONSUMOS EPM	2	187361	
COMERCIAL	542	11341519	
ENERGIA BOMBEO ACUEDUCTO	1	909	
EXENTA	6	317032	
INDUSTRIAL	12	138731	
OFICIAL	26	1035327	
RESIDENCIAL	4747	13194914	
URBANO	5.336,00	26.215.793,00	24.905.003,35
TOTAL MES JULIO	5.336,00	26.215.793,00	24.905.003,35

CONSUMO ENERGIA MES DE JULIO 36.891.937,00
TOTAL A TRASLADAR IAP 11.986.933,65

El Municipio de Amagá – Antioquia presenta un estudio de costos fundamentado en las disposiciones CREG y el cual pasaría de tener un recaudo real de aproximadamente 200 millones de pesos mensuales a tener un ingreso de 24 millones. Ingreso que no alcanzaría para cubrir la energía (que tiene un costo aproximado de 36 millones), y mucho menos para ejecutar los componentes de prestación del servicio como son inversión en modernización, administración, operación, mantenimiento, expansiones, interventoría y desarrollos tecnológicos, entre otros.

5. Ciudad capital de Departamento:

Sector	Categoría y Estrato	Número de clientes apotantes	Aporte promedio histórico 2019	Valor Promedio mensual Estimado del consumo de energía eléctrica (*)	Tarifa proyecto de ley	Recaudo Projectado con tarifa proyecto de Ley	Impacto de tarifa propuesta sobre el recaudo IAP
RESIDENCIAL	R1	61085	\$ 442.666.093,60	\$ 2.951.107.290,67	5%	\$ 147.555.365	-\$ 295.110.729,07
	R2	24102	\$ 332.062.773,20	\$ 2.213.751.821,33	5%	\$ 110.687.591	-\$ 221.375.182,13
	R3	10879	\$ 269.359.287,80	\$ 1.795.728.585,33	5%	\$ 89.786.429	-\$ 179.572.858,53
	R4	4047	\$ 120.824.010,80	\$ 805.493.405,33	5%	\$ 40.274.670	-\$ 80.549.340,53
	R5	1637	\$ 57.545.574,20	\$ 383.637.161,33	5%	\$ 19.181.858	-\$ 38.363.716,13
	R6	1379	\$ 69.563.538,20	\$ 463.756.921,33	5%	\$ 23.187.846	-\$ 46.375.692,13
	Subtotal	103129	\$ 1.292.021.278	\$ 8.613.475.185		\$ 430.673.759	-\$ 861.347.519
COMERCIAL	C1	7727	\$ 800.386.422,20	\$ 5.335.909.481,33	10%	\$ 533.590.948	-\$ 266.795.474,07
INDUSTRIAL	I1	96	\$ 101.592.834,00	\$ 677.285.560,00	10%	\$ 67.728.556	-\$ 33.864.278,00
OFICIAL	O1	353	\$ 103.462.716,40	\$ 689.751.442,67	10%	\$ 68.975.144	-\$ 34.487.572,13
TOTAL		111305	\$2.297.463.250,40	\$15.316.421.669,33		\$ 1.100.968.408	-\$ 1.196.494.843

-52%

6. Zaragoza – Antioquia:

PANORAMA REAL LIQUIDACION IAP JULIO 2019
ZARAGOZA - ANTOQUIA

TIPO DE USO	SUMINISTROS	TOTAL FACTURACION JULIO	TOTAL RECAUDO JULIO
COMERCIAL	23,00	795.414,00	1.767.776,42
INDUSTRIAL	4,00	17.298.731,83	17.247.139,00
OFICIAL	20,00	974.203,63	-
RESIDENCIAL	1.113,00	6.896.920,79	7.024.872,22
RURAL	1.160,00	25.965.270,25	26.039.787,64
COMERCIAL	381,00	15.482.777,31	14.709.837,40
INDUSTRIAL	14,00	764.122,19	636.298,33
OFICIAL	29,00	2.256.756,81	2.834.408,53
RESIDENCIAL	3.511,00	26.513.237,92	26.218.326,00
URBANO	3.935,00	44.956.894,23	44.398.870,26
CONTRIBUYENTES ESPECIALES	9,00	22.206.960,00	16.038.360,00
TOTAL MES JULIO	5.104,00	93.169.124,48	86.477.017,90
CONSUMO ENERGIA MES DE JULIO			26.947.897,00
TOTAL A TRASLADAR IAP			59.529.120,90

PANORAMA 2: LIQUIDACION IAP JULIO 2019 SIN USUARIO RURAL
LIQUIDADO RESIDENCIAL 5% Y COMERCIAL 10%
ZARAGOZA - ANTOQUIA

TIPO DE USO	SUMINISTROS	TOTAL FACTURACION JULIO	TOTAL RECAUDO JULIO
COMERCIAL	381	4.952.199,00	
INDUSTRIAL	14	287.159,00	
OFICIAL	29	806.076,00	
RESIDENCIAL	3511	18.302.077,00	
URBANO	3.935,00	24.347.511,00	23.130.135,45
TOTAL MES JULIO	3.935,00	24.347.511,00	23.130.135,45
CONSUMO ENERGIA MES DE JULIO			26.947.897,00
TOTAL A TRASLADAR IAP			8.117.761,55

• ARTÍCULO 7:

Este artículo al pretender que los concejos municipales realicen ajustes a sus acuerdos municipales genera una delicada inseguridad jurídica para la entidad territorial y los contribuyentes. Toda vez que desde el 2015 bajo el Plan Nacional, 2016 con la Ley 1819 y ahora en el 2018 con el Decreto 943 se han realizado ajustes en los Concejos Municipales sobre la misma materia. Además, un plazo de 6 meses es difícilmente alcanzable, con lo cual los recursos del sistema quedarían en un riesgo adicional grave.

• ARTÍCULO 8:

REGLAMENTO TÉCNICO DE ILUMINACIÓN Y ALUMBRADO PÚBLICO: Si bien es cierto, que la importancia del cumplimiento en RETILAP en la prestación del servicio de alumbrado público es esencial y acorde a lo estipulados por el ministerio, cuando se realiza un proyecto de modernización o remodelación (en infraestructura existente) la certificación RETILAP no solo dependería del operador del servicio de alumbrado público sino del también del operador de red, lo cual conllevaría a reprocesos y sobrecostos en aras de obtener la certificación RETILAP para un punto determinado, por lo cual, lo

que significaría prolongaría en los tiempos de ejecución de los proyectos, esta debe ser una exigencia del respectivo municipio mediante la interventoría desde que inicia el proyecto, es decir desde que se instala el punto de red, para así evitar dichos reprocesos que deban ser asumidos por el prestador del servicio de alumbrado público.

Agradecemos, el buen recibo a nuestras consideraciones y esperamos sean acogidas para el bienestar de las comunidades locales

Sin otro particular, cordialmente;



GILBERTO TORO GIRALDO
Director Ejecutivo
Federación Colombiana de Municipios



ARMANDO GUTIÉRREZ
Director Ejecutivo
Asociación Nacional de Ciudades Inteligentes
y Alumbrado Público

Proyectó Sandra Milena Castro Torres – Asesora de Políticas Públicas
Armando Gutiérrez Castro - Dirección Jurídica ANAP
Revisó Sandra Milena Castro Torres – Asesora de Políticas Públicas
Aprobó Lina María Sánchez Patiño - Secretana Privada