

Aprobado
07-05-2025



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Bogotá D.C., mayo 7 de 2025

Honorable Representante
HERNANDO GONZÁLEZ
Presidente
Comisión Sexta Cámara de Representantes

Nº 47
APROBADO
07-05-2025

PROPOSICIÓN

ALEJANDRO GARCÍA RÍOS, en mi calidad de Representante a la Cámara por Risaralda, Con fundamento en el artículo 22 del Decreto 403 de 2020 y la Ley 42 de 1993, solicito a la Comisión VI Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes aprobar la **SOLICITUD DE INTERVENCIÓN FUNCIONAL EXCEPCIONAL** a la ejecución del proceso contractual con identificación **SMI-LP-43-2025** publicado por parte de la Alcaldía Municipal de Pereira con propósito de otorgar *concesión para la prestación integral del servicio público no domiciliario de alumbrado público incluyendo la administración, operación, mantenimiento, modernización, expansión, desarrollos tecnológicos asociados al alumbrado público; así como la iluminación ornamental y navideña del municipio de pereira.* De la misma forma, se solicita también la activación del **CONTROL PREVENTIVO Y CONCOMITANTE**, en tanto el proceso aún se encuentra en curso y presenta elementos de trascendencia económica y social que implican una advertencia temprana para prevenir daños al patrimonio público.

FUNDAMENTOS DE HECHO

Primero: El Municipio de Pereira, en el marco de sus competencias como entidad territorial responsable del servicio de alumbrado público (conforme al artículo 2.2.3.6.1.2 del Decreto 943 de 2018), suscribió el Contrato Interadministrativo No. 3798 de 2024 con la empresa estatal GENSA S.A. E.S.P.

Segundo: El objeto de este contrato fue la elaboración de un Estudio Técnico de Referencia que permitiera determinar las condiciones técnicas, jurídicas y económicas más adecuadas para garantizar la prestación integral del servicio de alumbrado público en el municipio, incluyendo no solo la operación y mantenimiento del sistema existente, sino también la modernización tecnológica, la expansión y la incorporación de elementos ornamentales y de iluminación navideña. Este estudio representó la base sobre la cual el Municipio debía estructurar su decisión de política pública sobre el modelo más adecuado de prestación del servicio.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Tercero: El Estudio Técnico entregado por GENSA identificó siete alternativas posibles de estructuración, entre las cuales se encontraban la prestación directa por parte del Municipio, la delegación a la Empresa de Energía de Pereira (EEP), la figura del contrato de obra pública, la concesión a privados, la asociación público-privada (APP), el contrato interadministrativo con otra entidad estatal, y la creación o fortalecimiento de una empresa de economía mixta. En sus apartes más relevantes, el estudio señaló que todas las alternativas requería distintos grados de capacidad institucional y financiera.

Cuarto: Pese a esta diversidad de modelos posibles, el municipio optó directamente por una concesión a un tercero privado, sin realizar un análisis técnico comparativo que evaluara de forma suficiente la conveniencia de otras opciones disponibles.

Quinto: De acuerdo con lo anterior, la administración presentó un proyecto de acuerdo 020 de 2024 *"por medio del cual se autoriza al Alcalde para celebrar un contrato de concesión que cubra la prestación integral del servicio de alumbrado público en todos sus componentes: operación, mantenimiento, administración, suministro de energía, expansión, modernización, implementación de tecnologías avanzadas, así como la iluminación ornamental y navideña"*.

Sexto: Como se señaló anteriormente, aunque el estudio técnico menciona la existencia de siete alternativas, el texto del Acuerdo y su exposición de motivos tampoco presentan una evaluación comparativa de dichas opciones ni justifican de manera clara la elección del esquema de concesión a largo plazo. Incluso, no se incluyó un análisis del impacto fiscal que esta decisión podría tener sobre las finanzas municipales y la sostenibilidad del impuesto de alumbrado como fuente exclusiva de financiación.

Séptimo: Por otro lado, pese a que el Concejo tenía la competencia, el Acuerdo autorizó al alcalde sin fijar condiciones técnicas, financieras o institucionales claras que regularan el contrato.

Octavo: Una vez aprobado el Acuerdo 020 de 2024 por el Concejo Municipal de Pereira, el gobierno local dio inicio al proceso licitatorio SMI-LP-43-2025 para adjudicar el contrato de concesión.

Noveno: En el mismo sentido, el día 5 de mayo de 2025 se radicó ante la administración municipal una solicitud de suspensión del proceso contractual SMI-LP-43-2025, en la que se advierten posibles inconsistencias en el fundamento técnico y normativo del proceso. En dicha comunicación se argumenta que el Estudio Técnico de Referencia (ETR) elaborado en 2024 no fue utilizado conforme a su propósito legal, que es servir de base para la adopción de un nuevo acuerdo tarifario.

Décimo: Durante el desarrollo del proceso contractual, distintos actores del sector eléctrico y empresarial pusieron en evidencia inconsistencias relevantes entre el acuerdo aprobado por el Concejo y el contenido del pliego de condiciones. Una de las principales alertas fue la modificación del objeto contractual, ya que el pliego eliminó el componente de suministro de energía eléctrica incluido expresamente en el acuerdo, alterando de forma sustancial el alcance autorizado.

Décimo: También se han planteado inquietudes sobre la estructura financiera del contrato, particularmente en lo relacionado con el manejo del impuesto de alumbrado público. La inclusión de una figura fiduciaria para la administración de estos recursos presenta ambigüedades que podrían generar confusión respecto al sujeto activo del tributo, con posibles efectos sobre la solidez jurídica del modelo propuesto.

Décimo primero: Además, se identificaron requisitos técnicos y operativos que podrían resultar excesivos o restrictivos, al incorporar condiciones no previstas en la normativa vigente y sin una justificación técnica detallada. Este tipo de exigencias podría limitar la pluralidad de oferentes y restringir la libre concurrencia en el proceso de selección.

Décimo segundo: La acumulación de observaciones sobre el proceso contractual configura un conjunto de riesgos que podrían derivar en sobrecostos o posibles fallas en la ejecución. En este contexto, debe recordarse que el detrimento patrimonial no se limita a una pérdida efectiva, sino que también abarca riesgos serios, verificables y actuales de afectación a los recursos públicos.

Décimo tercero: La Contraloría no cuenta actualmente con un equipo técnico especializado en temas de energía que le permita ejercer una vigilancia fiscal eficiente y efectiva sobre el proceso de estructuración y contratación del servicio público de alumbrado. Esta situación ya ha sido reconocida por la propia entidad, el cual ha señalado la necesidad de contratar personal especializado para abordar asuntos técnicos complejos como sucedió anteriormente en la investigación de la avenida de los Colibríes en el municipio de Pereira. En este caso particular, la naturaleza del contrato —que involucra estudios técnico-financieros propios del servicio de alumbrado público, como la modernización tecnológica de luminarias, la eficiencia energética, la ingeniería de redes de distribución, y la interoperabilidad con sistemas de telegestión y mantenimiento preventivo— exige un nivel de especialización que supera la capacidad operativa de la Contraloría Territorial.

Décimo cuarto: Frente a la gravedad de estas situaciones, se hace necesaria la intervención funcional excepcional y el ejercicio de control preventivo y concomitante por parte de la Contraloría General de la República, con el fin de

advertir, corregir y evitar la consolidación de un detrimento patrimonial de gran escala para el municipio de Pereira.

PETICIÓN

Se solicita a la Contraloría General de la República **INTERVENCIÓN FUNCIONAL EXCEPCIONAL** a la ejecución del proceso contractual con identificación **SMI-LP-43-2025** publicado por parte de la Alcaldía Municipal de Pereira con propósito de otorgar *concesión para la prestación integral del servicio público no domiciliario de alumbrado público incluyendo la administración, operación, mantenimiento, modernización, expansión, desarrollos tecnológicos asociados al alumbrado público; así como la iluminación ornamental y navideña del municipio de pereira*, en razón de la existencia de un riesgo fiscal relevante y un potencial detrimento patrimonial, derivados de la estructuración de un contrato sin fundamento técnico y jurídico.

La intervención se fundamenta en la existencia de un riesgo fiscal relevante y un potencial detrimento patrimonial, derivados de la estructuración de un contrato sin fundamento técnico ni jurídico suficiente, con posibles omisiones al principio de planeación y economía, que comprometería la sostenibilidad de los recursos públicos municipales.

Si bien el control ordinario recae sobre la contraloría territorial, la trascendencia nacional del caso, la magnitud del compromiso fiscal a largo plazo y la complejidad del esquema concesional adoptado, justifican la activación de la competencia sustitutiva y prevalente de la Contraloría General, conforme a lo previsto en la Resolución 5305 de 2002, el Decreto 403 de 2020 y la Ley 42 de 1993.

Adicionalmente, una vez asumida dicha competencia, se solicita a la Contraloría General la activación del **CONTROL PREVENTIVO Y CONCOMITANTE**, en virtud de que el proceso licitatorio se encuentra aún en curso y presenta elementos de connotación social y económica, en los términos exigidos por el artículo 69 del Decreto 403 de 2020. La emisión de una advertencia temprana permitiría evitar un daño fiscal mayor y corregir deficiencias estructurales antes de consolidar un detrimento al patrimonio público.

FUNDAMENTOS EN DERECHO

I. Fundamento constitucional y legal de la intervención funcional excepcional

El control fiscal es una función pública esencial del Estado, consagrada en el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, conforme al cual la Contraloría General de la República ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de la administración pública y de los particulares que manejen fondos o bienes del Estado. Este control incluye evaluaciones de tipo financiero, de gestión, de resultados y de impacto, bajo criterios de eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales. De manera excepcional, el inciso tercero de este mismo artículo faculta a la Contraloría General para ejercer control posterior sobre las cuentas de cualquier entidad territorial, cuando así lo prevea la ley.

De forma complementaria, el artículo 272 constitucional indica que la vigilancia de la gestión fiscal en los niveles departamental, distrital y municipal corresponde, como regla general, a las contralorías territoriales. Sin embargo, la propia Carta admite que la ley determine supuestos en los que esa competencia pueda ser asumida directamente por la Contraloría General, especialmente cuando se presenten casos excepcionales, riesgo fiscal grave o situaciones de alta connotación social, económica o ambiental.

A partir de este marco constitucional, el Decreto Ley 403 de 2020, por el cual se organiza el sistema de control fiscal, desarrolló la figura de la intervención funcional excepcional como un mecanismo legítimo mediante el cual la Contraloría General ejerce prevalencia sobre las contralorías territoriales, sin que ello implique una eliminación o vaciamiento de estas, sino una sustitución funcional temporal y motivada. Específicamente, el artículo 6 literal f) de dicho decreto establece que la Contraloría General podrá ejercer vigilancia y control fiscal sobre los departamentos, distritos y municipios mediante intervención funcional excepcional, siempre que se configuren situaciones que justifiquen esta medida.

A su vez, el artículo 22 del Decreto Ley 403 de 2020 dispone que esta intervención puede ser solicitada en cualquier tiempo por varios sujetos calificados, incluyendo de manera explícita a las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República. En tal caso, la solicitud debe presentarse acompañada de un informe previo y detallado que exponga las razones fácticas, jurídicas y presupuestales que ameritan la intervención, el cual debe ser aprobado por mayoría absoluta de la comisión respectiva. Esta prerrogativa fortalece el ejercicio del control político y parlamentario sobre la gestión del gasto público en las entidades territoriales.

En el caso específico de Pereira, concurren varios elementos que justifican la activación del control fiscal excepcional. La estructuración y adjudicación del contrato de concesión para el servicio de alumbrado público evidencia riesgos relevantes para el patrimonio público municipal. Se han detectado posibles inconsistencias entre el objeto autorizado por el Concejo Municipal en el Acuerdo 020 de 2024 y el alcance del pliego de condiciones, falta de justificación técnica para la elección del esquema de concesión frente a otras

alternativas identificadas por la consultora GENSA, compromisos de recursos públicos futuros sin estudios de suficiencia fiscal, y posibles barreras injustificadas a la libre competencia en el proceso licitatorio.

Estos hechos constituyen indicios de posible vulneración de principios estructurales de la contratación pública, como el de planeación (artículo 25 de la Ley 80 de 1993), economía (artículo 209 de la Constitución), responsabilidad (artículo 34 de la Ley 80) y selección objetiva (artículo 29 de la Ley 80). De igual forma, pueden generar efectos adversos en las finanzas públicas del municipio, comprometiendo recursos por largos períodos sin soporte fiscal adecuado, lo que activa la necesidad de vigilancia superior.

La Sentencia C-096 de 2023 de la Corte Constitucional clarificó que el concepto de “detrimento patrimonial” no se limita a la existencia de una pérdida efectiva de recursos, sino que comprende también la existencia de riesgos actuales, serios y verificables de afectación al patrimonio público, criterio que resulta plenamente aplicable al caso en cuestión. Por tanto, no es necesario esperar a que se materialice una pérdida para que la Contraloría intervenga: basta con la existencia de indicios estructurales de riesgo fiscal.

Por otro lado, uno de los elementos objetivos que sustenta la solicitud de intervención funcional excepcional es la falta de eficiencia y efectividad en las acciones de vigilancia y control fiscal por parte de la contraloría territorial, conforme lo previsto en el literal c), numeral iii) del artículo 23 del Decreto Ley 403 de 2020. En el caso que nos ocupa, de acuerdo con el señor Perches Giraldo Campuzano, la entidad ya ha recibido varias solicitudes ciudadanas relacionadas con este proceso, sin embargo, algunas de estas observaciones solamente se han socializado directamente con el alcalde Mauricio Salazar, sin que hasta la fecha se adviertan acciones de control fiscal sustantivas o medidas preventivas claramente encaminadas a mitigar los riesgos identificados.

Esta situación es aún más preocupante si se considera que dicho ente de control no cuenta con la capacidad técnica necesaria para ejercer una vigilancia especializada sobre los aspectos más críticos del proceso contractual SMI-LP-43-2025. Este déficit técnico no solo ha sido reconocido en la práctica por la propia entidad de control en temas sobre infraestructura vial como la Avenida de los Colibríes. Por lo cual, representa una limitación estructural que compromete la posibilidad de realizar un control oportuno, integral y preventivo sobre un contrato que involucra montos significativos y un horizonte de ejecución superior a los 20 años. En ese sentido, el estudio técnico-financiera del tributo como fuente de pago requieren conocimientos especializados no sólo en regulación del sector eléctrico y análisis financiero, sino también en aspectos técnicos propios del servicio de alumbrado público, como la modernización tecnológica de luminarias, la eficiencia energética, la ingeniería de redes de distribución, y la interoperabilidad con sistemas de telegestión y mantenimiento preventivo exigen conocimientos avanzados en

regulación energética. Por tanto, resulta necesario que la Contraloría General de la República asuma directamente la investigación y vigilancia de este proceso mediante intervención funcional excepcional, a fin de garantizar un control fiscal técnico, oportuno e independiente, evitando así que las limitaciones del ente territorial comprometan la legalidad y transparencia del contrato en cuestión.

Ante los elementos que componen la excepcionalidad que el Decreto Ley 403 de 2020 en su artículo 23 propone, debe considerarse por parte de la Comisión VI Constitucional y de la Contraloría General de la República que estos factores objetivos anteriormente indicados componen un criterio sólido para mantener la figura protegida pero también para respetar el principio de prevalencia sobre el cual se basa nuestro actual sistema de responsabilidad fiscal. Dadas las imposibilidades técnicas, operativas y de carácter funcional que han limitado en casos de posible alto impacto fiscal y alta relevancia a la Contraloría Municipal de Pereira, existen materias de hecho que demuestran las circunstancias sobre las cuales es coherente la intervención funcional excepcional a cargo de la Contraloría General de la República.

Así las cosas, conforme al marco legal vigente, la Comisión VI Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes se encuentra plenamente habilitada para presentar ante la Contraloría General de la República una solicitud de intervención funcional excepcional, acompañada del presente informe técnico que se propone. Esta solicitud tiene como fin garantizar un control fiscal objetivo, independiente y especializado, en una contratación de alto impacto económico, social y jurídico, evitando que se consoliden prácticas administrativas que puedan derivar en detrimento del patrimonio público o comprometer indebidamente la sostenibilidad financiera de Pereira.

II. Fundamento constitucional y legal del control preventivo y concomitante

La figura del control preventivo y concomitante se encuentra consagrada en el artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019. Esta norma establece que la Contraloría General de la República debe ejercer vigilancia permanente sobre los recursos públicos durante todo su ciclo de ejecución, incluyendo el uso, la contratación y los impactos generados, mediante herramientas tecnológicas y con apoyo del control interno y social.

El Decreto Ley 403 de 2020, en su artículo 67, establece que el control concomitante y preventivo se desarrolla mediante la emisión de "advertencias" por parte del Contralor General de la República con base en ejercicios de seguimiento y vigilancia continua sobre el manejo de los recursos públicos. Así mismo, el artículo 69 del mismo decreto fija como criterios para su ejercicio los casos de trascendencia social, connotación económica y alto impacto ambiental.

En concordancia con lo anterior, la Resolución 762 de 2020 desarrolla la metodología de "seguimiento permanente a los recursos públicos" y establece que este seguimiento debe generar alertas tempranas e insumos para la emisión de advertencias, fortaleciendo así el control fiscal en tiempo real.

En el presente caso, el proceso de estructuración y licitación del contrato de concesión para el servicio de alumbrado público en Pereira compromete una fuente pública específica (el impuesto de alumbrado público), cuya ejecución debe ser objeto de vigilancia constante por parte de la Contraloría. La posible existencia de un desequilibrio fiscal, la ausencia de estudios que respalden la suficiencia de la fuente de pago, y la modificación del objeto contractual frente al acuerdo aprobado por el Concejo, son hechos que justifican la intervención de la Contraloría General desde el momento previo a la adjudicación definitiva.

El alcance del control preventivo y concomitante, entonces, no radica en interferir en las decisiones de los gestores públicos, sino en ejercer un seguimiento riguroso, técnico y en tiempo real que permita advertir sobre riesgos fiscales estructurales, en protección del patrimonio público. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha respaldado este enfoque como un desarrollo del principio de responsabilidad fiscal del Estado y del deber de control efectivo de los recursos, según se desprende de la Sentencia C-096 de 2023.

III. Concurrencia de la intervención funcional excepcional y del control preventivo y concomitante

El marco constitucional anteriormente indicado es el cimiento sobre el que se erige el sistema de control fiscal, en especial bajo condiciones excepcionales como lo son la intervención funcional y el control preventivo y concomitante. Cómo se ha propuesto, la Constitución Política de Colombia establece en su Artículo 267 que la vigilancia y el control fiscal son funciones públicas ejercidas por la Contraloría General de la República y que, en principio, se realizan de forma posterior y selectiva. Sin embargo, a raíz del Acto Legislativo 04 de 2019, este artículo se reforma para ampliar las competencias del control fiscal, permitiendo que también se ejerza de forma preventiva y concomitante cuando las circunstancias lo exijan, y de esta manera, proteger oportunamente el patrimonio público.

Complementariamente, es de recordar que el Artículo 268 de la carta confiere a la Contraloría la facultad de emitir advertencias sobre riesgos inminentes en la gestión de los recursos públicos, lo cual se alinea con la posibilidad de una intervención funcional excepcional que no implica coadministración, sino que busca prevenir daños.

En el plano normativo, el Acto Legislativo 04 de 2019 es parte clave para consolidar la ampliación del control fiscal. Este acto modificó los Artículos 267 y

268, introduciendo expresamente la facultad de ejercer controles en forma preventiva y concomitante. Para su correcta operacionalización, se dictó el Decreto Ley 403 de 2020, que reglamenta la implementación de estas medidas. Dicho decreto entonces precisa que las actividades de control preventivo y concomitante son de carácter excepcional y deben ejecutarse en tiempo real mediante el seguimiento permanente de los ciclos de ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, apoyándose en tecnologías de la información y en la participación activa del control social. Esta normativa consolidada permite que, en situaciones de alto riesgo como las actuales, se lleve a cabo una intervención funcional excepcional para advertir desviaciones o errores del gestor fiscal antes de que se materialicen perjuicios al erario.

Desde la perspectiva jurisprudencial, la interpretación de estos mecanismos ha sido objeto de análisis y ratificación por parte de la Corte Constitucional. En este sentido, la Sentencia de la Corte Constitucional C-140 de 2020 indica que la aplicación de medidas de control preventivo y concomitante es compatible con los principios constitucionales, ya que fortalece la protección del patrimonio público sin vulnerar la autonomía de las entidades administrativas. De igual forma, la Sentencia C-198 de 2020 proferida por la misma Corte subraya la importancia de implementar controles en tiempo real para prevenir daños mayores, apoyándose en el marco ampliado del control fiscal consagrado en el Acto Legislativo 04 de 2019 y su reglamentación específica en el Decreto 403 de 2020. Ambas sentencias entonces permiten justificar la concurrencia de la intervención funcional excepcional con los controles preventivos y concomitantes como un mecanismo legítimo y necesario para la eficiencia y la transparencia en la administración pública.

En síntesis, la concurrencia de la intervención funcional excepcional y el control preventivo y concomitante se sustenta de manera integral en el ordenamiento jurídico colombiano. Los Artículos 267 y 268 de la Constitución Política de Colombia, reformulados por el Acto Legislativo 04 de 2019, junto con la reglamentación operativa contenida en el Decreto 403 de 2020, crean un marco normativo robusto que habilita a la Contraloría General de la República para intervenir de forma proactiva y en tiempo real, sin incurrir en la coadministración de las entidades fiscales ni mucho menos violar las competencias de las contralorías territoriales.

Así las cosas, es posible concluir con certeza que la Contraloría General de la República posee la autoridad para ejercer de manera directa y exclusiva el control preventivo a los gestores fiscales en todo el país, con el propósito de anticipar posibles afectaciones al patrimonio público. En este caso particular, dada la naturaleza estructural del proyecto, la duración del contrato y el monto comprometido, se configura una situación de alta connotación económica y trascendencia social que justifica plenamente la intervención de la Contraloría mediante los mecanismos de control previstos por la Constitución y la ley.

Por lo tanto, la Comisión VI Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, con base en los hechos aquí descritos y la normativa vigente, solicita el **CONTROL FISCAL POSTERIOR Y EXCEPCIONAL** de la Contraloría General de la República sobre el proceso de concesión del servicio de alumbrado público en el municipio de Pereira, y que de manera paralela se active el **CONTROL PREVENTIVO Y CONCOMITANTE** mediante la emisión de advertencias, con el fin de proteger el patrimonio público y evitar la consolidación de un posible detrimento.

DOCUMENTOS ANEXOS

1. Solicitud de suspensión del proceso contractual SMI-LP-43-2025 (radicada el 5 de mayo de 2025).
2. Acuerdo 020 de 2024, "por medio del cual se autoriza al Alcalde para celebrar un contrato de concesión para la prestación del servicio de alumbrado público".
3. Estudio Técnico de Referencia - Alumbrado Público, elaborado por GENSA S.A. E.S.P.
4. Contrato Interadministrativo No. 3798 de 2024, suscrito entre el Municipio de Pereira y GENSA.
5. Acta de Recibo y Entrega del Contrato Interadministrativo 3798 de 2024.
6. Solicitud de aclaraciones y observaciones al pliego - Proceso SMI-LP-43-2025.
7. Observaciones presentadas por la empresa SERVIMATT al proceso licitatorio.
8. Observaciones presentadas por la empresa Sainge S.A.S. al proceso SMI-LP-43-2025.
9. Oficio del Comité Intergremial de Risaralda con observaciones al proyecto de pliegos (25 de marzo de 2025).

NOTIFICACIONES

Recibiré respuesta de manera digital al correo alejandro.garcia@camara.gov.co
Dirección física: Carrera 7 No. 8 - 68 Cuarto piso 4º Edificio Nuevo del Congreso oficina 448b.

Atentamente,



ALEJANDRO GARCÍA RÍOS

Representante a la Cámara por Risaralda