



1104.031

Doctor
JOHN ALBERTO MAYA SALAZAR
Gerente General
Empresas Públicas de Medellín E.S.P.
epm@epm.com.co
Medellín

Asunto: Informe Definitivo Auditoría de Cumplimiento de la Reestructuración -
Empresas Públicas de Medellín E.S.P. - EPM.

Respetado doctor Maya Salazar,

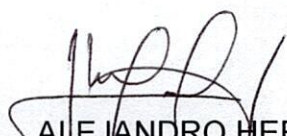
De conformidad con el Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial – PVCFT 2025 de la Contraloría Distrital de Medellín, este ente de control fiscal remite el Informe Definitivo de Auditoría de Cumplimiento de la Reestructuración - Empresas Públicas de Medellín E.S.P. - EPM.

El informe Definitivo de Auditoría acá relacionado y anexado no podrá ser modificado; si luego de la remisión se reciben argumentos o soportes frente al contenido del mismo, éstos serán remitidos a la instancia competente por parte de esta CAAF responsable de la auditoría.

Como resultado de la presente auditoría, la Entidad deberá elaborar, ajustar y presentar el Plan de Mejoramiento Único, con las acciones correctivas y/o preventivas y objetivos, en respuesta al hallazgo establecido por el equipo de auditoría; en tal sentido debe establecer las fechas para su implementación y los responsables de su desarrollo que permita solucionar la deficiencia comunicada en el informe.

El Plan de Mejoramiento único debe ser reportado a través del módulo Anexos Adicionales del aplicativo “Gestión Transparente”, para lo cual la entidad tendrá un plazo de diez (10) días hábiles siguientes a la confirmación de recibido del correo electrónico de envío del Informe Definitivo, de acuerdo con la Resolución 130 del 2 de febrero de 2024.

Atentamente,



ALEJANDRO HERNÁNDEZ JARAMILLO
Contralor Auxiliar de Auditoría Fiscal Soporte Corporativo

Proyectó: Diego T.
Aprobó: Alejandro H.

INFORME DEFINITIVO

AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO - AC
REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DE EPM

VIGENCIA 2024 – 2025

EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P.

MEDELLÍN, NOVIEMBRE 2025

PABLO ANDRÉS GARCÉS VÁSQUEZ
Contralor Distrital de Medellín

JORGE ALEJANDRO URIBE RODRÍGUEZ
Subcontralor

ALEJANDRO HERNÁNDEZ JARAMILLO
Contralor Auxiliar Soporte Corporativo
Coordinador de la Auditoría

OSCAR JOSÉ FRANCO ECHAVARRÍA
Profesional Universitario 2
Líder de Equipo de Auditoría

MEDARDO MOSQUERA AYALA
Profesional Universitario 2

DIANA CAROLINA GALEANO GONZÁLEZ
Técnico Operativo

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1. HECHOS RELEVANTES	4
2. CARTA DE CONCLUSIONES	5
2.1 OBJETIVOS Y CRITERIOS	6
2.1.1 Objetivo General.	7
2.1.2 Objetivos Específicos.	7
2.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA.	7
2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA	8
2.4 MUESTRA DE AUDITORÍA	8
2.5 CONCEPTO Y CONCLUSIONES GENERALES	10
2.5.1 Fundamento del concepto.....	10
2.5.2 Concepto de la evaluación. Sin reservas..	11
2.5.3 Conclusiones Generales	12
2.5.4 Concepto sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno.	13
2.6 HALLAZGO	14
2.7 PLAN DE MEJORAMIENTO	14
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	16
3.1 RESULTADO EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS	16
3.1.1 Resultados en Relación con el Objetivo Específico N°1.	16
3.1.2 Resultados en Relación con el Objetivo Específico N°2.	28
3.1.3 Resultados en Relación con el Objetivo Específico N°3	29

3.1.4	Resultados en Relación con el Objetivo Específico N°4:	29
3.1.5	Resultados en Relación con el Objetivo Específico N°5:	30
4.	CONSOLIDADO DE HALLAZGOS	33

TABLA DE CUADROS

Pág.

Cuadro 1 Selección de Liquidaciones.....	9
Cuadro 2 Contratos Reestructuración.....	10
Cuadro 3 Concepto sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno.....	14
Cuadro 4 Resumen de Observaciones Auditoría de Cumplimiento	33

1. HECHOS RELEVANTES

EPM adelantó un proyecto estratégico de ajuste a su estructura administrativa que buscaba habilitar la plena implementación de su sistema de Gobernanza del Grupo EPM. El núcleo de esta transformación reside en la diferenciación de roles directivos dentro de la misma empresa: se establecieron cargos con un alcance de Núcleo Corporativo (cerebro direccionador del Grupo) y otros con un alcance operativo exclusivo de EPM como empresa individual. De esta forma, el Núcleo Corporativo se consolidará como el centro de dirección que permitirá unificar el marco de actuación y ejercer la rectoría sobre todas las filiales. Por su parte, la empresa operativa EPM será gestionada como una filial más del Grupo, bajo la guía de esta unidad de propósito y dirección, con lo cual se espera una mayor conexión y homologación en el accionar de todo el conglomerado.

La reestructuración administrativa de EPM fue aprobada por la Junta Directiva el 28 de octubre de 2024 e implementada el 12 de mayo de 2025. Este proceso surge como respuesta a la necesidad de ajustar el direccionamiento estratégico frente a cambios del entorno y retos al 2035, tales como: cobertura universal, eficiencia operativa, calidad del servicio, carbono neutralidad y crecimiento del EBITDA. Se contrató el acompañamiento de consultorías externas (BCG, MERCER, Quintero y Quintero) para validar la propuesta y diseñar planes complementarios como el retiro voluntario.

Entre los hechos observados se identifican: falta de claridad en la comunicación institucional, al socializar el proyecto integral de la implementación de un modelo GBS, a través de la creación de una filial, generando ambigüedad en los mensajes y afectando la trazabilidad de la información.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Medellín, 28 de noviembre de 2025

Doctor:
JOHN MAYA SALAZAR
Gerente General
Empresas Públicas de Medellín E.S.P.
Ciudad

Respetado doctor Maya Salazar:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política, la Contraloría Distrital de Medellín realizó Auditoría de Cumplimiento sobre la Reestructuración Administrativa en Empresas Públicas de Medellín E.S.P., de conformidad con lo estipulado en los procedimientos internos debidamente adaptados y documentados, que reglamentaron la Guía de Auditoría Territorial 4 GAT, en el marco de las Normas Internacionales ISSAI; para el ejercicio de control fiscal en Colombia.

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

Es obligación de la Contraloría Distrital de Medellín, expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en la Reestructuración Administrativa – Empresas Públicas de Medellín E.S.P., conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los principios fundamentales de auditoría y las directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo

establecido en el Procedimiento Auditoría de Cumplimiento, en concordancia con las Normas Internacionales ISSAI¹.

Estos principios requieren de parte de la Contraloría Distrital de Medellín, la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidas por la entidad consultada, que fue Empresas Públicas de Medellín E.S.P.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el archivo de gestión de la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal de Soporte Corporativo.

La auditoría fue adelantada por la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal de Soporte Corporativo. El período auditado tuvo como fecha de corte 2025 y abarcó el período comprendido entre la vigencia 2024 y primer semestre del 2025.

Durante el desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento no se presentaron limitaciones que afectaran la ejecución de la auditoría y el cumplimiento de los objetivos propuestos con ocasión del ejercicio auditor.

Los hallazgos se dan a conocer en el presente Informe y son el resultado del análisis y revisión en el desarrollo de los procedimientos establecidos por la Contraloría Distrital de Medellín.

2.1 OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados en la evaluación de la Auditoría de Cumplimiento de la Reestructuración - Empresas Públicas de Medellín E.S.P. - EPM, se describen a continuación.

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

2.1.1 Objetivo General.

Evaluar el cumplimiento normativo, técnico y procedimental del proceso de reestructuración administrativa adelantado por EPM, verificando su conformidad con el marco legal vigente, los principios de buen gobierno corporativo y los criterios de eficiencia, transparencia y sostenibilidad fiscal.

2.1.2 Objetivos Específicos.

- Verificar la legalidad de los actos administrativos que sustentan la reestructuración.
- Evaluar la conformidad del proceso con el marco normativo y la normativa interna de EPM.
- Determinar si se respetaron los derechos laborales en los procesos de desvinculación y reorganización del talento humano.
- Analizar el impacto presupuestal y financiero de la reestructuración, incluyendo contrataciones externas.
- Verificar la transparencia y legalidad en la contratación de consultores externos.

2.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA.

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificación son:

- La reestructuración debe apuntar a la modernización y mejora del servicio (principios de la función administrativa).
- La reestructuración debe responder a la naturaleza jurídica, autonomía administrativa y financiera que le compete a una Empresa Industrial y Comercial del Estado - EICE como EPM.
- La reestructuración debe cumplir las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios, incluyendo cobertura, calidad y financiación.

- La reestructuración debe estar soportada por un estudio técnico que demuestre la necesidad del servicio o las razones de modernización de la administración.
- Los actos administrativos expedidos por la Junta Directiva de la empresa, deben estar acordes por lo permitido en los estatutos.
- La reestructuración y sus contrataciones conexas deben velar para que el impacto financiero y presupuestal refleje un uso de recursos que satisfaga los principios de la economía, eficiencia y eficacia.
- La contratación de los consultores externos debe ser regido por procesos que guarden relación con la normatividad aplicable a la entidad.

2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La Auditoría de Cumplimiento tendrá alcance sobre los hechos económicos desarrollados por la Administración de EPM en materia de la reestructuración administrativa en comento, durante la vigencia 2024 y primer semestre de 2025.

Lo anterior implica profundizar en la evaluación de los controles, de manera que con base en los resultados sea posible identificar áreas críticas del asunto o materia a auditar, para establecer el enfoque de la auditoría, el tipo y alcance de las pruebas que se realizarán. (Papel de Trabajo PT 01-AC Matriz de planeación y ejecución Auditoría de Cumplimiento - Hoja 2. Prueba de recorrido – Riesgos y Controles y Anexo 02-AC Instructivo Matriz de planeación y ejecución Auditoría de Cumplimiento).

2.4 MUESTRA DE AUDITORÍA

Para determinar la muestra, se consideró el alcance de la auditoría, que abarca el período comprendido entre el 1 de enero de 2024 y el 30 de junio de 2025. El criterio técnico aplicado fue el muestreo aleatorio simple, seleccionado por ser el más adecuado para evaluar la importancia y complejidad del asunto auditado.

La selección de la muestra se basó en las liquidaciones de mayor cuantía presentadas para los planes de retiro voluntario y de bonificación por marcha. Se confirmó que estas liquidaciones no habían sido revisadas en ejercicios de auditoría anteriores.

Cuadro 1. Liquidaciones seleccionadas planes de retiro voluntario y de bonificación.

N° Persona	Nombre	Nombre Cargo	Valor Entregado
71681633	SALAZAR VELASQUEZ, JOSE ENRIQUE	PROFESIONAL C MERCADO ENERGÍA MAYORISTA	1.776.926.921
43547025	MUNOZ RAMIREZ, YADIRA	GERENTE CADENA DE SUMINISTRO	1.562.766.629
79043270	ORDUZ AGUILAR, CARLOS ISRAEL	VICEPRESIDENTE GENERACIÓN ENERGÍA	1.351.959.931
43547936	JIMENEZ YEPES, MARTA CECILIA	JEFE-JEFA UNIDAD GESTIÓN LARGO PLAZO GENERACIÓN ENERGÍA	1.276.364.077
70569203	PELAEZ VALENCIA, MARIO	PROFESIONAL C GESTIÓN PROYECTOS E INGENIERÍA	1.263.985.469
70568655	HURTADO RESTREPO, JUAN CAMILO	PROFESIONAL C PLANEACIÓN Y DESEMPEÑO	1.263.176.021
15506628	ROLDAN MACHADO, DIEGO ANTONIO	PROFESIONAL C GESTIÓN REGULATORIA, TRANSACCIONES Y MERCADOS	1.107.341.740
70563261	MUNOZ URIBE, CARLOS ENRIQUE	PROFESIONAL C GESTIÓN PROYECTOS E INGENIERÍA	961.815.325
71648558	CORREA GIRALDO, MAURICIO	JEFE-JEFA UNIDAD HIDROMETRÍA Y CALIDAD GENERACIÓN ENERGÍA	814.726.137
43726761	RAMIREZ SALDARRIAGA, LUZ MYRIAM	PROFESIONAL C FINANZAS Y GESTIÓN DE RIESGOS	804.136.459
71672178	BOTERO MARTINEZ, JUAN CARLOS	PROFESIONAL C PLANEACIÓN Y DESEMPEÑO	789.591.136
71658675	GARCIA RIVERA, DIEGO DE JESUS	PROFESIONAL C FINANZAS Y GESTIÓN DE RIESGOS	770.574.837
15335107	SERNA BEDOYA, LUIS FERNANDO	PROFESIONAL C GESTIÓN REGULATORIA, TRANSACCIONES Y MERCADOS	763.670.732
43561488	CARDONA MARIN, MONICA MARIA	JEFE-JEFA DEPARTAMENTO SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y TI	762.273.014
71642642	SAMPEDRO TOBON, JUAN CARLOS	DIRECTOR-DIRECTORA GESTIÓN DE CAPITALS	755.853.498
71662275	ORTIZ TORRES, JOHN JAIRO	PROFESIONAL C DESARROLLO HUMANO Y ORGANIZACIONAL	715.341.997
70577501	JARAMILLO ZAPATA, JAIRO DE JESUS	PROFESIONAL C EN DERECHO	713.807.751
43537453	GOMEZ MAYA, CLAUDIA CECILIA	JEFE-JEFA UNIDAD OFERTAS HOGARES	710.699.298
43910230	ALEJANDRA RODRIGUEZ RESTREPO	DIRECTOR-DIRECTORA CONSERVACIÓN Y DESARROLLO	799.656.472
16363237	EFRAIN VILLEGAS AGUDELO	DIRECTOR-DIRECTORA GESTIÓN Y DESARROLLO DE AUDITORÍA CORPORATIVA	1.693.630.097
71657058	IVAN DARIO DUQUE ARISTIZABAL	DIRECTOR-DIRECTORA MANTENIMIENTO REDES DISTRIBUCIÓN	930.303.856
Total			21.588.601.398

Fuente: EPM.

Se revisaron igualmente la totalidad de los contratos que correspondieron a la reestructuración administrativa de EPM.

Cuadro 2. Información Contratos de la Reestructuración.

Tabla Muestra de contratación				
Ítem	Nº Contrato	Objeto	Contratista	Valor
1	CW 306342	Emitir y sustentar un concepto técnico sobre el ajuste a estructura administrativa de EPM 2024 y sus recomendaciones	BCG	0
2	OC 2839599	Asesoría en el diseño e implementación de un plan de retiro voluntario compensado para servidores de EPM	Quintero y Quintero	270.322.000
3	OC 2842258	Adquirir el servicio para la valoración de hasta 30 cargos directivos diseñados en el marco de del proyecto de ajuste a la estructura administrativa de EPM que se han ubicado en los niveles organizacionales 0,1 y 2, utilizando la Metodología de Evaluación de Posición Internacional, IPE de MERCER	MERCER	175.185.877
TOTAL				\$445.507.877

Fuente: EPM.

2.5 CONCEPTO Y CONCLUSIONES GENERALES

2.5.1 Fundamento del concepto. El concepto se sustenta en la aplicación de la Guía de Auditoría Territorial (GAT) y las Normas Internacionales de Auditoría ISSAI, complementadas con los procedimientos internos de la Contraloría Distrital de Medellín para auditorías de cumplimiento. La evaluación se desarrolló sobre los hechos económicos y administrativos relacionados con la reestructuración de EPM, correspondientes a la vigencia 2024 y primer semestre de 2025.

Se adoptó un enfoque basado en riesgos, que permitió identificar áreas críticas, evaluar el diseño y efectividad de los controles y determinar el grado de cumplimiento frente a los criterios establecidos (legalidad, transparencia, eficiencia y respeto de derechos laborales). El concepto se fundamenta en evidencia suficiente y apropiada obtenida mediante pruebas documentales y análisis de los actos administrativos, contratos y procesos asociados, conforme al alcance definido en la planeación de la auditoría.

La auditoría concluye que, la reestructuración se fundamentó en criterios estratégicos y busca fortalecer el gobierno corporativo; no obstante, el proceso presentó insuficiencia en aspectos clave: transparencia y publicidad. El diseño de control fue calificado como parcialmente adecuado y la valoración de los controles EFICIENTE, lo que indica que los mecanismos implementados garantizan parcialmente la mitigación de riesgos. Se observa cumplimiento parcial de los principios de la función administrativa (eficacia, economía y celeridad).

2.5.2 Concepto de la evaluación. Sin reservas. Con fundamento en la aplicación de la Guía de Auditoría Territorial (GAT) y las Normas Internacionales ISSAI, la Contraloría Distrital de Medellín concluye que, sobre la base de la evidencia suficiente y apropiada obtenida, el proceso de reestructuración administrativa adelantado por EPM cumple, en todos los aspectos significativos, con los criterios definidos en el alcance de la auditoría: legalidad de los actos administrativos, respeto de derechos laborales, conformidad normativa, transparencia en la contratación y uso eficiente de los recursos.

La evaluación se realizó bajo un enfoque basado en riesgos, aplicando procedimientos diseñados para proporcionar seguridad razonable, conforme a los principios de independencia, objetividad y escepticismo profesional. No se presentaron limitaciones que afectaran el alcance ni la calidad de la evidencia obtenida.

En consecuencia, se emite un concepto sin reservas, indicando que la información revisada y las condiciones observadas son conformes con los criterios aplicados, sin perjuicio de las oportunidades de mejora identificadas, las cuales se detallan en el hallazgo administrativo establecido.

2.5.3 Conclusiones Generales: los resultados de la auditoría de cumplimiento Reestructuración EPM, permiten concluir:

Se comprobó la legalidad de los actos administrativos que sustentan la reestructuración, conforme a la normativa aplicable y los estatutos internos de EPM. Sin embargo, se identificaron debilidades en la aplicación del principio de publicidad y transparencia en la comunicación institucional, lo que configura un riesgo que debe ser atendido mediante acciones correctivas.

El proceso se ajustó al marco normativo y a la normativa interna de EPM, evidenciándose la aprobación de decretos y directivas por la Junta Directiva. No obstante, se presentó una limitación en la oportunidad de entrega de evidencia documental (acta completa), lo que afectó la trazabilidad del control.

Se verificó el respeto de los derechos laborales en los procesos de desvinculación y reorganización del talento humano. Las liquidaciones revisadas se realizaron conforme a los parámetros establecidos, sin evidenciar afectación a garantías laborales.

El impacto presupuestal y financiero de la reestructuración se encuentra soportado en estudios técnicos y proyecciones estratégicas. Aunque los costos fueron significativos, se justifican en función de los objetivos de eficiencia y gobernanza planteados, sin evidenciar irregularidades en la destinación de recursos.

Los procesos de contratación de consultores externos cumplieron con los principios de economía, eficiencia y eficacia, conforme a la normativa aplicable. No se identificaron irregularidades en la selección ni en la ejecución contractual.

En el proceso de reestructuración administrativa en EPM se evidenció el cumplimiento de los principios de la función administrativa; sin embargo, se identificaron deficiencias específicas en cuanto a la transparencia, publicidad y comunicación, tal como se detalla en los apartados siguientes:

- **Ambigüedad en la Información:** La preocupación central gira en torno a la falta de claridad en la comunicación de los pormenores del proyecto GBS. La creación de una filial, especialmente, ha generado interrogantes sobre el alcance real de la nueva estructura; el manejo del talento humano (se ha informado que la filial se crearía en Medellín y se poblaría "desde cero" con procesos abiertos, mientras los servidores actuales seguirían en EPM).

- **Controversia sobre el Enfoque (Negocio vs. Mejora Organizacional):** es un punto de debate la posible pretensión de "negocio" de la filial GBS versus los objetivos de mejora organizacional de EPM (ampliación de cobertura, servicios, y avance tecnológico). El modelo GBS busca unificar y estandarizar procesos para lograr eficiencia operativa y un enfoque digital, lo cual podría alinearse con la mejora organizacional.

En consecuencia, en el contexto de la reestructuración y el GBS, se puede indicar que EPM ha avanzado en una evolución organizacional que ha implicado la reducción de cargos directivos y el objetivo de transformar el actual Centro de Servicios Compartidos (CSC) hacia una Subgerencia de Servicios Globales y la posible filial GBS.

Justamente la implementación de un GBS en una empresa de servicios públicos con carácter público como EPM, requiere un nivel de diligencia y comunicación que va más allá de lo habitual, debido a su responsabilidad social y el manejo de recursos públicos. Los principios de la función administrativa exigen que cualquier decisión que impacte el patrimonio o la naturaleza de la entidad sea comunicada de manera oportuna, completa y accesible a los diferentes grupos de interés.

2.5.4 Concepto sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno. En cumplimiento del numeral 6° del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia², la Contraloría Distrital de Medellín evaluó los riesgos y controles establecidos por el sujeto de control conforme a los parámetros mencionados en la Guía de Auditoría Territorial en el Marco de las Normas Internacionales de Auditoría ISSAI.

Teniendo en cuenta, que en la evaluación al diseño del control se registra un resultado Parcialmente adecuado; y la efectividad de los controles arrojó un resultado de Eficiente; se emite un concepto sobre la calidad y eficiencia del control interno de Eficiente, dado que, de acuerdo a los criterios establecidos, la evaluación arrojó una calificación de 1.2 como se ilustra en el siguiente cuadro:

² Sobre la atribución del Contralor General de la República, de conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control interno fiscal, y como parte de éste, la Contraloría Distrital de Medellín.

Cuadro 3. Concepto sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno

VALORACIÓN CALIDAD DEL DISEÑO DLE CONTROL (25%)	RIESGO COMBINADO		VALORACIÓN DE LA EFICIENCIA DE LOS CONTROLES (75%)	CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL FISCAL INTERNO INTERNO
Parcialmente adecuado	2,00	Bajo	EFICIENTE	1,2 EFICIENTE

Fuente: CDM, papel de trabajo PT01

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

2.6 HALLAZGO

Como resultado de la auditoría, la Contraloría Distrital de Medellín constituyó un (1) hallazgo administrativo por riesgo de afectación de los Principios de Publicidad y Transparencia en la comunicación corporativa de la empresa.

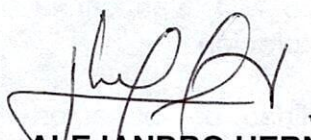
2.7 PLAN DE MEJORAMIENTO

Como resultado de la presente auditoría, la entidad debe elaborar, ajustar y presentar el Plan de Mejoramiento Único, con las acciones correctivas y/o preventivas y objetivos, en respuesta al hallazgo establecido por el equipo de auditoría; en tal sentido debe establecer las fechas para su implementación y los responsables de su desarrollo que permita solucionar la deficiencia comunicada en el informe.

El Plan de Mejoramiento debe ser reportado a través del aplicativo Gestión Transparente módulo Anexos Adicionales dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo del informe, en cumplimiento de lo establecido por la Resolución 130 del 2 de febrero de 2024.

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del aplicativo Gestión Transparente módulo Anexos Adicionales dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución 130 del 2 de febrero del 2024.

Atentamente,



ALEJANDRO HERNÁNDEZ JARAMILLO
Contralor Auxiliar de Auditoría Fiscal Soporte Corporativo

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 RESULTADO EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS

3.1.1 Resultados en Relación con el Objetivo Específico N°1: verificar la legalidad de los actos administrativos que sustentan la reestructuración.

Criterio de evaluación Vs Condición: Se verificó la legalidad de los actos administrativos, en especial lo que tiene que ver con la ley 489 de 1998, ley 909 de 2004, y ley 1821 de 2016. No obstante, como resultado de la auditoría se detectó la siguiente situación de incumplimiento que fue validada como observación de auditoría.

HALLAZGO 1. Posible afectación de los Principios de Publicidad y Transparencia en la comunicación de la empresa en lo referente a la implementación del modelo Global Business Service (GBS).

En el marco del pilar #2 Evolución del Centro de Servicios Compartidos, que tiene como objetivo *“facilitar el logro de la estrategia de EPM: eficiencia y calidad, a través de un CSC evolucionado hacia un GBS (Global Business Service)”*, la entidad sugirió a través de 5 fases el avance de este propósito descrito.

Este pilar contó con la consultoría de la firma McKinsey, la cual analizó el estado del CSC en 4 grandes palancas, identificó sus puntos críticos, elaboró una propuesta de hoja de ruta para transformar las tres verticales principales (Talento Humano, Finanzas, y Servicios Soporte) hacia un modelo centralizado y optimizado. En otras palabras, la Consultora se orientó en el qué mejorar del CSC en busca de obtener la modernización de la Organización.

En dirección a lo anterior, EPM el 10 de octubre de 2025 expide un comunicado en el que expresa: *“Uno de los pilares que contempla la estrategia de Evolución Organizacional es el tránsito del actual Centro de Servicios Compartidos (CSC) hacia una subgerencia Servicios Globales. Hoy tenemos unos procesos fragmentados, distribuidos en diferentes áreas, lo que queremos es unificarlos, estandarizarlos para tener una mayor eficiencia operativa y un enfoque digital consolidado.*

Si bien, la creación de una nueva filial (GBS - Centro de Servicios Globales) aún no ha sido un tema llevado a Junta Directiva para su aprobación, si se encuentra actualmente en revisión desde diferentes aspectos importantes para su constitución como parte de la Evolución Organizacional”.

Igualmente, el Gerente General en una manifestación en redes sociales, indicó que: “...si se crea una filial es en Colombia, es en Antioquia, es en Medellín...” Este audio fue escuchado por el Equipo Auditor el 11 de octubre. Como se puede apreciar, según comunicado del 10 de octubre, el tema no se había llevado a Junta Directiva, el audio del 11 de octubre tampoco genera certeza de la creación de la filial; además, el 24 de octubre de 2025 en el recinto del Concejo en presentación realizada a la Corporación se indicó que después de realizar unos estudios rigurosos, Medellín fue la ciudad mejor calificada de acuerdo a ciertos atributos y que por lo tanto era la recomendada, en caso tal de crearse la filial, aspecto éste que reiteró el Gerente no se había llevado a decisión en Junta Directiva, anotando que de crearse, tendría así mismo, **una perspectiva de unidad de negocio.**

No obstante lo anterior, es decir, las expresiones de incertidumbre sobre si se creará o no una filial, se contrasta con la respuesta dada por EPM a la Contraloría el 7 de octubre, la cual se describe más adelante en la evidencia, donde se asegura que dicha filial si sería creada en el segundo semestre del 2026.

Así, es preciso anotar, que estas comunicaciones efectuadas por la Administración, se presentaron, tal como lo advierte el señor Gerente General; *“a raíz de ciertas manifestaciones o publicaciones que han circulado últimamente en redes sociales respecto a que EPM se va a privatizar, a que EPM va a crear una filial en el exterior...”* Es decir, que no fue por iniciativa de la misma Empresa que quería convocar a sus grupos de interés para darles a conocer lo que posiblemente haría en el futuro, sino porque parte de éstos grupos estaban expresando sus opiniones y preocupaciones.

Lo cual es corroborado por la Administración, cuando en la respuesta por correo electrónico del 7 de noviembre, afirma sobre el posible hecho irregular formulado por la Contraloría Distrital que: *“De cara a los funcionarios de EPM directamente impactados y al público en general, se consideró más acorde con el principio de transparencia socializar el proyecto de forma completa en lugar de sólo ir socializando las aprobaciones puntuales de la junta directiva”.*

Todo lo esbozado pone de manifiesto que, EPM en algunas declaraciones da a entender que lo de la creación de una nueva filial es solo una propuesta, una estructuración, una recomendación, y en otras, expresa que lo de la filial es un

hecho, que se va a crear en Medellín, en el segundo semestre del 2026, con personal externo a EPM, con asignaciones salariales y beneficios diferentes a los de EPM. Esta ambigüedad, aunada a la no comunicación en forma oportuna a todos los grupos de interés, ha generado un hecho notorio que este Ente Fiscalizador debe cuestionar.

En consecuencia, se presentaron debilidades identificadas en la gestión de la información, la oportunidad en su entrega a los diferentes grupos de interés y confusa comunicación institucional en la creación de una filial para implementar el modelo GBS, lo que afecta los principios de transparencia y publicidad consagrados en la Constitución y las leyes 489 de 1998, 1437 de 2011 y 1712 de 2014.

Evidencia:

En consulta realizada el 1° de octubre de 2025, durante la fase de ejecución de la Auditoría de Cumplimiento a la Reestructuración Administrativa de EPM, se solicitó lo siguiente: *“Según entendemos por la información recibida, en CSC se crea una filial, enviar copia del Acto de creación”.*

Al respecto la Administración el 7 de octubre de 2025 a través de correo electrónico manifestó: *“En atención a la solicitud de la Contraloría, respecto a que en CSC se crea una filial, enviar copia del Acto de creación, compartimos la siguiente claridad: a la fecha no se ha creado la filial, en el marco del pilar#2 Evolución del Centro de Servicios Compartidos que tiene como objetivo “facilitar el logro de la estrategia de EPM: eficiencia y calidad, a través de un CSC evolucionado hacia un GBS (Global Business Service)” y cuenta con la consultoría de la firma McKinsey. Es de resaltar que actualmente, se está desarrollando la etapa 1 de centralización de los servicios de las verticales talento humano, finanzas y soporte administrativo al interior de EPM, y se tiene planeado crear la filial para el segundo semestre de 2026...”*

A pesar de las declaraciones descritas en la observación (del 10, 11 y 24 de octubre), el 7 de octubre de 2025, es decir, fecha anterior a las referidas, en respuesta a una solicitud de la Contraloría sobre el Acto de creación de la filial, la Administración manifestó que, se tenía planeado crear la filial para el segundo semestre de 2026.

En otros documentos relacionados por EPM sobre la socialización de los temas en comento elaborados en los meses de agosto y septiembre, se advierte que; *“La creación de la nueva filial, para este caso concreto no implica una sustitución patronal ni un traslado automático de personal; ya que el poblamiento de esta filial o vehículo no está previsto poblarlo con los servidores actuales de EPM.*

... La nueva filial que se está configurando para implementar el modelo GBS contará con un esquema patronal diferente al de EPM, lo que implica una estructura salarial, de beneficios y de vinculación distinta y no se tiene previsto poblarla con personal de EPM. (NFT)".

Incluso, en la respuesta al informe preliminar la Administración manifiesta: "En la fase de creación de la nueva filial, se analizaron tres escenarios: mantener el CSC en EPM, trasladarlo a una filial existente, o crear una nueva filial. Se recomienda esta última por sus beneficios en costos, enfoque y eficiencia. El nuevo CSC se diseñará como un centro de capacidades globales, con una visión de expansión hacia todas las filiales del Grupo EPM, nacionales e internacionales".

Criterios:

La empresa no cumplió con el principio de la función administrativa de publicidad establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, que fue retomado en el artículo 3° de la ley 489 de 1998 y 1437 de 2011, por lo cual la organización debió ser clara y abierta respecto a la decisión de la creación de una filial para migrar los servicios del CSC, esto generó desconfianza en los diferentes grupos de interés, caso sindicatos, algunos Concejales, opinadores en redes sociales interesados en el tema, los cuales generaron en la ciudad un debate al respecto.

En el mismo sentido, EPM da cumplimiento parcial al artículo 32 de la citada Ley 489 de 1998 en lo relacionado con el Principio de Transparencia, en especial lo señalado en el literal f):

Artículo 32.- Democratización de la Administración Pública. Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

f). Aplicar mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa. (Subrayas fuera de texto).

Lo anterior descrito también guarda relación con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, el cual establece el deber de las autoridades administrativas de promover y garantizar la participación ciudadana en las actuaciones de interés general. Al igual que señala que las actuaciones administrativas se deben

desarrollar, especialmente, con arreglo a los principios de participación, responsabilidad, transparencia y publicidad, de conformidad con el artículo 3 de la citada ley.

Causa:

Lo analizado y evidenciado por el equipo auditor es producto de debilidades en los aspectos comunicacionales de la reestructuración administrativa, en la medida que, no se socializó desde un principio con los diferentes grupos de interés, la creación de una filial para la implementación del modelo GBS, independientemente si estaba aprobada o no por Junta Directiva.

En definitiva, la causa fundamental de las debilidades en la gestión de la información, la oportunidad y la comunicación institucional descrita en la observación, es la falta de alineación y consistencia entre los mensajes comunicados por la Administración de EPM a diferentes grupos de interés (Contraloría, empleados, público general, Concejo) respecto a la creación de la filial GBS.

Efecto:

Ahora bien, según el estudio de la firma McKinsey, el modelo CSC de EPM, con más de 10 años de operación, presentaba brechas estratégicas que limitaban su competitividad. Enfatizaron que el GBS representa una evolución necesaria del CSC que se alinea con las tendencias corporativas globales para optimizar las funciones de soporte.

En resumen, el GBS permite que las funciones de soporte pasen de ser un simple proveedor de servicios transaccionales a un socio estratégico que impulsa la eficiencia, la innovación digital y la excelencia operativa a nivel de todo el grupo empresarial.

En otras palabras, los beneficios de migrar de un CSC a un GBS es válido para los objetivos trazados por la Matriz, toda vez que la opción de mejora estaba en: *“ampliar la cobertura de servicios a todas las subsidiarias, aumentar la centralización y adoptar tecnologías avanzadas para mejorar la eficiencia operativa y la escalabilidad.* Del mismo modo, las deficiencias en las comunicaciones y ambigüedades en la precisión de la información, podrían desembocar en riesgos de litigios y demandas para la Empresa. Por lo tanto, lo anterior **configura un Hallazgo Administrativo.**

POSICIÓN CONTRALORÍA DISTRITAL DE MEDELLÍN

No es de recibo la respuesta dada por el sujeto vigilado, en la medida que no se atiende, de manera sustancial, lo observado por el Organismo de Control Fiscal en lo referente a los principios constitucionales de publicidad y transparencia; así como tampoco se desvirtúa la causa principal de lo evidenciado, la cual corresponde a *debilidades en los aspectos comunicacionales de la reestructuración administrativa, en la medida que, no se socializó desde un principio con los diferentes grupos de interés, la creación de una filial para la implementación del modelo GBS, independientemente si estaba aprobada o no por Junta Directiva.*

Al respecto, señala en su misiva EPM E.S.P., con respecto al acta de junta directiva N° 1819 del 02/09/2025, aprobada por este órgano el 18/11/2025, que:

“La consultoría actual con McKinsey incluye los análisis de la creación de la nueva filial para una etapa posterior y una vez se logren la homologación y consolidación de procesos se presentará a la Junta para su consideración.”
(Negrillas y subrayas fuera de texto)

Sintetizando frente a dicha acta, lo siguiente:

- *Existe una estrategia integral de evolución del actual ese hacia un modelo GBS, **que contempla la creación de una nueva filial.***
- *La Junta Directiva fue informada de esta estrategia, aclarándosele que la solicitud de aprobación presentada en la sesión del 2 de septiembre de 2025 se limitaba a la centralización de procesos al interior de EPM a través de la nueva Subgerencia Servicios Globales.*
- *También se le informó a la Junta Directiva **que la creación de una nueva filial era una etapa posterior y que se le presentaría para consideración más adelante.***
(Negrillas y subrayas fuera de texto)

Concluye la Entidad frente a dicho documento que:

“En ningún momento la Junta Directiva tomó una decisión referente a la creación de una nueva filial (página 2).” (Negrillas y subrayas fuera de texto)

Más adelante señala la empresa, en relación a la causa de lo observado y conclusiones del informe, que:

La estrategia integrada de comunicación y gestión del cambio se concentró en los equipos de empleados impactados en función de la matriz que para este efecto se construyó previamente a la aprobación y creación de la nueva Subgerencia de Servicios Globales, como una dependencia de la Gerencia de Abastecimiento y Logística de EPM (páginas 5 y 6). (Negrillas y subrayas fuera de texto)

... La prioridad de comunicación para esta etapa inicial de implementación del Pilar 2 (Evolución del Centro de Servicios Compartidos) de Evolución Organizacional está en informar a los públicos directamente involucrados, **por ejemplo, los empleados de las dependencias que conforman desde octubre pasado la nueva Subgerencia de Servicios Globales, y los representantes de los sindicatos, como ha ocurrido en distintos momentos (página 2).** (Negrillas y subrayas fuera de texto)

... **Como es un tema que aún está en estructuración y no ha surtido las aprobaciones requeridas, no es foco de acciones específicas de comunicación. Este aspecto puntual hará parte de otra etapa más avanzada que requiere una estrategia de comunicación robusta y totalmente alineada con lo definido y no a partir de supuestos** (páginas 2 y 3). (Negrillas y subrayas fuera de texto)

Continúa la empresa:

... Estamos totalmente de acuerdo, máxime cuando la implementación de un Centro de Servicios Globales requiere de una estrategia de comunicación con un nivel diferenciado dado su impacto y relevancia. **Sin embargo, la creación de una filial para este fin es solo una propuesta dentro de una hoja de ruta que tendrá que surtir todas las aprobaciones legales necesarias. Una vez sea un hecho,** en su responsabilidad, EPM comunicará a los grupos de interés lo correspondiente en aras de una comprensión del alcance de este hito (página 3). (Negrillas y subrayas fuera de texto)

... **Es necesario precisar que la creación de una filial para implementar un Centro de Servicios Globales es una propuesta que no ha surtido el proceso de validaciones necesarias para que sea un hecho y, por ende, aún no requiere una estrategia específica de divulgación** (página 4). (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Al respecto, el Ente de Control encuentra la anterior información consistente con los elementos de la observación, toda vez que si bien en el acta N° 1819 no se aprobó

la filial como tal, en dicha reunión sí se dieron a conocer los análisis para la creación de esta, situación que como lo afirma EPM, la estrategia de comunicación solo se concentró en los empleados relacionados con la aprobación de la nueva subgerencia, más no los análisis y el devenir en que desembocaría dicha subgerencia en una nueva filial. Sobre este particular, este Ente de Control determinó que los resultados de la consultoría contratada con la firma McKinsey, debieron también gozar de divulgación, en el marco de los principios establecidos en la Ley 1712 de 2014, *por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*:

ARTÍCULO 2. Principio de máxima publicidad para titular universal. Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley.

ARTÍCULO 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.

Principio de la divulgación proactiva de la información. El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros. (Negritas y subrayas fuera de texto).

Por otro lado, resalta la Empresa que “en el contexto de transformaciones internas o reestructuraciones de entidades públicas que participan en mercados en competencia -como ocurre en EPM y en general en las empresas de servicios

*públicos domiciliarios- la publicidad debe armonizarse con otros principios igualmente relevantes, **como la reserva legal, la protección de información estratégica, el secreto comercial y el derecho a la libre competencia económica.** (Negrillas y subrayas fuera de texto).*

En el anterior sentido, establece la citada Ley en los artículos 18 al 21, lo siguiente:

*Artículo 18. Información exceptuada por daño de derechos a personas naturales o jurídicas. **Es toda aquella información pública clasificada**, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito, siempre que el acceso pudiere causar un daño a los siguientes derechos:*

- a) El derecho de toda persona a la intimidad, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público, en concordancia con lo estipulado por el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011.*
- b) El derecho de toda persona a la vida, la salud o la seguridad;*
- c) Los secretos comerciales, industriales y profesionales*

*PARÁGRAFO. **Estas excepciones tienen una duración ilimitada** y no deberán aplicarse cuando la persona natural o jurídica ha consentido en la revelación de sus datos personales o privados o bien cuando es claro que la información fue entregada como parte de aquella información que debe estar bajo el régimen de publicidad aplicable*

*Artículo 19. Información exceptuada por daño a los intereses públicos. **Es toda aquella información pública reservada**, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito en las siguientes circunstancias, siempre que dicho acceso estuviere expresamente prohibido por una norma legal o constitucional:*

- a) La defensa y seguridad nacional;*
- b) La seguridad pública;*
- c) Las relaciones internacionales;*
- d) La prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso;*
- e) El debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales;*
- f) La administración efectiva de la justicia;*
- g) Los derechos de la infancia y la adolescencia;*
- h) La estabilidad macroeconómica y financiera del país;*
- i) La salud pública.*

PARÁGRAFO. Se exceptúan también los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos.

Artículo 20. Índice de Información clasificada y reservada. Los sujetos obligados deberán mantener un índice actualizado de los actos, documentos e informaciones calificados como clasificados o reservados, de conformidad a esta ley. El índice incluirá sus denominaciones, la motivación y la individualización del acto en que conste tal calificación.

Artículo 21. Divulgación parcial y otras reglas. En aquellas circunstancias en que la totalidad de la información contenida en un documento no esté protegida por una excepción contenida en la presente ley, debe hacerse una versión pública que mantenga la reserva únicamente de la parte indispensable. La información pública que no cae en ningún supuesto de excepción deberá ser entregada a la parte solicitante, así como ser de conocimiento público. La reserva de acceso a la información opera respecto del contenido de un documento público pero no de su existencia.

Ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra o no en su poder o negar la divulgación de un documento, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información. (Negritas y Subrayas fuera de texto).

Con respecto al anterior articulado, si bien EPM E.S.P., señala en su respuesta que la información relacionada con la posibilidad de creación de una nueva filial goza de reserva legal, encuentra el Ente de Control Fiscal que no basta solamente con la sola enunciación de dicha afirmación, sino, que debe surtir la entrega debida de los soportes y actos que den cuenta de la declaratoria de reserva legal o clasificada. En los mismos términos ha conceptuado el Departamento Administrativo de la Función Pública a través del concepto 089871 del 15 de marzo de 2021, en el que determina:

“ARTÍCULO 28. Carga de la prueba. Le corresponde al sujeto obligado aportar las razones y pruebas que fundamenten y evidencien que la información solicitada debe permanecer reservada o confidencial. En particular, el sujeto obligado debe demostrar que la información debe relacionarse con un objetivo legítimo establecido legal o constitucionalmente. Además, deberá establecer si se trata de una excepción contenida en los Artículos 18 y 19 de esta ley y si la revelación de la información causaría un daño presente, probable y específico que

excede el interés público que representa el acceso a la información.” (Negritas y Subrayas fuera de texto).

“Conforme con lo anterior, se observa que es derecho de toda persona el solicitar y recibir información, siempre y cuando la misma sea de carácter público y no se encuentre exceptuada como información pública clasificada o reservada según la Constitución o la Ley.”

“Aunado a ello, se resalta que en los términos de la normativa transcrita, toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, exceptuando toda aquella información pública clasificada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito, siempre que el acceso pudiere causar un daño al derecho de toda persona a la intimidad, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público; el derecho de toda persona a la vida, a la salud o a la seguridad; los secretos comerciales, industriales y profesionales, así como los estipulados en el parágrafo 77 de la Ley 1474 de 2011.”

“Igualmente, los sujetos obligados deberán mantener unos índices actualizados de los actos, documentos e informaciones calificados como clasificados o reservados; de conformidad con esta ley, este incluirá sus denominaciones, la motivación y la individualización del acto en que conste tal calificación.”

“De considerar el sujeto que existe algún documento o parte del mismo de los que se están solicitando, que tiene carácter reservado, le corresponderá en su condición de sujeto obligado aportar las razones y pruebas que fundamenten y evidencien que la información solicitada debe permanecer reservada o confidencial. En particular, debe demostrar que la información debe relacionarse con un objetivo legítimo establecido legal o constitucionalmente, o si se trata de una excepción contenida en los Artículos 18 y 19 de esta ley y si la revelación de dicha información causaría un daño presente, probable y específico que excede el interés público que representa el acceso a la información.”

La Contraloría Distrital de Medellín reconoce la explicación suministrada por la entidad, en la que se invoca el manejo cauteloso de la información estratégica y el principio de reserva para salvaguardar la viabilidad del proceso y la estabilidad operativa. Se admite la necesidad de proteger análisis internos y datos de carácter reservado durante las etapas de formulación estratégica, conforme a las disposiciones legales aplicables.

Sin embargo, es preciso delimitar el alcance de esta reserva. Si bien la etapa de *análisis y discusión interna* puede ameritar una divulgación diferida, el Principio de Publicidad se activa de manera obligatoria y oportuna una vez que la información trasciende el ámbito de la mera *propuesta o análisis preliminar* y se convierte en una recomendación adoptada o en un direccionamiento que tiene implicaciones directas para los grupos de interés o el funcionamiento general de la organización.

Resulta necesario precisar, que la denominada reserva invocada por EPM carece de sustento constitucional y legal cuando se trata, como en el presente caso, de información relativa a procesos de reestructuración interna y a la identificación y comunicación de grupos de interés.

La transparencia es la regla y la reserva es la excepción. Así lo consignan los artículos 23, 74, 209 de la Constitución Política de Colombia, desarrollados por la ley 1712 de 2014, que imponen a toda autoridad pública un deber positivo de publicidad y máxima divulgación, admitiendo la reserva únicamente cuando exista norma expresa. No obra en el ordenamiento jurídico disposición alguna que califique como reservada la información de carácter organizacional, menos aún aquella que define las líneas de una reestructuración o la caracterización de los sujetos afectados o beneficiados de la gestión pública.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido uniforme en señalar que ninguna entidad puede auto declarar la existencia de una reserva; esta debe estar prevista por el legislador y acompañada de una motivación clara, un análisis de daño y la demostración de que su divulgación comprometería un interés público superior. Nada de ello se observa en el caso analizado.

Por lo contrario, la información solicitada tiene una naturaleza eminentemente pública, en tanto determina el modo en que la administración reorganiza sus funciones y operaciones, afecta a los servidores y redefine su relación con los grupos de interés. Su entrega fortalece la participación, el control ciudadano y la comprensión de las decisiones que impactan directamente a la comunidad y a los administrados; situación ésta que incluso fue compartida por varios concejales de la Ciudad en la sesión del 24 de octubre de 2025, cuando esgrimieron a la Administración la importancia de mantenerlos informados sobre este tipo.

Con base en la línea argumental expuesta, para el Ente de Control Fiscal, la falta de oportunidad en la divulgación de los análisis y resultados de la consultoría en referencia a la creación de una nueva filial en el grupo EPM, la cual se encargaría del CSC y/o GBS; constituye afectación a los principios de publicidad y

transparencia, por ello, lo observado continuará en calidad de Hallazgo Administrativo.

3.1.2 Resultados en Relación con el Objetivo Específico N°2: evaluar la conformidad del proceso con el marco normativo y la normativa interna de EPM.

Criterio de evaluación Vs Condición: Se constató el cumplimiento del marco normativo interno, se diseñaron decretos, directivas y marcos de actuación aprobados por la Junta Directiva; a pesar de lo anterior, no se envió al órgano de control, antes de la entrega del informe preliminar, un acta completa que no se había aprobado y firmado, lo que limitó de alguna manera la evidencia documental.

En el marco del procedimiento para adelantar la reestructuración en comento, se definió que la competencia para la clasificación de los empleados públicos de libre nombramiento y remoción en EPM corresponde a la Junta Directiva, por lo cual era menester atender lo dispuesto en el artículo 5º del Decreto Ley 3135 de 1968. Esta norma establece que por regla general "las personas que prestan sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado son trabajadores oficiales y excepcionalmente empleados públicos de libre nombramiento y remoción los que la junta directiva defina entre aquellos que desarrollen actividades de dirección o confianza.

La Junta Directiva de EPM es la autoridad competente para aprobar el manual de descripción con todos sus elementos al momento de la creación de un nuevo empleo; dicha creación debe sujetarse a las disposiciones de la Ley 909 de 2004 y sus normas reglamentarias, en atención al régimen aplicable a los empleados públicos de la entidad, garantizando el cumplimiento de todos los requisitos de ley. Uno de ellos, es que concomitantemente con su creación se defina el perfil y los requisitos de estudio y experiencia necesarios.

Por otro lado, tratándose de los cargos de los trabajadores oficiales, la cosa es diferente, pues ellos se vinculan mediante un contrato de trabajo y no mediante una relación legal y reglamentaria; por tal razón, y no existiendo norma que disponga nada en contrario, en la creación de dichos cargos la junta solo le corresponde señalar la función básica, tal y como históricamente se ha hecho en EPM, al amparo del artículo 20 literal k) de los Estatutos.

En definitiva, se evaluaron normas tales como: Constitución Política (art 209), Ley 489 de 1998, Ley 142 de 1994, Decreto Ley 1567 de 1998 y Ley 909 de 2004, decretos emitidos por Junta Directiva de EPM 833, 834, y 835 de 2024; Acta 1803

del 2024; decretos 849, 850, 868, 869, y 870 de 2025; Actas 1809, 1811, y 1812 de 2025, entre otras.

3.1.3 Resultados en Relación con el Objetivo Específico N°3: determinar si se respetaron los derechos laborales en los procesos de desvinculación y reorganización del talento humano.

Criterio de evaluación Vs Condición: Se comprobó que el estudio técnico existe, y tiene el concepto de la firma consultora Boston Consulting Group (BCG) que valida el mismo; los planes para llevar a cabo la reestructuración se efectuaron a los siguientes públicos: facilitador de soluciones; retroactividad cesantías; salarios personalizados; restricciones médicas; menos de 3 años de pensión/edad retiro forzoso; y reactivación prima por marcha.

En el plan de retiro voluntario se acogieron 262 servidores, mientras que en la reactivación de la bonificación en marcha 9 directivos, para un total de 271 personas. Las liquidaciones que se cotejaron a los 21 servidores determinados en la muestra de auditoría, que en valores representa el 33% (\$21.588.601.398), fueron realizadas de acuerdo con los parámetros económicos acordados para la reestructuración administrativa en EPM.

3.1.4 Resultados en Relación con el Objetivo Específico N°4: analizar el impacto presupuestal y financiero de la reestructuración, incluyendo contrataciones externas.

Criterio de evaluación Vs Condición: La reestructuración en términos económicos, en lo que tiene que ver con la desvinculación del personal y su respectiva liquidación, terminó costando \$65.442.144.735, correspondiente a 271 servidores.

Las tres (3) contrataciones externas vinculadas directamente a la reestructuración ascendieron a \$445.507.877, las cuales tenían como objeto emitir y sustentar un concepto técnico sobre el ajuste a estructura administrativa de EPM 2024 y sus recomendaciones; realizar asesoría en aspectos estratégicos y claves que conforman un plan de retiro voluntario para determinar el diseño óptimo detallado y garantizar su viabilidad; y valoración de hasta 30 cargos directivos diseñados en el marco del proyecto de ajuste a la estructura administrativa de EPM.

Teniendo en cuenta los retos estratégicos proyectados hacia el año 2035 — específicamente, lograr un ahorro acumulado de \$2 billones en costos y gastos

operacionales, y aumentar el EBITDA en 2.5 veces respecto al nivel de 2023, lo que implica un crecimiento de aproximadamente \$15 billones— se puede inferir que la proyección de la reestructuración administrativa justifica los costos en que se incurrieron en la misma. Si bien estos objetivos financieros no pueden atribuirse de forma exclusiva a los cambios organizacionales, la reestructuración debe sentar la base estructural y organizacional necesaria para impulsar y facilitar su logro.

Adicionalmente, es pertinente señalar que, dado que la administración conservaba la potestad de proponer y aceptar las negociaciones con los diferentes grupos de interés involucrados en el ajuste, utilizó este mecanismo para configurar una nómina de personal clave y de confianza, buscando así establecer un modelo de gobernanza más sólido y efectivo.

3.1.5 Resultados en Relación con el Objetivo Específico N°5: verificar la transparencia y legalidad en la contratación de consultores externos.

Criterio de evaluación Vs Condición: Los procesos revisados con los consultores externos MERCER, Boston Consulting Group (BCG), y Quintero y Quintero, han cumplido los principios de economía, eficiencia y eficacia.

El objetivo del contrato con BCG era emitir y sustentar un concepto técnico sobre el ajuste a la estructura administrativa de EPM 2024 y sus recomendaciones, para este proceso igualmente se presentó la firma PWC, ganó la primera quien ofertó cero pesos; el equipo auditor verificó que en las Condiciones Generales de Contratación del Grupo EPM, la cláusula 3.1.2.5 advierte, que es causal de eliminación de oferta “cuando uno o varios precios presentados en la oferta presenten desequilibrios no justificados en la relación con los precios normales del mercado.”

Sin embargo, el 2 de julio de 2024 BCG emite una respuesta a EPM donde expresan: “En línea con lo manifestado en la oferta presentada por BCG en respuesta a la solicitud de oferta Doc2049593410, con base el alcance, duración, equipo de liderazgo, equipo de expertos y equipo de trabajo descrito en esta propuesta, el valor de la propuesta con los honorarios base de BCG para EPM sería superior a los 200.000 USD.

Sin embargo, BCG está en disposición de realizar una inversión de carácter extraordinaria que deriva en una propuesta comercial sin costo para EPM dado las siguientes razones técnicas y comerciales:

Dado el profundo expertise de BCG sobre el punto de partida de EPM desarrollado en las colaboraciones recientes entre EPM-BCG hecho que facilita los tiempos y los recursos necesarios para ejecutar el ejercicio (perspectiva técnica).

Dado el profundo compromiso de asegurar la materialización de valor y la plena satisfacción de la entidad con los servicios ejecutados por BCG para EPM y en dé (SIC) asegurar el desarrollo de una relación estratégica con la entidad”.

En consecuencia, EPM el 5 de julio del 2024, a través del radicado 20240130149532, le notifica al representante legal de BCG que su oferta básica había sido aceptada.

El documento se entregó a tiempo y fue base para adelantar todo lo concerniente con la reestructuración de la empresa.

En relación con el contrato celebrado con MERCER, este proceso tenía como objetivo “Adquirir el servicio para la valoración de hasta 30 cargos directivos diseñados en el marco de del (SIC) proyecto de ajuste a la estructura administrativa de EPM que se han ubicado en los niveles organizacionales 0,1 y 2, utilizando la Metodología de Evaluación de Posición Internacional, IPE de MERCER”. Este contrato tenía un plazo de 60 días y hubo que prorrogarlo dos veces, en virtud a que su cumplimiento lo antecedía la validación de la propuesta de la estructura administrativa por las instancias competentes.

El proceso se publicó como oferta única para el oferente MERCER, en el sistema de COMPRAS MENORES por Te cuento el 28 de junio a las 3:59 p.m. Esta firma es la propietaria de la metodología Evaluación de Posición Internacional, (IPE) que se utiliza desde el año 2013 en EPM y las filiales del Grupo EPM.

El contrato con la empresa Quintero y Quintero era “Asesoría en el diseño e implementación de un plan de retiro voluntario compensado para servidores de EPM”.

Teniendo en cuenta la naturaleza estratégica y el gran impacto que la iniciativa generaba tanto al interior de EPM como en diversos grupos de interés (incluyendo entes de control, la comunidad, calificadoras de riesgo y organizaciones sindicales), se determinó que la estructuración del proyecto, hasta su aprobación por la Junta Directiva, debía manejarse con suma confidencialidad y reserva.

Este requerimiento de discreción justificó la selección de la modalidad de contratación de Solicitud Privada de Ofertas, de conformidad con el literal a) numeral 3.2. del Lineamiento 26 de 2018. Dicho esquema permitía la concurrencia

de invitados en un proceso reservado, garantizando así la protección de la información a lo largo de todas las etapas. La reserva se consideró esencial para mitigar los riesgos potenciales derivados de la alta expectativa de los diferentes actores, evitando cualquier situación que pudiera comprometer la viabilidad del proyecto. Previamente, se había realizado un estudio de mercado confidencial con potenciales empresas, el cual arrojó un resultado de cinco (5) proveedores que cumplieran plenamente con los requerimientos técnicos de EPM.

En consecuencia, el proceso se llevó a cabo con la firma Quintero y Quintero con el objetivo de estructurar el Plan de Retiro Voluntario de EPM. Aunque el plan se encontraba diseñado y modelado de manera preliminar, una primera fase del trabajo requirió la evaluación de su viabilidad, así como la revisión y el detallado de las estrategias y actividades a implementar en cada etapa; este detalle debía alinearse con las mejores prácticas, la experiencia del consultor y las condiciones del mercado, además de incluir asesoría experta en la normatividad vigente, la doctrina y la jurisprudencia aplicables a la implementación de este tipo de procesos, hizo que la administración se decantara por este proveedor.

Una vez que el plan fuera estructurado, detallado y aprobado por la Junta Directiva de la Empresa, la siguiente fase contemplaba el acompañamiento en la etapa de implementación. Esta fase requería que el consultor, a través de un equipo interdisciplinario, brindara apoyo continuo al equipo base de EPM en la ejecución de las estrategias y actividades definidas; dicho acompañamiento incluía, entre otros aspectos, la ejecución del plan de comunicaciones y gestión del cambio, la valoración de casos en la mesa de trabajo, y la provisión de asesoría especializada (financiera, legal, tributaria y de riesgos) para abordar cualquier eventualidad que se presentara durante la ejecución del proyecto.

4. CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

Durante el desarrollo de la auditoría se aplicaron procedimientos conforme a las normas y procedimiento establecido, obteniendo evidencia suficiente y adecuada que respalda el concepto emitido. Como resultado del proceso auditor, se estableció un (1) hallazgo, el cual no fue material ni tiene un efecto sobre el concepto sin reservas emitido.

Cuadro 4. Resumen de Hallazgos Auditoría de Cumplimiento

N°	Hallazgo Administrativo	Incidencia				Proceso
		F	Valor	D	P	
1	Posible afectación de los Principios de Publicidad y Transparencia en la comunicación de la empresa en lo referente a la implementación del modelo Global Business Service (GBS).					Concepto Auditoría de Cumplimiento
Total Observaciones		0	0	0	0	
		Subtotal Incidencias				
Convenciones: F: Con incidencia Fiscal, D: Con presunta incidencia disciplinaria, P: Con presunta incidencia penal						

Fuente: Construcción Propia Equipo Auditor.