

INFORME DEFINITIVO

ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

**PROYECTO MODERNIZACIÓN DEL ALUMBRADO PÚBLICO DE
LA CIUDAD DE MEDELLÍN**

EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P.

VIGENCIA 2022 A 31 DE AGOSTO DE 2023

CONTRALORÍA DISTRITAL DE MEDELLÍN

MEDELLÍN, DICIEMBRE 2023

PABLO ANDRÉS GARCÉS VÁSQUEZ
Contralor General de Medellín

JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ PATIÑO
Subcontralor

TATIANA MARÍA PALACIO VÉLEZ
Contralor Auxiliar
Coordinador de la Auditoría

GABRIEL ANDRÉS PLATA RUEDA
Profesional Universitario 2
Líder de Equipo de Auditoría

CRISTINA MARÍA URREGO VARGAS
Técnico Operativo
Integrante del Equipo Auditor

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1. CARTA DE CONCLUSIONES	6
1.1 PLAN DE MEJORAMIENTO	8
2. HECHOS RELEVANTES	9
3. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL	11
3.1 RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.	11
3.2 RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.	19
4. CONSOLIDADO DE HALLAZGOS	30

TABLA DE CUADROS

	Pág.
Cuadro 1. Muestra de contratos seleccionados	20
Cuadro 2. Consolidado de Hallazgos Actuación Especial de Fiscalización.....	30

LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico 1. Eficacia en el cumplimiento de las metas del proyecto.....	13
Gráfico 2. Eficiencia en el uso de recursos asignados .	13

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Medellín, 14 de diciembre de 2023

Doctor
JORGE ANDRÉS CARRILLO CARDOSO
GERENTE GENERAL
EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P.
MEDELLÍN

Respetado Doctor Carrillo Cardoso:

La Contraloría Distrital de Medellín con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019; las Leyes 42 de 1993, 610 de 2000 y 1474 de 2011; Decreto 403 de 2020 y la Resolución 156 de 2023, por medio de la cual se actualiza la Guía de Auditoría Territorial en el marco de las normas internacionales – ISSAI-GAT-, realizó una Actuación Especial de Fiscalización al Proyecto Modernización del Alumbrado Público de la ciudad de Medellín, con el fin de evaluar la gestión fiscal adelantada por Empresas Públicas de Medellín y determinar el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal.

Como resultado de la Actuación Especial de Fiscalización, adelantada por la Contraloría Distrital de Medellín, se llegó a las siguientes conclusiones relacionados con la ejecución del Proyecto Modernización del Alumbrado Público de la ciudad de Medellín:

- Cumplimiento parcial del nivel de eficacia. En virtud del principio de eficacia, si bien es cierto los resultados de la gestión fiscal guardan relación con sus objetivos y metas, no se vienen logrando con la oportunidad prevista.
- Cumplimiento de la Eficiencia. En virtud de este principio, la ejecución del proyecto viene alcanzado la racionalidad de la relación costo-beneficio, al mejorar el rendimiento previsto, dando cuenta del adecuado uso del recurso público, toda vez que la gestión fiscal propende por entregar cada unidad de producto (luminaria) con costos iguales o menores.

- Teniendo en cuenta que las obligaciones pactadas en el Acta de Transacción y Modificación Bilateral No. 2 tienen alcance hasta el 30 de Julio de 2024, y que solo hasta después de esa fecha se tendrá certeza de los verdaderos costos de reposición que EPM ha asumido por concepto de instalación de las luminarias cambiadas por garantía comercial, para la Contraloría Distrital de Medellín el valor de compensación estimado por EPM y el contratista no puede considerarse definitivo, por lo que el próximo año, en el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal que le compete, se retomará la revisión de este tema con el fin de verificar si el valor obtenido a partir de la metodología de Pareto fue la más conveniente para los intereses de EPM, en virtud del principio de eficiencia establecido en el artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020.
- El acuerdo de voluntades entre CELSAS SAS y EPM, en el marco del Acta de Transacción y Modificación Bilateral No. 2 del 16 de agosto de 2023, se concretó mediante reuniones y cruce de correos electrónicos entre las partes, no obstante, para este Organismo de Control, el acuerdo de voluntades no tuvo la solemnidad y formalidad requeridas por el tipo, valor e importancia de la negociación que se estaba llevando a cabo. Los correos enviados entre EPM y el contratista carecen de la formalidad que requiere el acuerdo de voluntades para llevar a cabo la modificación, ya que este acto representa los acuerdos materializados en las negociaciones. En este sentido, es importante documentar en debida forma los acuerdos de voluntades con los contratistas, independientemente del tipo negociación que se realice o del hecho que la genere.
- Las 20.042 luminarias por valor estimado de USD \$2.176.785, que el contratista CELSA SAS entregó a EPM en compensación, en el periodo de agosto a noviembre de 2023, según lo dispuesto en el Acta de Transacción y Modificación Bilateral No. 2 del 16 de agosto de 2023 (contrato CW159702), fueron recibidas en el almacén de EPM, sin la expedición y entrega de las facturas de venta por parte del contratista, que soportan las operaciones al momento de efectuarse la transferencia del dominio de dichas luminarias, y por consiguiente, no se ha aplicado la retención por concepto de Estampilla Universidad de Antioquia, valorada en \$96.845.333, que representa el 1% de los \$9.684.533.288 pactados como compensación, siendo EPM el responsable de aplicar dicha retención.

Como se manifestó en la Carta de Compromiso entre Empresas Públicas de Medellín y la Contraloría Distrital de Medellín, firmada por ambas partes, el

contenido de este informe está fundamentado en la información suministrada a este Ente de Control.

1.1 PLAN DE MEJORAMIENTO

Debido a que en la presente Actuación Especial de Fiscalización se generaron hallazgos, la Entidad debe actualizar el correspondiente Plan de Mejoramiento Único con las acciones correctivas o preventivas que adelantará, para subsanar y corregir las causas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría Distrital de Medellín.

El Ente Auditado tendrá un plazo máximo de 10 días hábiles, para realizar un Plan de Mejoramiento Único, que se actualizará con ocasión de nuevos informes de auditoría, contados a partir de la recepción del informe definitivo de la Actuación Especial de Fiscalización. Este plan actualizado debe ser subido al Módulo Anexos Adicionales del aplicativo “*Gestión Transparente*”.

2. HECHOS RELEVANTES

Con el propósito de contextualizar a los lectores del presente informe de auditoría, en este capítulo se destacan algunos aspectos relevantes para lograr un mejor entendimiento del proyecto de modernización del alumbrado público y sus impactos en la comunidad y/o grupos de interés.

El alumbrado público, es el servicio público no domiciliario que se presta con el objeto de proporcionar exclusivamente la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de libre circulación con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o distrito. El servicio de alumbrado público comprende las actividades de suministro de energía al sistema de alumbrado público, la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición y la expansión del sistema de alumbrado público (Resolución CREG 123 - 2011, Artículo 3).

Por otra parte, el Sistema de Alumbrado Público –SALP, comprende el conjunto de activos necesarios para la prestación del servicio de alumbrado público, que no forman parte del sistema de distribución de energía eléctrica de un Operador de Red - OR (Resolución CREG 123 - 2011, Artículo 3).

Dentro de los activos que forman parte del sistema de alumbrado público, se encuentra la luminaria, la cual es un equipo de iluminación que distribuye, filtra o transforma la luz emitida por una o más bombillas o fuentes luminosas y que incluye todas las partes necesarias para soporte, fijación, protección y prendido y apagado de las bombillas, y donde sea necesario, los circuitos auxiliares con los medios para conectarlos a la fuente de iluminación (Resolución CREG 123 - 2011, Artículo 3).

Si bien, la prestación del servicio de alumbrado público es responsabilidad de los municipios o distritos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 2424 de 2006, el municipio o distrito lo podrá prestar directamente o indirectamente, a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del Servicio de Alumbrado Público (Resolución CREG 123 - 2011, Artículo 5).

Para el caso del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, el servicio de alumbrado público lo opera Empresas Públicas de Medellín, quien, a su vez, también lo hace en Caldas, Itagüí, Copacabana, Girardota y Barbosa, y en 21 municipios más del departamento de Antioquia.

Las tarifas del impuesto de alumbrado público son responsabilidad de cada municipio. EPM recauda este impuesto en la factura de servicios públicos en 118 municipios de Antioquia. Con el impuesto de alumbrado público se financian los proyectos y el mantenimiento de alumbrado en vías, parques y escenarios públicos de los municipios.

En agosto de 2019, EPM presenta como caso de negocio el proyecto NEG1102TYDTP – Modernización del sistema de alumbrado público de Medellín, mediante el cual se pretendía realizar una inversión total, sin IVA, de 101.064 millones de pesos constantes a precios de febrero de 2021, para el cambio de 142.175 luminarias Sodio por tipo LED, que son más eficientes, ahorradoras de energía y tienen mayores niveles de luz. De acuerdo con el cronograma inicialmente determinado, el proyecto tenía una duración de dos (2) años, en días laborales 730 días, iniciando ejecución en octubre de 2021 y finalizando el montaje de las luminarias en 2022.

No obstante lo anterior, el proyecto no inició ejecución en la fecha programada, teniendo en cuenta que en el seguimiento a los riesgos del proyecto de fecha 26 de noviembre de 2021, se indica que el proyecto presentó un atraso de seis (6) meses, debido a las dificultades con la adjudicación del proceso contratación de las luminarias LED.

Finalmente, es importante mencionar que con el Proyecto de Modernización del Sistema de Alumbrado Público de Medellín, se pretende cambiar las luminarias de tecnología HID (Sodio-MH) por tecnología SSL (LED), con lo cual se espera lograr un ahorro en el consumo de energía del 44%, lo que significa una reducción en la huella de carbono, mayor vida útil de las luminarias (23 años aproximadamente) y una reducción del mantenimiento, entre otros beneficios ambientales y económicos.

3. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

3.1 RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.

Expresar un concepto sobre la eficiencia y eficacia del proyecto Modernización del Alumbrado Público, del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, en cumplimiento del Plan Empresarial EPM 2022 – 2025.

En la vigencia fiscal 2022 y con corte al 31 de agosto de 2023, la empresa presentó ejecución del proyecto Modernización sistema de Alumbrado Público de la ciudad de Medellín, que hace parte de las iniciativas de inversión en el marco del objetivo estratégico “Gestionar efectivamente las operaciones” de la perspectiva “Operaciones” del Plan Empresarial EPM 2022 – 2025.

El proyecto contempla el cambio o modernización de 142.175 luminarias de tecnología Sodio a tecnología LED, que hacen parte del sistema de alumbrado público de Medellín, dado que la tecnología LED ha alcanzado la madurez necesaria para ser masificada en la ciudad. Además, con la modernización se reduce el consumo eléctrico del sistema de alumbrado público y se generan impactos socio ambientales por la reducción significativa de los residuos peligrosos por las bombillas y disminución de la huella de carbono por la mejora en la eficiencia de las luminarias.

Los recursos asignados al proyecto corresponden a \$95.732 millones, para ser ejecutados desde agosto de 2019 hasta diciembre de 2023, teniendo en cuenta que a mediados del 2020, se produjo un retraso significativo cuando se suspendió temporalmente debido a inquietudes planteadas por el Distrito. Debido a esto, la publicación de los pliegos para el suministro de las luminarias, se realizó en marzo de 2021 y los pliegos para los contratos de mano de obra, se publicaron en septiembre del mismo año. La adjudicación de los contratos se llevó a cabo en diciembre de 2021.

La ejecución del proyecto de modernización inició con la entrega de las luminarias en febrero de 2022, mientras que la fecha de inicio de montaje comenzó en marzo de 2022, con duración inicial de un año. En este sentido, el montaje de las luminarias debió finalizar en marzo de 2023, sin embargo, debido a retrasos en la entrega y problemas de calidad de las luminarias entregadas por los contratistas responsables del suministro, se tuvo que aplazar la fecha de finalización de la modernización,

1105 - Informe Definitivo Actuación Especial de Fiscalización Proyecto Modernización del Alumbrado Público de la ciudad de Medellín - Empresas Públicas de Medellín E.S.P., vigencia 2022 a 31 de agosto de 2023, diciembre de 2023

hasta el 30 de junio de 2023 y luego hasta el 31 de diciembre de 2023, es decir, 305 días más del tiempo inicialmente programado.

Teniendo en cuenta los problemas de calidad (intermitencia y apagado total) que presentaron las luminarias suministradas por el contratista CELSA SAS, las cuales, estaban siendo instaladas en las diferentes comunas de Medellín, se generaron noticias en diferentes medios de comunicación que dieron origen a la activación de la vigilancia fiscal No. 55 de 2023 por parte de la Contraloría Distrital de Medellín - CDM.

Como resultado del análisis de la vigilancia, se incluyó en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial - PVCFT 2023 de la CDM, la Actuación Especial de Fiscalización al proyecto Modernización del Alumbrado Público de la ciudad de Medellín.

En desarrollo de esta actuación especial se evaluó el citado proyecto, con fundamento en la cuantificación de los resultados de eficiencia y eficacia alcanzados por la Empresa, en la vigencia 2022 hasta el 31 de agosto de 2023, obteniendo los siguientes resultados.

Mientras que el indicador de **Eficacia** obtuvo una calificación de **59 puntos**, que corresponde a un cumplimiento parcial de las metas físicas, el indicador de **Eficiencia** alcanzó **100 puntos**, que evidencia el cumplimiento en el uso de los recursos asignados para lograr los resultados esperados. En las siguientes gráficas se presentan estos resultados.

Gráfico 1. Eficacia en el cumplimiento de las metas del proyecto.

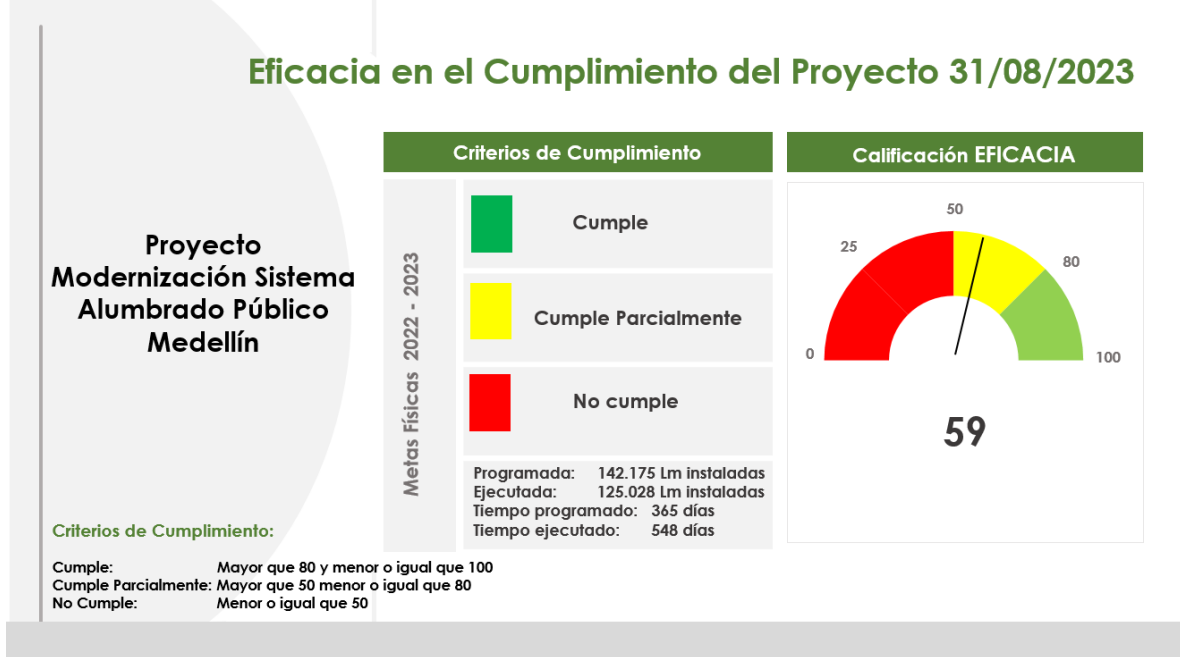
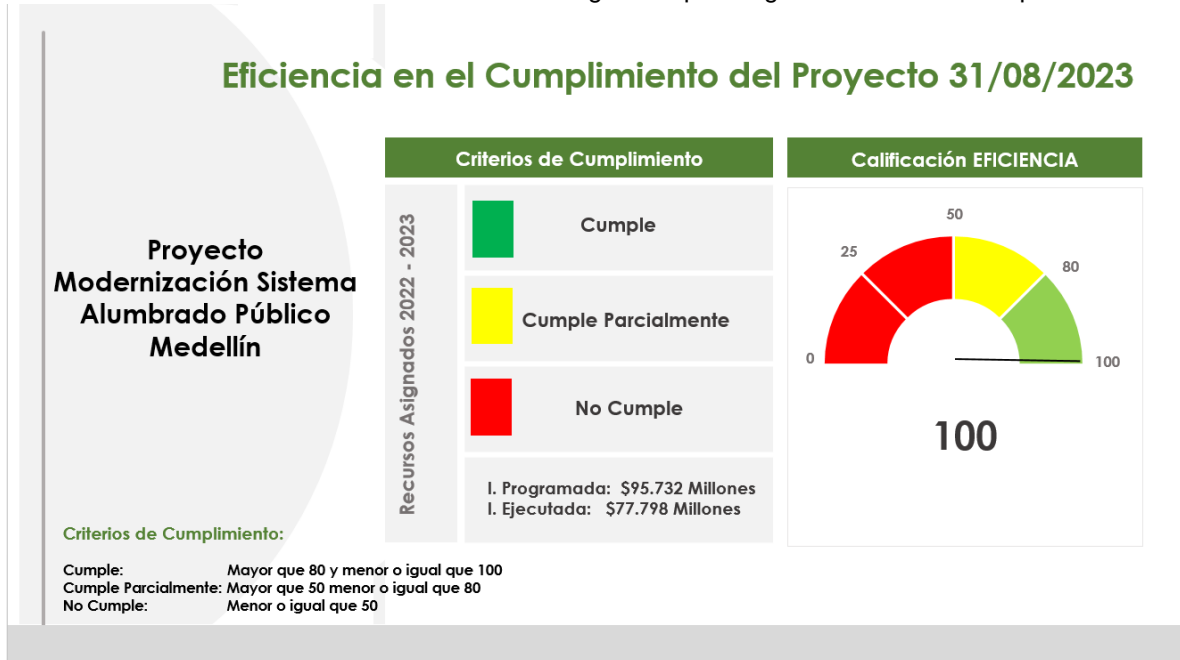


Gráfico 2. Eficiencia en el uso de los recursos asignados para lograr los resultados esperados.



El indicador de **Eficacia** en el proyecto Modernización del Alumbrado Público de la ciudad de Medellín, obtuvo una calificación de **59 puntos**, que corresponde a un cumplimiento parcial de las metas establecidas del 88%, toda vez que con corte al 31 de agosto de 2023, de las 142.175 luminarias programadas para instalar en un año (365 días), contados a partir de marzo de 2022, mes en el que inició el montaje de las luminarias, se han instalado 125.028 luminarias, y han transcurrido 548 días, 183 días más del tiempo inicialmente programado. En virtud del principio de eficacia, si bien es cierto los resultados de la gestión fiscal guardan relación con sus objetivos y metas, no se vienen logrando con la oportunidad y condiciones previstas.

Respecto al resultado del indicador de **Eficiencia**, con corte al 31 de agosto de 2023, se obtuvo una calificación de **100 puntos**. Para las 125.028 luminarias instaladas, se han ejecutado recursos por \$77.798 millones, es decir, la empresa para alcanzar el 88% de las metas establecidas en el proyecto Modernización del Alumbrado Público, ha utilizado el 81% del presupuesto asignado. Los cálculos de la relación costo-beneficio del proyecto, muestran el cumplimiento de los niveles de eficiencia previstos, ya que de un rendimiento programado de \$673.339/Luminaria (\$95.732 millones/142.175 luminarias), la ejecución del proyecto a la fecha de corte, registra un mejor rendimiento, equivalente a \$622.245/Luminaria (\$77.798 millones/125.028 luminarias). La ejecución del proyecto muestra que por unidad de producto (luminaria instalada), se viene obteniendo un ahorro de \$51.094, debido, entre otros factores, a la curva decreciente de la TRM que ha tenido el dólar; eficiencia que a la fecha de corte de la evaluación no se ha visto afectada por los retrasos que presenta el proyecto. En virtud de este principio, la ejecución del proyecto viene alcanzado la racionalidad de la relación costo-beneficio, al mejorar el rendimiento previsto, dando cuenta del adecuado uso del recurso público, toda vez que la gestión fiscal propende por entregar cada unidad de producto (luminaria) con costos iguales o menores.

Los retrasos mencionados, obedecieron principalmente a los problemas de calidad de las luminarias LED suministradas por el contratista CELSA SAS, por fallas en el driver marca “Inadisa”, razón por la cual se está realizando el cambio por luminarias LED con driver marca “Mean Well”. En total se identificaron **92.350 luminarias** instaladas con el driver defectuoso, de las cuales 19.829 fueron cambiadas en el año 2023 antes de la suscripción del Acta de Transacción y Modificación Bilateral No. 2 del 16 de agosto de 2023, y 72.521 están en proceso de cambio hasta julio de 2024, por lo que los problemas de intermitencia y/o apagado de las luminarias pueden persistir en algunas zonas de la ciudad de Medellín, hasta que no se haga la reposición total, de acuerdo con el cronograma establecido por EPM y el contratista.

El Acta de Transacción y Modificación Bilateral No. 2 del 16 de agosto de 2023, es un acuerdo suscrito por EPM y el contratista CELSA SAS, en el marco del contrato de suministro de luminarias CW159702, mediante el cual, esté último se comprometió a:

- El cambio del 100% de las luminarias instaladas por EPM en las referencias de 44W, 45W y 128W del contrato CW159702 con driver marca “Inadisa” en cualquiera de sus versiones, equivalentes a 72.521 luminarias, con el driver marca “Mean Well”, cumpliendo con el cronograma definido, entre agosto de 2023 y julio de 2024.
- Reconocer y pagar en especie a EPM, la suma de \$9.684.533.288, por concepto del servicio de instalación de las luminarias, equivalente al costo total de reposición de estas, teniendo en cuenta que los trabajos en campo de desinstalar e instalar las luminarias, están siendo realizados por ELITE INGENIEROS SAS y ELECTRICAS JIMENEZ Y MEJIA SAS a través de los contratos CW240340 y CW245988, respectivamente. Es importante mencionar que para efectos de la compensación, CELSA SAS entregará 20.042 luminarias LED por un valor estimado en dólares de USD 2.176.785,17.

Por otro lado, se evidenció que el Distrito de Medellín, viene incumpliendo la forma de pago acordada en el contrato interadministrativo 4600090197 de 2021 (Distrito) y CT-2021-000360 (EPM), mediante el cual se pactó el precio de las actividades para la prestación del servicio de alumbrado público e iluminación ornamental del Distrito de Medellín. Al 31 de agosto de 2023, el Distrito registra una deuda de \$53.435.831.653 por concepto del servicio de energía y la administración, operación y mantenimiento del sistema de alumbrado público, según factura de venta No FV158425 de septiembre de 2023 expedida por EPM, en la que se relaciona el cobro de \$48.423.814.242 por cuentas vencidas, \$3.910.437.641 por energía y \$1.101.579.768 por otros cobros relacionados con intereses por mora.

Respecto a la situación antes descrita, se observa que el riesgo “Dificultades con la articulación de procesos con el municipio de Medellín”, identificado por EPM en la matriz de riesgos del proyecto, se encuentra valorado en un nivel extremo, ya que a pesar de los controles y medidas adoptadas por la empresa con el fin de llegar a un acuerdo de pago, el Distrito no ha aceptado ninguna de las propuestas presentadas por EPM. La empresa ha puesto en conocimiento de la Contraloría Distrital de Medellín todas las gestiones realizadas para subsanar esta situación y lograr la recuperación de los recursos que le adeuda el Distrito.

No obstante, es importante alertar que la deuda del Distrito con EPM por concepto del servicio de energía y la administración, operación y mantenimiento del sistema de alumbrado público, se incrementa considerablemente cada mes, por lo que, si el Distrito de Medellín no asume oportunamente el pago de esta obligación, se podría presentar una lesión del patrimonio público, originada por el pago de intereses de mora.

Con base en la evaluación realizada, se constituyó el siguiente hallazgo relacionado con el cumplimiento parcial del nivel de eficacia del proyecto.

Hallazgo No. 1. Cumplimiento parcial del nivel de eficacia del proyecto (Corresponde a la Observación No. 1 del informe preliminar). Al evaluar el proyecto NEG1102TYDTO - Modernización del sistema de alumbrado público de Medellín, con corte al 31 de agosto de 2023, se evidencia un cumplimiento parcial del nivel de eficacia, ya que, si bien es cierto los resultados de la gestión fiscal guardan relación con sus objetivos y metas, no se vienen logrando con la oportunidad y condiciones previstas.

Lo mencionado, por cuanto EPM programó modernizar las 142.175 luminarias que hacen parte del sistema de alumbrado público de la ciudad de Medellín, en un periodo de un año contado a partir del 01 de marzo de 2022, fecha en la que inició el montaje de las luminarias. No obstante, debido a retrasos en la entrega y problemas de calidad de las luminarias entregadas por los contratistas responsables del suministro, se ha tenido que aplazar la fecha de finalización de la instalación de las luminarias, hasta el 30 de junio de 2023 y luego hasta el 31 de diciembre de 2023, es decir, 305 días más del tiempo inicialmente programado.

Esto conllevó al que el indicador de Eficacia obtuviera una calificación de 59 puntos, que corresponde a un cumplimiento parcial de las metas establecidas del 88%, toda vez que con corte al 31 de agosto de 2023, de las 142.175 luminarias programadas para instalar en un año (365 días), contados a partir de marzo de 2022, mes en el que inició el montaje de las luminarias, se han instalado 125.028 luminarias, y han transcurrido 548 días, 183 días más del tiempo inicialmente programado.

La situación detectada va en contravía del principio de eficacia contemplado en el artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020, teniendo en cuenta que los resultados, deben guardar relación con sus objetivos y metas, y lograrse con la oportunidad, los costos y las condiciones previstos.

Una de las causas que pudo contribuir al cumplimiento parcial del nivel de eficacia del proyecto, es que hubo deficiencias en los controles definidos para el riesgo del

proyecto R4 “Inconvenientes asociados al suministro de luminarias y otros materiales en la cantidad o calidad requeridas por el proyecto”, toda vez que no fueron suficientes y/o efectivos, lo que condujo a su materialización.

Lo descrito, implica que, a la fecha de evaluación, no se había alcanzado la reducción en el consumo de energía que produce el cambio de tecnología Sodio a LED. Esta falta de eficiencia energética desplazó el beneficio de reducción de los impactos ambientales asociados al sistema. Así mismo, la empresa ha experimentado un impacto negativo en su imagen y reputación por las noticias en los medios de comunicación y quejas de la comunidad sobre el estado de las luminarias intermitentes en la ciudad. Por lo expuesto, se configura un **hallazgo administrativo**.

Síntesis respuesta de EPM: frente al riesgo R4 “Inconvenientes asociados al suministro de luminarias y otros materiales en la cantidad o calidad requeridas por el proyecto”, el sujeto de control manifiesta lo siguiente:

“EPM implementó acciones y controles para mitigar los efectos del riesgo, se buscó alternativas con otros proveedores, modificando contratos para adquirir referencias de reemplazo técnicamente equivalentes, se establecieron acuerdos con los contratistas para priorizar los suministros según la disponibilidad de materias primas, entre otras.

Cuando se identificó la falla de intermitencia, junio de 2022 con 45 luminarias, EPM y el contratista comenzaron el cambio de las luminarias afectadas, paralelamente se investigaba la causa raíz de la falla, finalmente y una vez identificado y solucionado el inconveniente, se dio lugar a la firma entre las partes del Acta de Transacción y Modificación Bilateral No. 2 del 16 de agosto de 2023, mediante el cual, el contratista se comprometió, entre otros, a efectuar el cambio del 100% de las luminarias.

Por otra parte, EPM avanzó con la instalación de luminarias LED de otras referencias, para lograr la finalización dentro de los tiempos previstos.”

Respecto a las fallas y reclamaciones de calidad por el efecto de “flicker” en las luminarias, la empresa indica que:

“Cuando se identificaron las primeras luminarias que presentaban falla se empezaron a adelantar las reclamaciones por garantía de acuerdo con las condiciones particulares numeral 6.10 Devolución de la mercancía y al proveedor, y se le tramitaron entre junio de 2022 y Enero 2023, 24 reclamaciones por 10.427 luminarias que fueron atendidas de acuerdo con las condiciones particulares anteriormente citadas, durante

este tiempo el contratista estuvo presto a cambiar todas las luminarias afectadas, y realizar los estudios respectivos para detectar la causa raíz y solucionar el problema presentado. No obstante, se evidenció que el problema persistía y se procedió con la aplicación de descuentos operativos y medida de apremio, tal y como está establecido en las condiciones particulares.

Posteriormente, el contratista presentó e implementó la solución definitiva, que corrigió la falla. A la fecha, no se han presentado fallas, lo cual ha permitido ejecutar el contrato de manera óptima”.

Finalmente, sobre los impactos del cumplimiento parcial del principio de Eficacia, EPM argumenta que:

“Los beneficios ambientales de la tecnología LED comienzan a ser reales desde el momento de la instalación de las luminarias, con la modernización se contribuye a la mitigación de los gases de efecto invernadero por reducción del consumo energético. Además, se eliminan fuentes contaminantes como el mercurio, presente en las luminarias de sodio.

Con relación impacto negativo en su imagen y reputación por las noticias en los medios de comunicación y quejas de la comunidad sobre el estado de las luminarias intermitentes en la ciudad. EPM valoró este riesgo dentro de la construcción de la matriz de riesgos para la suscripción del Acta de Transacción y Modificación Bilateral No. 2 del 16 de agosto de 2023, y determinó que uno de los aspectos positivos de cerrar la negociación era precisamente disponer de las luminarias de reemplazo en el menor tiempo posible para comenzar el cambio del 100% de las luminarias que presentaban problemas y de esta manera disminuir este impacto”.

Posición de la Contraloría Distrital de Medellín: si bien son de recibo las explicaciones presentadas por EPM, no se puede desconocer que el proyecto Modernización del Sistema de Alumbrado Público de Medellín, presentó afectación y tuvo un cumplimiento parcial del nivel de eficacia a la fecha de evaluación, ya que aunque es cierto que los resultados de la gestión fiscal guardan relación con sus objetivos y metas, estos no se lograron con la oportunidad y las condiciones previstas, principalmente, por los retrasos y problemas de calidad de las luminarias suministradas para el proyecto.

Por lo tanto, la observación se mantiene y se configura un hallazgo administrativo.

3.2 RESULTADOS OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.

Emitir un concepto sobre la adecuada utilización de los recursos destinados para la Modernización del Alumbrado Público, del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, bajo la observación y el cumplimiento de los principios que rigen la gestión fiscal.

El proyecto Modernización del Sistema de Alumbrado Público de la ciudad de Medellín, tiene asociados 17 contratos por valor de \$143.814.213.239, de los cuales se seleccionó una muestra de seis (6) contratos por valor de \$90.032.232.079, que representa el 63% del valor total de los contratos.

Para la selección de la muestra, se tuvieron en cuenta los contratos de suministro de las luminarias que presentaron retrasos en las entregas o problemas de calidad; así mismo, se consideraron los contratos de mano de obra que ejecutaron la instalación inicial de las luminarias y los que actualmente están realizando los trabajos en campo de desinstalar e instalar las luminarias cambiadas por garantía.

En el siguiente cuadro, se presenta la muestra de los contratos seleccionados para su evaluación:

1105 - Informe Definitivo Actuación Especial de Fiscalización Proyecto Modernización del Alumbrado Público de la ciudad de Medellín - Empresas Públicas de Medellín E.S.P., vigencia 2022 a 31 de agosto de 2023, diciembre de 2023

Cuadro 1. Muestra de contratos evaluada

Contrato	Contratista	Objeto contrato	Fecha suscripción	Fecha inicio	Valor Inicial contrato COP	Adiciones COP	Valor total contrato COP
CW159707	GLOBAL DISPLAY SOLUTIONS SPA	Suministro de luminarias LED_GDS	17/12/2021	14/02/2022	\$6.293.992.472	\$0	\$6.293.992.472
CW159071	EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE SABANETA	Modernización sistema de Alumbrado Público de la ciudad de Medellín Grupo 1	07/12/2021	15/12/2021	\$4.111.000.000	\$799.689.390	\$4.910.689.390
CW159075	ELITE INGENIEROS SAS	Modernización sistema de Alumbrado Público de la ciudad de Medellín Grupo 2	07/12/2021	15/12/2021	\$4.111.000.000	\$0	\$4.111.000.000
CW159702	CELSA S.A.S	Suministro de luminarias LED_Celsa	17/12/2021	31/12/2021	\$50.343.358.326	\$5.573.191.891	\$55.916.550.217
CW240340	ELITE INGENIEROS	Construcción, expansión, reposición y mantenimiento de los sistemas de iluminación de los clientes atendidos por EPM Grupo 1.	24/11/2022	11/01/2023	\$4.900.000.000	\$6.600.000.000	\$11.500.000.000
CW245988	ELÉCTRICAS JIMÉNEZ Y MEJÍA	Construcción, expansión, reposición y mantenimiento de los sistemas de iluminación de los clientes atendidos por EPM Grupo 2.	22/12/2022	27/01/2023	\$4.900.000.000	\$2.400.000.000	\$7.300.000.000
Total					\$74.659.350.798	\$15.372.881.281	\$90.032.232.079

Fuente: Información Unidad Alumbrado Público. Elaboró equipo auditor.

Por otro lado, al realizar la consulta y verificación de los 17 contratos asociados al proyecto en el sistema de Gestión Transparente (GT), se evidenció que tres (3) contratos (CW217401, CW240340, CW245988) por valor total de \$24.747.672.763, no aparecen reportados en el módulo de contratación del sistema y para el contrato CW159071 no aparece la modificación No 1 de fecha 03 de marzo de 2023, por medio de la cual se adicionaron \$799.689.390 al valor del contrato.

La situación detectada fue validada por EPM, mediante comunicación con radicado 20230130222478 del 25 de septiembre de 2023, donde se explican los motivos que conllevaron al no reporte de estos contratos.

Si bien EPM corrigió este hecho, reportando en Gestión Transparente los contratos y el valor faltante, es claro que persisten las deficiencias en la calidad de la información y los datos rendidos en el módulo contratación, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 13 de la Resolución N° 999 del 16 de diciembre de 2021, modificado por el artículo 1 de la Resolución 692 del 29 de junio de 2022, por medio de la cual se expide la versión 10 sobre la Rendición y Revisión de la Cuenta e Informes para el Municipio de Medellín y sus entidades descentralizadas, sobre las cuales la Contraloría Distrital de Medellín ejerce vigilancia y control fiscal.

A pesar del hecho identificado, no se va a constituir un hallazgo en la presente Actuación Especial de Fiscalización, considerando que hay un plan de mejoramiento en curso con acciones correctivas presentadas por EPM con ocasión de la Auditoría Financiera y de Gestión a EPM Vigencia 2022.

A continuación se presenta la información más relevante de los contratos evaluados:

Contrato de suministro CW159707. Suscrito con Global Display Solutions SPA, cuyo objeto es el “Suministro de luminarias LED”, por valor inicial de \$6.293.992.472 IVA incluido, y valor ejecutado de \$6.038.124.046 al 28 de febrero de 2023, fecha en la que se realizó el recibo del objeto contractual, con la entrega de 11.597 luminarias LED.

Es importante mencionar que durante la ejecución del contrato, el contratista presentó incumplimiento parcial de las obligaciones a su cargo, razón por la cual EPM aplicó cuatro (4) Descuentos Operativos y una Medida de Apremio Provisional, según lo dispuesto en las condiciones particulares del contrato, numeral 6.4.1.1. Descuento por demoras en la entrega de los bienes y 6.4.3.2 Medida de Apremio Provisional por incumplimiento reiterado en las entregas de los bienes, por valor total de \$486.032.098.

Contrato de mano de obra CW159071. Suscrito con la Empresa de Servicios Públicos de Sabaneta, cuyo objeto es la “Modernización del sistema de alumbrado público de la ciudad de Medellín Grupo 1”, por valor inicial de \$4.111.000.000 y una adición de \$799.689.390, para un valor total de \$4.910.689.390. Al 31 de agosto de 2023 presentaba una ejecución de \$4.149.921.960.

Contrato de mano de obra CW159075. Suscrito con Elite Ingenieros SAS, cuyo objeto es “Modernización del sistema de alumbrado público de la ciudad de Medellín Grupo 2”, por valor inicial de \$4.111.000.000 y valor ejecutado de \$3.595.483.871 al 31 de agosto de 2023.

Contrato de mano de obra CW240340. Suscrito con Elite Ingenieros SAS, cuyo objeto es “Construcción, expansión, reposición y mantenimiento de sistemas de iluminación en zonas urbanas y rurales del municipio de Medellín, en otros municipios del departamento de Antioquia, o donde EPM pueda prestar este servicio Grupo 1”, por valor inicial de \$4.900.000.000, con una adición de \$6.600.000.000, para un valor total de \$11.500.000.00. Al 31 de agosto de 2023 presentaba una ejecución de \$8.743.497.628.

Contrato de mano de obra CW245988. Suscrito con Eléctricas Jiménez y Mejía, cuyo objeto es “Construcción, expansión, reposición y mantenimiento de sistemas de iluminación en zonas urbanas y rurales del municipio de Medellín, en otros municipios del departamento de Antioquia, o donde EPM pueda prestar este servicio Grupo 2”, por valor inicial de \$4.900.000.000, con una adición de \$2.400.000.000, para un valor total de \$7.300.000.000. Al 31 de agosto de 2023 presentaba una ejecución de \$4.226.294.543.

Contrato de suministro CW159702. Suscrito con CELSA SAS, cuyo objeto es el “Suministro de luminarias LED”, por valor inicial de \$50.343.358.326 IVA incluido, y una adición de \$5.573.191.891 IVA incluido, para un valor total de \$55.916.550.217 IVA incluido. Al 31 de agosto de 2023 presentaba una ejecución de \$57.126.422.125, valor que si bien es mayor al valor total del contrato, la diferencia de \$1.209.871.909 se debe a la diferencia en cambio, por conversión de la moneda para pagos del contrato, lo cual implica que la TRM puede variar de acuerdo con la TRM del momento de generar el pedido. Es pertinente aclarar que el Registro Presupuestal del contrato dispone de los recursos suficientes para cubrir las diferencias en cambio y los reajustes de precios aplicados.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el contrato CW159702 fue aprobado en dólares, por un valor inicial de USD 11.023.217 + IVA (USD 13.117.628,23), con una modificación por adición de valor de USD 1.220.310 + IVA (USD 1.452.168,90) para un valor total del contrato USD 12.243.527 + IVA (USD 14.569.797,13). Así mismo, el valor ejecutado en dólares al 31 de agosto de 2023 fue de USD 12.243.474 + IVA (USD 14.569.734). Es de aclarar que los recursos del contrato se agotaron el 31 de agosto de 2023, por lo tanto, no se están realizando más pedidos de luminarias con cargo a este contrato; sin embargo, hay entregas pendientes de acuerdo con las obligaciones pactadas hasta el 30 de julio de 2024, fecha en la cual finaliza la ejecución del contrato.

Por otra parte, es importante mencionar que en el alcance del contrato, se contempló el suministro de 126.582 luminarias LED de diferentes referencias (111.682 contrato inicial + 14.900 AMB No 1), de las cuales, CELSA SAS inició entrega en el mes de enero de 2022.

En el mes de junio de 2022, se empezaron a presentar reclamaciones de calidad por un efecto de “flicker” en las luminarias de la referencia de 44W, y posteriormente se presentaron fallas en las luminarias de 45W y 128W, lo que derivó en la aplicación de 12 descuentos operativos por valor de \$28.846.217 y una medida de apremio provisional por \$23.200.000, por incumplimiento parcial de las obligaciones

a cargo del contratista según lo dispuesto en el numeral 6.4. Descuentos operativos y medidas de apremio provisionales de las condiciones particulares del contrato.

En vista de los reiterados problemas de calidad presentados, el contratista CELSA propuso el cambio total de las luminarias instaladas con driver Inadisa en cualquiera de sus versiones, por driver marca Mean Well, ya que luego de los análisis respectivos, que incluyó la verificación de una firma externa especialista en electrónica (RPM Ingenieros SAS), de la Unidad Centro Excelencia Técnica (CET) Normalización y Laboratorios, y de la Unidad de Alumbrado Público de EPM, se confirmó que los problemas de calidad presentados en las luminarias tuvieron como origen el driver marca Inadisa de generación I y II, el cual, al ser cambiado por el driver marca Mean Well, presentó un comportamiento conforme a las condiciones técnicas y de calidad esperadas.

De acuerdo con la solución propuesta por el contratista, CELSA SAS y EPM acordaron la celebración del Acta de Transacción y Modificación Bilateral No 2 del 16 de agosto de 2023, que como se mencionó anteriormente, establece la obligación por parte de CELSA SAS de cambiar las 72.521 luminarias LED que están pendientes, y compensar o reconocer a EPM el costo total de reposición por \$9.684.533.288, mediante la entrega de 20.042 luminarias LED.

Respecto al Acta de Transacción y Modificación Bilateral No 2 del 16 de agosto de 2023, inicialmente, el equipo auditor evidenció algunas situaciones irregulares que fueron incluidas como las observaciones 1 y 2 en el informe preliminar de la Actuación Especial; sin embargo, luego de revisar y analizar la respuesta al informe preliminar del sujeto de control, se tomó la decisión de aceptar los argumentos presentados por la empresa y no configurarlas como hallazgos en el informe definitivo. Se presenta a continuación, la posición de la Contraloría Distrital de Medellín, frente a la respuesta de la empresa a estas dos observaciones.

Posición de la Contraloría respecto a la Observación No. 2 comunicada a través del Informe Preliminar: una vez recibida y analizada la respuesta de la empresa sobre la Observación No. 2 del Informe Preliminar *“Deficiencias en la estimación del valor de compensación pactado en el Acta de Transacción y Modificación Bilateral No. 2”*, se aceptan los argumentos presentados respecto al cálculo realizado, mediante la metodología de Pareto, para determinar el valor total de reposición pactado en el Acta de Transacción y Modificación Bilateral No. 2 del 16 de agosto de 2023 (contrato CW159702), por \$9.684.533.288.

No obstante, teniendo en cuenta que las obligaciones pactadas en el Acta de Transacción y Modificación Bilateral No. 2 tienen alcance hasta el 30 de Julio de 2024, y que solo hasta después de esa fecha se tendrá certeza de los verdaderos costos de reposición que EPM ha asumido por concepto de instalación de las luminarias cambiadas por garantía comercial, para la Contraloría Distrital de Medellín el valor de compensación estimado por EPM y el contratista no puede considerarse definitivo, por lo que el próximo año, en el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal que le compete, se retomará la revisión de este tema con el fin de verificar si el valor obtenido a partir de la metodología de Pareto fue la más conveniente para los intereses de EPM, en virtud del principio de eficiencia establecido en el artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020.

Por lo expuesto, se retira la observación No. 2 del informe preliminar y se decide no constituir un hallazgo en el presente informe definitivo.

Posición de la Contraloría respecto a la Observación No. 3 comunicada a través del Informe Preliminar: teniendo en cuenta la respuesta remitida por la empresa para la Observación No. 3 del informe preliminar *“Utilización de tasa de cambio para valorar el pago de perjuicios causados por el contratista sin justificación”*, se aceptan las aclaraciones y soportes entregados, toda vez que se logró evidenciar que las partes llegaron a un acuerdo de voluntades, antes de la suscripción y firma del Acta de Transacción y Modificación Bilateral No. 2 del 16 de agosto de 2023, en el que se definieron las cantidades de luminarias a entregar, los valores y la TRM a utilizar, que en este caso, fue la del 25 de mayo de 2023. De acuerdo con lo anterior, la Contraloría Distrital de Medellín tomó la determinación de retirar la observación No. 3 del informe preliminar y no constituir un hallazgo en el presente informe definitivo, puesto que el presunto daño fiscal se había cuantificado por la diferencia en cambio respecto a la TRM del 16 de agosto de 2023, fecha en la que se formalizó el acta de transacción.

Este acuerdo de voluntades se concretó mediante reuniones y cruce de correos electrónicos entre las partes, no obstante, para este Organismo de Control, el acuerdo de voluntades no tuvo la solemnidad y formalidad requeridas por el tipo, valor e importancia de la negociación que se estaba llevando a cabo. Los correos enviados entre EPM y el contratista carecen de la formalidad que requiere el acuerdo de voluntades para llevar a cabo la modificación, ya que este acto representa los acuerdos materializados en las negociaciones. En este sentido, es importante documentar en debida forma los acuerdos de voluntades con los contratistas, independientemente del tipo negociación que se realice o del hecho que la genere.

Por otro lado, después de considerar y discutir la respuesta de EPM al informe preliminar de la Actuación Especial, se determinó que una de las situaciones detectadas persiste y, en consecuencia, se constituyó el siguiente hallazgo administrativo con incidencia fiscal:

Hallazgo No. 2. Tratamiento tributario del pago en especie que incumple la regulación establecida (Corresponde a la Observación No. 4 del informe preliminar). Se evidenció que las 20.042 luminarias por valor estimado de USD \$2.176.785, que el contratista CELSA SAS entregó a EPM en compensación, en el periodo de agosto a noviembre de 2023, según lo dispuesto en el Acta de Transacción y Modificación Bilateral No. 2 del 16 de agosto de 2023 (contrato CW159702), fueron recibidas en el almacén de EPM, sin la expedición y entrega de las facturas de venta por parte del contratista, que soportan las operaciones al momento de efectuarse la transferencia del dominio de dichas luminarias, y por consiguiente, no se ha aplicado la retención por concepto de Estampilla Universidad de Antioquia, valorada en \$96.845.333, que representa el 1% de los \$9.684.533.288 pactados como compensación, siendo EPM el responsable de aplicar dicha retención.

La compensación se refiere a los costos de instalación de las luminarias ya cambiadas por garantía comercial y las pendientes de cambio, que suman 92.350, de las cuales, 19.829 fueron cambiadas en el año 2023 antes de la suscripción del Acta de Transacción y Modificación Bilateral No. 2 del 16 de agosto de 2023, y 72.521 están en proceso de cambio. Dichos costos han sido asumidos por EPM al reconocer mayores pagos a los contratistas de mano de obra y a personal propio, que realizan las actividades en campo de desinstalación e instalación de las luminarias que se están cambiando.

Lo anterior, teniendo en cuenta que las 20.042 luminarias fueron entregadas a EPM e ingresadas al inventario de la empresa, solamente con el acuerdo suscrito mediante el Acta de Transacción y Modificación Bilateral No. 2 y con solicitudes de ajuste de inventario generadas por el Jefe de la Unidad de Alumbrado, sin la elaboración de las facturas de venta, en cumplimiento de los requisitos exigidos por la DIAN, al ser el pago en especie realizado por el contratista CELSA SAS, originado de la negociación con EPM, un hecho que se considera como venta, al efectuarse el traslado del dominio o entrega de la propiedad legal de las luminarias de CELSA SAS a EPM.

La situación identificada vulnera el artículo 421 del Estatuto Tributario, el cual define los hechos que se consideran venta para efectos tributarios:

a) Todos los actos que impliquen la transferencia del dominio a título gratuito u oneroso de bienes corporales muebles e inmuebles, y de los activos intangibles descritos en el literal b) del artículo 420, independientemente de la designación que se dé a los contratos o negociaciones que originen esa transferencia y de las condiciones pactadas por las partes, sea que se realicen a nombre propio, por cuenta de terceros a nombre propio, o por cuenta y a nombre de terceros.

Si bien es cierto, el contratista CELSA SAS es quien tiene la obligación de expedir las facturas de venta, conforme a lo dispuesto en el artículo 615 del Estatuto Tributario, que establece la obligación de expedir factura, y el artículo 1.6.1.4.1 del Decreto 358 del 2020, el cual contempla que los sujetos obligados a facturar se encuentran en la obligación de expedir y entregar de manera física o electrónica al adquirente la factura de venta y/o documento equivalente, por todas y cada una de las operaciones en el momento de efectuarse la venta del bien y/o la prestación del servicio; EPM no puede desconocer que es responsable solidariamente de velar para que las operaciones con el contratista se realicen conforme a la normatividad tributaria vigente.

Esta situación se ratifica en el concepto 096974 de 27-12-2005 de la DIAN, en el cual se indica que *“De conformidad con lo previsto en el artículo 421 del Estatuto Tributario, el pago en especie es una operación comercial considerada venta y, como tal, sujeta al Impuesto sobre las Ventas.*

En tal virtud la tradición del dominio de un bien corporal mueble gravado que se da como pago bajo la modalidad de la dación en pago es un hecho generador del impuesto siempre que el deudor tenga la calidad de responsable. Así las cosas, el deudor deberá cobrar el impuesto correspondiente al acreedor que recibe la mercancía o bien.”

Lo expuesto, se debió a una interpretación y aplicación inadecuada de la regulación tributaria, lo que implica que EPM no le solicitó al contratista el cumplimiento de la obligación fiscal de expedir la factura de venta por la transferencia de dominio de las 20.042 luminarias que fueron entregadas en compensación, y por consiguiente no ha realizado la deducción del tributo Estampilla Universidad de Antioquia, valorado en \$96.845.333, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo XX del Acuerdo 066 del 2017, por medio del cual se expide la normativa sustantiva aplicable a los tributos vigentes en el Distrito de Medellín y en vulneración del principio de eficiencia establecido en el artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020.

Por otra parte, la operación realizada por EPM y el contratista genera el riesgo de que se presente un abuso en materia tributaria según lo dispuesto en el artículo 869

del Estatuto Tributario, que se traduce en una posible conducta de evasión o elusión tributaria o fiscal, según lo contemplado en la Resolución 0004 del 07 de enero de 2020 de la DIAN, y un posible daño fiscal sino se subsana la situación descrita. Por lo expuesto, se configura un **hallazgo administrativo**.

Síntesis respuesta de EPM: *“Sobre la indemnización, hay claridad frente a que esta no constituye ingresos, sino, un pago por daño emergente que ha regulado el artículo 1614 del Código Civil. No puede interpretarse que este pago constituya un ingreso, porque bajo esa interpretación si podría incurrirse en un detrimento patrimonial en contra de EPM, toda vez que se obtendría efectivamente un ingreso pero a costa de disminuir un derecho intangible que tiene EPM y que le da la ley, de recibir un pago por el resarcimiento patrimonial ante el incumplimiento del contrato que firmó con un tercero, y lo que se está proponiendo mediante el informe elaborado por la Contraloría Distrital de Medellín, es que este sea considerado como un ingreso para CELSA para poder configurar base gravable, desconociendo el tratamiento tributario de orden nacional y territorial y pretendiendo que este sea sometido a tasas en renta del 35%, industria y comercio, cuota de fiscalización y retenciones del orden territorial del 1% bien para CELSA o para EPM.*

Si partimos de que EPM firmó con CELSA SAS un contrato con el objeto de Suministro de luminarias LED y para efectos de este contrato practicó la retención por estampilla UDEA sobre cada pago que realizó en virtud de la ejecución del mismo, concluimos que la retención sobre el contrato se practicó a cabalidad como disponen los artículos 205 y siguientes del acuerdo 066 de 2017. Ahora bien, si producto del incumplimiento en la ejecución del contrato sometido en su totalidad a la retención, CELSA indemniza a EPM, no se puede pretender que esta indemnización sea sometida nuevamente ya que como hemos desarrollado a lo largo de este punto esta no constituye un pago (esto es, no hay un pago de EPM en favor del contratista que sugiera la práctica de retenciones, con sustento en la ausencia de al menos dos elementos de la obligación tributaria, la base gravable y agente responsable por la retención, al margen de que se debiera expedir o no factura de venta) sino una restitución patrimonial a causa del daño efectuado. Este concepto de indemnización no se encuentra estipulado dentro de los artículos 205 y siguientes del citado acuerdo por lo cual no se encuentra sometido a la retención por estampilla Universidad de Antioquia.

Acorde con la exposición anterior, y entendiendo que no existe motivación normativa que sustente el hecho de que las indemnizaciones recibidas deban someterse a ningún tipo de retenciones de orden nacional y mucho menos territorial porque se repite, no es EPM en su calidad de agente de retención quien está realizando un pago, por el contrario está recibiendo una indemnización en especie que en todo

caso implicaría que quien paga debe retener, pero ante la calidad no calificada de CELSA al no ser entidad pública, tampoco se encuentra facultada para retener. Obligar a EPM a que este pago sea sometido a retención por estampilla UdeA es una clara motivación a un detrimento patrimonial en contra de EPM, ya que no podría este último restituir en su totalidad el daño patrimonial causado por el incumplimiento del contrato, e iría en contra de las normas civiles y fiscales dada la condición de esta restitución y la pretensión que desglosa la Contraloría en su informe preliminar.

Para el caso en cuestión, no existe pago a favor del contratista; de hecho, es el contratista quien está realizando el pago de la indemnización a EPM por el incumplimiento del contrato (es decir, bien pudo haber pagado con efectivo CELSA a EPM el daño patrimonial causado, pero las partes convinieron en que fuera en especie, contundentemente queda demostrado que EPM no está realizando un pago, por lo tanto no hay lugar a retener por concepto alguno) y bajo esta norma, es claro que tampoco es responsable (CELSA SAS en calidad de contratista) de practicar la retención por estampilla UdeA a EPM.

Basado en todo lo anterior se solicita respetuosamente a la Contraloría Distrital de Medellín retirar la observación administrativa con presunta incidencia fiscal por valor de \$96.845.333.”

Posición de la Contraloría respecto a la Observación No. 4 del Informe Preliminar: considerando la respuesta y los argumentos presentados por EPM, se revisó y analizó el tema en diferentes instancias, llegando a la conclusión de que la compensación (reconocimiento y pago en especie a EPM) pactada en el literal a) de la cláusula primera del Acta de Transacción y Modificación Bilateral No. 2 del 16 de agosto de 2023, y materializada mediante la entrega a la empresa de 20.042 luminarias por valor estimado de USD \$2.176.785, equivalentes a un valor en pesos de \$9.684.533.288, constituye una venta a la luz de la normatividad tributaria, debido al traslado del dominio o entrega de la propiedad legal de las luminarias de CELSASAS a EPM, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 421 del Estatuto Tributario, razón por la cual el contratista está obligado a emitir factura de venta y asumir las obligaciones impositivas que se derivan de la operación, así como EPM tiene el deber de solicitar las facturas, velar para que las operaciones con el contratista se realicen conforme a la normatividad tributaria vigente y aplicar las retenciones a que haya lugar, en virtud de la transparencia de las operaciones y los intereses del Estado.

Es importante mencionar que la negociación realizada entre el contratista y EPM, no puede pasar desapercibida para el Estado, más cuando se trata de bienes

1105 - Informe Definitivo Actuación Especial de Fiscalización Proyecto Modernización del Alumbrado Público de la ciudad de Medellín - Empresas Públicas de Medellín E.S.P., vigencia 2022 a 31 de agosto de 2023, diciembre de 2023

gravados, por los cuales, el Estado tiene el derecho a recaudar los impuestos correspondientes en cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Por lo expuesto, se ratifica la observación y se constituye un hallazgo administrativo.

4. CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

Cuadro 2. Consolidado de Hallazgos Actuación Especial de Fiscalización

No.	Asunto del Hallazgo	Hallazgos Administrativos												Total	Valor
		F	Valor	D	P	A	F y D	Valor	F y P	Valor	D y P	F y D y P	Valor		
1	Cumplimiento parcial del nivel de eficacia del proyecto.				X									1	\$ 0
2	Tratamiento tributario del pago en especie que incumple la regulación establecida.				X									1	\$ 0
Totales en Valores		0	\$ -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	\$ 0

Convenciones: F: Con Presunta Incidencia Fiscal, D: Con Presunta Incidencia Disciplinaria, P: Con Presunta Incidencia Penal, A: Administrativo, F y D: Con Presunta Incidencia Fiscal y Con Presunta Incidencia Disciplinaria, F y P: Con Presunta Incidencia Fiscal y Con Presunta Incidencia Penal, D y P: Con Presunta Incidencia Disciplinaria y Con Presunta Incidencia Penal, F y D y P: Con Presunta Incidencia Fiscal y Con Presunta Incidencia Disciplinaria y Con Presunta Incidencia Penal

Elaboró: Equipo auditor.

Atentamente,

Tatiana Palacio Vélez

TATIANA MARÍA PALACIO VÉLEZ
Contralora Auxiliar de Auditoría Fiscal EPM 2 Energía