

Bogotá D.C., 25 de agosto de 2026
PDFP1 No. 0299

Señor

Rafael Enrique Fragozo Díaz

Director

Unidad de Planeación Minero Energética

correspondencia@upme.gov.co

notificaciones@upme.gov.co

lineaetica@minenergia.gov.co

soytransparente@upme.gov.co

Asunto: URGENTE. Observaciones proceso de contratación
UPME STR 01-2026 Subestación Nueva Lórica 110 kV

Respetado señor Betancourt, reciba un cordial saludo.

Como es de su conocimiento, la Procuraduría Delegada Primera para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, de conformidad con las funciones y competencias consignadas en el artículo 24 del Decreto Ley 262 de 2000, además de lo dispuesto en el artículo 277 de la Constitución Política, el cual otorga la competencia de “vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos, así como velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas”, adelanta vigilancia preventiva frente al proceso UPME STR 01-2026 Subestación Nueva Lórica 110 kV y que tiene por objeto:

“Selección de un inversionista y un interventor para el diseño, adquisición de los suministros, construcción, operación y mantenimiento de la Subestación Nueva Lórica 110 kV y líneas asociadas”.

De conformidad con lo anterior, y con el fin de prevenir afectaciones a derechos, al patrimonio público y al ordenamiento jurídico, además de evitar la ocurrencia de hechos que puedan incidir en faltas disciplinarias, se presentan las siguientes:

I. Observaciones

1.1. Presunta violación del principio de los principios de publicidad y transparencia

Con el fin de conocer los documentos del proceso de contratación de la referencia, esta Procuraduría Delegada realizó la búsqueda en la plataforma electrónica de contratación pública SECOP II, sin encontrar resultado sobre el proceso UPME STR 01-2026 Subestación Nueva Lórica 110 kV.

Página 1 de 8

Los datos abiertos de contratación muestran que en lo corrido del año 2026 la UPME ha celebrado, y por tanto publicado, **únicamente** contratos de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión, cuyo número asciende a 622.

En atención a lo anterior y ante el riesgo inminente de una grave violación de los principios que rigen la contratación pública, se señala:

La Procuraduría General de la Nación resalta la obligación que tiene la Unidad de Planeación Minero Energética -UPME de publicar el presente proceso de contratación en la plataforma electrónica SECOP II, debido a que en este se encuentran involucrados recursos públicos. Lo anterior, no sólo por la imposición constitucional de garantizar los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 superior, entre los que se encuentra la publicidad, sino por la obligatoriedad consignada en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 que señala:

“Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un **régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública**, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

En desarrollo de los anteriores principios, **deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II)** o la plataforma transaccional que haga sus veces. Para los efectos de este artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual”.

Dicha omisión, además de vulnerar las normas mencionadas, impide el conocimiento público de las actuaciones adelantadas en el marco del proceso UPME STR 01-2026 Subestación Nueva Lorica 110 kV, el debate que al respecto pudieran realizar los ciudadanos, el control sobre los recursos públicos y su correcta destinación y la vigilancia por parte de veedurías y órganos de control.

De manera particular, sobre la publicidad de procesos de contratación adelantados por entidades no sujetas al Estatuto General de Contratación Pública ha señalado la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente:

“El hecho de que algunas entidades estatales se rijan por el derecho privado en materia contractual no puede entenderse como una negación de lo que establece el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007. Este enunciado normativo significó un “retorno del derecho administrativo” para las entidades excluidas, al reiterar que

deben cumplir los principios constitucionales de la función administrativa y de la gestión fiscal, así como el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal; y ahora también **publicar su actividad contractual en el SECOP II, de conformidad con el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022** [...]

Tratándose de los contratos de régimen exceptuado, el **deber de publicidad y transparencia** fue complementado con la Ley 2195 de 2022. Según el artículo 1, esta Ley “[...] tiene por objeto adoptar disposiciones tendientes a prevenir los actos de corrupción, a reforzar la articulación y coordinación de las entidades del Estado y a recuperar los daños ocasionados por dichos actos con el fin de asegurar promover la cultura de la legalidad e integridad y recuperar la confianza ciudadana y el respeto por lo público”.

Dentro del capítulo VIII, por el cual se expiden “Disposiciones en materia contractual para la moralización y la transparencia”, se ubica el artículo 53. Este adiciona el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y **obliga a las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública a publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP II– o la plataforma transaccional que haga sus veces**¹ (negrilla fuera de texto).

Con arreglo a lo anterior, esta Procuraduría Delegada recomienda:

- 1.1.1.** Dar publicidad, en cumplimiento de lo principios de la función administrativa, al proceso UPME STR 01-2026 Subestación Nueva Lorica 110 kV en la plataforma electrónica del SECOP II.
- 1.1.2.** Una vez publicado dicho proceso, retrotraer la actuación contractual al momento inicial del proceso con el fin de **(i)** evitar cualquier vicio sobre el contrato que se llegue a celebrar, ante la posible vulneración de principios y del artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, **(ii)** otorgar la debida oportunidad a la ciudadanía, veedurías y órganos de control de presentar observaciones a todos los documentos producidos en desarrollo del proceso de contratación.
- 1.1.3.** Remitir el enlace del SECOP II en el que se encuentre publicado el proceso de contratación objeto de observaciones.
- 1.2. Presunta violación a los principios de publicidad y transparencia por falta de acceso a los Documentos de Selección del Inversionista**

El numeral 1.3. de los “DOCUMENTOS DE SELECCIÓN DEL INVERSIONISTA STR. CONDICIONES GENERALES” señala que los Documentos de Selección del

¹ Concepto C – 1633 del 13 de noviembre de 2025. Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente.

Inversionista de la presente Convocatoria Pública - DSI STR “podrán ser descargados y consultados por todos los Interesados de manera gratuita, en el siguiente enlace.

<https://www1.upme.gov.co/PromocionSector/Paginas/Convocatorias-de-transmision.aspx>”.

Sin embargo, al intentar ingresar al sitio no es posible acceder a los documentos, de acuerdo con lo que se observa en la siguiente imagen:



No se puede acceder a este sitio web

Comprueba si hay un error de escritura en www1.upme.gov.co.

Si está escrito correctamente, prueba a ejecutar el diagnóstico de red de Windows.

DNS_PROBE_FINISHED_NXDOMAIN

Volver a cargar

Tal situación genera una posible transgresión a los principios de publicidad y transparencia al impedir el acceso a las reglas del proceso UPME STR 01-2026 Subestación Nueva Lórica 110 kV. Aunado a lo anterior, la falta de acceso a los documentos impidió el ejercicio de la función preventiva a través de observaciones a las reglas y condiciones que rigen el proceso de contratación mencionado.

1.3. Posible restricción de la participación.

Los requisitos sobre “Experiencia Técnica del Proponente” incluidos en el numeral 6.2. de los “DOCUMENTOS DE SELECCIÓN DEL INVERSIONISTA STR. CONDICIONES GENERALES” señalan que no se tendrán en cuenta “proyectos no culminados o contratos en curso”.

Esta condición podría resultar limitante o restrictiva de la participación y, en consecuencia, impedir que la entidad reciba mayores y mejores ofertas para la ejecución del objeto descrito. Por tal razón, es importante para este organismo de control conocer los estudios y análisis realizados sobre las empresas y el número de aquellas que pueden cumplir con la experiencia requerida.

II. Requerimiento de información

En atención con lo señalado, se solicita:

- 2.1. Resolver de fondo cada una de las observaciones presentadas en este escrito, señalando los fundamentos técnicos, jurídicos, jurisprudenciales y doctrinales que sustentan la respuesta.

- 2.2. Evaluar, en el marco de su autonomía, la posibilidad de **suspender** el proceso de contratación, con el fin de que se evalúen las posibles vulneraciones expuestas y se tomen las decisiones correspondientes fundamentadas en las normas que rigen el proceso UPME STR 01-2026 Subestación Nueva Lorica 110 kV.
- 2.3. Se solicita publicar de manera inmediata este documento, tanto en la página del SECOP II como en la página web de la entidad, con el fin de que la ciudadanía y demás interesados puedan conocerlo.
- 2.4. Se solicita remitir a este ente de control el expediente completo de la Convocatoria UPME STR 01-2026 – Lorica, incluyendo los Documentos de Selección del Inversionista – DSI, sus modificaciones, adendas, aclaraciones, actas de audiencia, observaciones presentadas por los participantes y las respuestas emitidas por la entidad.
- 2.5. Se solicita el informe, concepto, acta o documento mediante el cual se determinó la no conformidad de la propuesta presentada por Enelca, indicando específicamente los requisitos que se consideraron incumplidos, las observaciones recibidas y el análisis efectuado por la UPME frente a cada una de ellas.
- 2.6. Copia de las observaciones formuladas por el consorcio Sigma respecto de las propuestas presentadas por Enelca y EDEMSA S.A.S., junto con las respuestas, análisis técnicos y jurídicos efectuados o proyectados por la UPME.
- 2.7. Informar el fundamento normativo y regulatorio que permitió la participación de EDEMSA S.A.S. como tercero dentro de la convocatoria y remitir los documentos presentados para acreditar el cumplimiento de los requisitos exigibles.
- 2.8. Informar el estado actual de la evaluación de la propuesta presentada por EDEMSA S.A.S. y precisar las actuaciones programadas para el 26 de agosto de 2026, indicando su objeto, alcance y eventuales decisiones que podrían adoptarse durante dicha actuación.
- 2.9. Remitir el soporte técnico, financiero y regulatorio utilizado para determinar el presupuesto máximo aplicable a la convocatoria, incluyendo las variables, metodología, memorias de cálculo, estudios y demás antecedentes que permitan establecer su conformación.
- 2.10. Remitir la propuesta económica presentada por el consorcio Sigma, así como los análisis técnicos, económicos y financieros efectuados por la UPME respecto de aquella.

- 2.11. Informar cuáles fueron las medidas y protocolos adoptados para garantizar la reserva, confidencialidad, custodia, integridad y trazabilidad de la información relacionada con la determinación del presupuesto máximo antes de su divulgación, identificando las dependencias, funcionarios, contratistas o terceros que tuvieron acceso a dicha información y las fechas en que ello ocurrió.
- 2.12. Informar si la UPME realizó análisis comparativos frente a convocatorias anteriores de proyectos STR de características semejantes y, de ser así, remitir sus resultados. En caso contrario, indicar las razones técnicas por las cuales dicho análisis no fue considerado necesario.
- 2.13. Informar las razones técnicas, financieras y regulatorias que permiten considerar razonable la propuesta económica presentada por el consorcio Sigma frente al presupuesto máximo establecido para la convocatoria, particularmente frente a la relación porcentual entre ambos valores.
- 2.14. Precisar los mecanismos establecidos por la UPME para garantizar que la evaluación de los requisitos habilitantes, técnicos, jurídicos y financieros sea efectuada bajo criterios uniformes para todos los participantes, indicando los funcionarios, comités o equipos responsables de las respectivas evaluaciones.
- 2.15. Informar si durante el trámite de la convocatoria se han presentado denuncias, quejas, recusaciones, conflictos de interés, impedimentos, alertas de integridad o cualquier otra circunstancia relacionada con los funcionarios, contratistas, asesores o participantes vinculados al procedimiento y, de ser afirmativa la respuesta, indicar el trámite impartido.
- 2.16. Informar si la UPME ha efectuado análisis sobre el eventual impacto económico y tarifario de la adjudicación de la convocatoria en las condiciones actualmente conocidas y remitir los documentos correspondientes.
- 2.17. Enviar la respuesta al presente requerimiento en el término de **un (1) día hábil siguiente** a la fecha del recibo, y **en todo caso antes de la adjudicación (o actuación equivalente) y la celebración del contrato**. Lo anterior, con el fin de que esta Procuraduría Delegada conozca de manera oportuna el análisis efectuado por la UPME y pueda presentar las observaciones a que haya lugar, con el fin de evitar afectaciones a derechos, al patrimonio público y al ordenamiento jurídico colombiano.

III. Sobre la función preventiva de la PGN

De conformidad con la Resolución 132 de 2014, por medio de la cual se establecen los lineamientos para el ejercicio de la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación, a través de esta función

“[...] la entidad busca anticiparse y evitar la ocurrencia de hechos que afecten los derechos de las personas, mediante la detección y advertencia temprana de riesgos en la gestión pública. De igual manera promueve el respeto de las garantías de los derechos constitucionales”.

De acuerdo con lo dispuesto en la Resolución 108 de 2025, la función preventiva no implica en modo alguno

“[...] coadministración, prejuzgamiento o injerencia en las decisiones o actuaciones administrativas, o de cualquier otra índole, de las entidades y de los particulares que ejercen funciones públicas o administren recursos públicos. En consecuencia, en el ejercicio de la vigilancia preventiva no se expedirán conceptos, avales o aprobaciones a los procesos de contratación o a la ejecución o liquidación de los contratos.

La función preventiva no debe alterar ni afectar la autonomía de la entidad contratante en las diferentes actuaciones y decisiones que realice en el proceso contractual desde la etapa de planeación hasta su terminación y liquidación y el cumplimiento de todas las obligaciones del contratista” (negrilla fuera de texto).

En ese sentido, resulta pertinente reiterar que la función preventiva tiene como propósito advertir de manera oportuna posibles afectaciones a los principios que rigen la contratación estatal y a la adecuada administración de los recursos públicos, las cuales podrían eventualmente dar lugar a la activación de los mecanismos de control disciplinario, así como promover la adopción de medidas correctivas antes de la toma de decisiones definitivas dentro del proceso.

Por lo anterior, se advierte que la inobservancia de los riesgos identificados podría comprometer la legalidad de las actuaciones posteriores, incluida la adjudicación, así como la validez del negocio jurídico a celebrar, en la medida en que tales decisiones se fundamentarían en un procedimiento posiblemente viciado.

Respecto de la información solicitada, esta Procuraduría Delegada recuerda que, de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 2195 de 2022:

“La Procuraduría General de la Nación, exclusivamente para el ejercicio de sus funciones, tendrá acceso directo a la información y a las bases de datos de las entidades públicas y privadas que cumplan funciones públicas, sin oponibilidad de reserva legal”.

Así mismo, de acuerdo con el artículo 36 de la Ley 1437 de 2011:

“Los documentos y diligencias relacionados con una misma actuación se organizarán en un solo expediente, al cual se acumularán, con el fin de evitar decisiones contradictorias, de oficio o a petición de interesado, cualesquiera otros que se

tramiten ante la misma autoridad. Si las actuaciones se tramitaren ante distintas autoridades, la acumulación se hará en la entidad u organismo donde se realizó la primera actuación [...] Con los documentos que por mandato de la Constitución Política o de la ley tengan el carácter de reservados y obren dentro de un expediente, se hará cuaderno separado”.

Conforme con el numeral 17 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, es deber de todo servidor público:

“Permitir a los representantes del Ministerio Público, fiscales, jueces y demás autoridades competentes el acceso inmediato a los lugares donde deban adelantar sus actuaciones e investigaciones y el examen de los libros de registro, documentos y diligencias correspondientes. Así mismo, prestarles la colaboración necesaria para el desempeño de sus funciones”.

La presente comunicación se realiza en virtud de la función preventiva integral de la Procuraduría General de la Nación, la cual tiene como marco normativo el artículo 24 del Decreto Ley 262 de 2000, Resoluciones números 132 de 2014, 108 de 2025 y 377 de 2022 de la Procuraduría General de la Nación.

La respuesta al presente requerimiento debe ser enviada al correo electrónico funcionpublica@procuraduria.gov.co y copia de esta a los correos electrónicos maferreira@procuraduria.gov.co, ypineres@procuraduria.gov.co.

Atentamente,



Marcio Melgosa Torrado
Procurador Delegado

Procuraduría Delegada Primera para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública

Proyectó: María Angélica Ferreira / Yair Piñeres.
Revisó y aprobó: M.M.T.