Bogotá D.C., 11 de noviembre de 2026
PDFP1 No. 0436

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**. Segundas observaciones. Procedimiento administrativo UPME STR 01-2026 Subestación Nueva Lorica 110 kV

Respetado señor Fragozo, 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 Lorica 110 kV , 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 Lorica 110 kV y líneas asociadas".

De acuerdo con el cronograma publicado en la página web de la Unidad de Planeación Minero Energética[1], a través de la adenda No 7, la fecha programada para la audiencia y apertura del sobre No. 2 de la contrapropuesta es el 12 de noviembre de 2026.

CRONOGRAMA CONVOCATORIA UPME STR 01 – 2026		
Cronograma de selección del Inversionista		
22	Fecha límite para Audiencia y apertura del Sobre No. 2 de la contrapropuesta.	12/11/2026
23	Manifestación de aceptación o no aceptación de la Contrapropuesta o Contraoferta Económica en	A los cinco (5) días hábiles posteriores al evento anterior. De con-

[1] https://www.upme.gov.co/convocatorias/upme-str-01-2026-subestacion-nueva-lorica-110-kv/

Procuraduría Delegada Primera para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública
Línea gratuita para todo el país: 01 8000 940 808 - (601) 5878750 Ext: 11728
Email: funcionpublica@procuraduria.gov.co
www.procuraduria.gov.co Cra. 5 #15-80, Bogotá Colombia +6015878750

Ahora bien, teniendo en cuenta las observaciones y alertas presentadas por esta Procuraduría Delegada y las respuestas dadas por la UPME, se presentan nuevas observaciones y requerimientos así:

I. Observaciones:

1.1. Análisis de la posibilidad de revocar la Convocatoria Pública UPME STR 01-2026

Con arreglo a lo consignado en el oficio 202601500280361 del 11 de septiembre de 2026, esa Unidad manifestó:

> "La UPME toma atenta nota de la solicitud formulada y, en el marco de su autonomía institucional, **ha dispuesto efectuar el análisis técnico y jurídico correspondiente respecto de la eventual procedencia de la revocatoria directa**, a la luz de las causales previstas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 y de las circunstancias particulares acreditadas dentro de la Convocatoria Pública UPME STR 01-2026 [...]Al respecto, dentro de los antecedentes jurídicos que serán considerados en dicho análisis se encuentra la **acción de tutela promovida por ENELCA S.A.S. E.S.P.** con ocasión de actuaciones surtidas en el marco de la Convocatoria Pública UPME STR 01-2026, actualmente sometida a decisión judicial" (negrilla fuera de texto).

En atención a lo anterior, se solicita:

1.1.1. Remitir copia del análisis técnico y jurídico sobre la eventual procedencia de la revocatoria directa y la decisión tomada al respecto.

1.1.2. Informar el estado actual de la acción de tutela promovida por ENELCA S.A.S. E.S.P. y enviar copia del fallo de primera instancia y de segunda, el caso de haberse impugnado la decisión del *a quo*.

1.2. Posible violación del artículo 74 del CPACA

Como respuesta al requerimiento presentado por este organismo de control de señalar las razones, junto con los soportes normativos, en las que se fundamentó la UPME para establecer que la decisión de adjudicación no es objeto de recursos, la Unidad señaló:

> "se encuentra revisando el alcance de dicha disposición con el propósito de determinar, antes de la adopción de la decisión correspondiente, el régimen de recursos legalmente aplicable y garantizar las oportunidades de defensa y contradicción que procedan conforme al ordenamiento jurídico".

De conformidad con lo anterior, se solicita:

1.2.1. Informar los análisis y decisiones tomados respecto a la disposición normativa dispuesta en el numeral 6.13 del documento de selección del inversionista respecto a la NO procedencia de recursos contra el acta de adjudicación.

1.3. Sobre el acto de asignación y los recursos de los que es susceptible

En línea con lo reiterado en el numeral 1.2. del presente documento (sobre los recursos del acta de adjudicación), esta Delegada manifiesta lo siguiente:

A través de la Sentencia No. 25000-23-36-000-2021-00506-03 (70.206) del 15 de julio de 2026 del Consejo de Estado, se analiza la naturaleza jurídica de los actos mediante los cuales se asigna la ejecución de proyectos en el Sistema de Transmisión Nacional a inversionistas que resulten seleccionados en procesos de convocatoria pública.

Dicha sentencia fue invocada por la UPME en su respuesta, para argumentar que no es posible predicar la existencia de un contrato como consecuencia del procedimiento administrativo adelantado para seleccionar el transmisor.

La misma sentencia señala que la asignación de un proyecto es "**un acto administrativo motivado y susceptible del recurso de reposición**", lo que quiere decir que las normas contenidas en el documento de selección del inversionista contrarían lo señalado por el Consejo de Estado, al establecer que contra el acta de selección del inversionista no proceden recursos.

En atención a lo anterior, se reitera la recomendación presentada por esta Procuraduría Delegada de analizar la posibilidad de revocar la convocatoria pública UPME STR 01-2026 Subestación Nueva Lorica 110 kV, con el fin de que se realicen las modificaciones al procedimiento administrativo.

1.4. Sobre las comunicaciones al proponente

Mediante el oficio de observaciones PDFP1 No. 0319 del 8 de septiembre de 2026, esta Procuraduría Delegada advirtió la contradicción existente entre los numeral 3.7. y 5.4. del documento de selección del inversionista, debido a que el primero (3.7.) dispone, como regla general, que las notificaciones a los proponentes se realizan en los términos del numeral 1 del artículo 67 del CPACA, es decir, por medio electrónico; y el segundo (5.4.) indica que la comunicación por correo es subsidiaria a la de la plataforma electrónica.

En sentido similar, de acuerdo con lo manifestado en el mismo oficio, el momento en que se entiende recibida la comunicación también es discordante en los dos numerales. En el primero (3.7.) señala que se entiende recibida cuando "se complete

la transmisión" y el numeral 5.4 establece que este momento corresponde a la "fecha de envío".

En respuesta a lo anterior, la UPME indicó:

> "Sin perjuicio de lo anterior, la UPME continuará verificando la trazabilidad de las comunicaciones efectuadas durante la convocatoria, con el propósito de corroborar que la aplicación de los numerales 3.7 y 5.4 se haya realizado de manera uniforme respecto de los participantes y que las respectivas constancias de transmisión, envío y recepción se encuentren debidamente incorporadas al expediente".

Por lo anterior, se requiere:

1.4.1. Informar los resultados de la verificación de trazabilidad de las comunicaciones realizadas durante la convocatoria.

1.5. Sobre la experiencia exigida en los documentos de selección del inversionista

Mediante oficio PDFP1 No. 0319 se reiteró lo requerido por esta Delegada a través de oficio PDFP1 No. 0299 y se manifestó que:

> "La respuesta dada por la UPME no resuelve de fondo la observación de esta Delegada, pues uno de los requerimientos presentados estuvo relacionado con 'los estudios y análisis realizados sobre las empresas y el número de aquellas que pueden cumplir con la experiencia requerida' Por tal razón, se solicita nuevamente a esa unidad remitir los estudios y análisis sobre las empresas que pueden cumplir con el requisito de experiencia técnica y las razones por las cuales no se tienen en cuenta "proyectos no culminados o contratos en curso".

Como respuesta a lo anterior, la Unidad indicó:

> "La UPME toma atenta nota de la observación formulada y, con el propósito de complementar la respuesta remitida el 27 de agosto de 2026, señala lo siguiente:
> Sobre los ítems: (i) Estudios y análisis sobre potenciales participantes, (ii) Razones técnicas para no considerar proyectos no culminados o contratos en curso y, (iii) Estudios relativos a la idoneidad y capacidad de los participantes. [...]
>
> los procesos de estructuración de los DSI no obedecen únicamente a la decisión de la UPME, pues la libertad de configuración de este tipo de procesos, reconoce los límites **constitucionales, legales y regulatorios**, dispuestos estos últimos por la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG, entre los cuales, se encuentra la Resolución CREG 024 de 2013 [...]
>
> En este sentido, el artículo 10 de la Resolución CREG 024 de 2013, modificado por el artículo 3 de la Resolución 101 009 de 2022, estableció las condiciones de participación en los procesos de selección para proyectos que se ejecutan en el Sistema de Transmisión Regional – STR, en los siguientes términos:

> "**Artículo 10. Participación en los Procesos de Selección.** En los Procesos de Selección podrán participar los OR existentes, los TR existentes, los TN existentes y los terceros interesados nacionales o extranjeros, todos ellos en los términos que defina el Seleccionador, siempre y cuando cumplan con las siguientes condiciones:
> a) demostrar experiencia en construcción de redes y en transporte de energía eléctrica en tensiones superiores a 100 kV".

De lo expuesto se desprende que el artículo 10 de la Resolución CREG 024/2013 sólo exige "demostrar experiencia" en construcción de redes y transporte de energía por encima de 100 kV; no exige que los proyectos estén culminados.

Es decir, la exclusión de contratos en curso es una decisión propia de la UPME y no obedece a la regulación de la Comisión, por tal razón, el requisito de experiencia exigido a los inversionistas debe estar motivado. Lo anterior, aunado a que las actividades de operación y mantenimiento son actividades continuas, lo que significa que podrían ser acreditadas por contratos que no hayan culminado pero que se estén ejecutando.

Adicional a ello, resulta contradictorio que a lo largo de la respuesta dada por la UPME se señala que la asignación al inversionista no es un contrato, sin embargo, con el propósito de definir la experiencia se apoya en un concepto de Colombia Compra Eficiente que define (la experiencia) a partir de contratos celebrados y ejecutados.

1.6. El acta de exclusión de ENELCA como acto administrativo

A través del documento denominado "MODIFICACIÓN DEL ACTA DE EVALUACIÓN NO 202601530003276 CONVOCATORIA PÚBLICA UPME STR 01 - 2026" de 31 de julio de 2026, la Unidad de Planeación Minero Energética determinó:

> "Realizada la revisión del contenido del Sobre No. 1 de la Propuesta presentada por Energía Eléctrica de la Costa Atlántica S.A.S. E.S.P - ENELCA S.A.S. E.S.P., y las observaciones realizadas por el CONSORCIO SIGMA ENERGIA**, se determinó como No Conforme**, toda vez que no cumplen con las exigencias establecidas en el numeral 6.1 de los Documentos de Selección del Inversionista DSI, y en especial con el numeral 6.2. Experiencia Técnica del Proponente".

La anterior decisión impidió a ENELCA continuar en el procedimiento de asignación del proyecto, con lo cual pudo haberse configurado un acto definitivo a la luz de lo dispuesto en el artículo 43 de la ley 1437 de 2011. En este sentido, de la respuesta dada por la UMPE se tiene que no se trata de un procedimiento contractual sino de una actuación administrativa, esto quiere decir que la misma se sigue por lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011. Entonces, si las decisiones de la convocatoria se rigen por el derecho administrativo, la exclusión de un proponente debe cumplir las garantías del

CPACA: (i) motivación suficiente; (ii) oportunidad real de contradicción, y (iii) posibilidad de controvertir la decisión mediante los recursos que correspondan.

En la información publicada en la página web de la Unidad, principalmente en el documento de "MODIFICACIÓN DEL ACTA DE EVALUACIÓN NO 202601530003276 CONVOCATORIA PÚBLICA UPME STR 01 - 2026", no se observa que se hubiera informado a ENELCA de algún recurso contra la decisión que la declaraba NO CONFORME.

Por lo anterior, se solicita a la Unidad:

1.6.1. Informar si se garantizaron los recursos a ENELCA sobre la decisión que la excluyó del procedimiento administrativo.

1.6.2. En el evento en que no se hayan concedido los recursos, se recomienda a la UPME analizar los riesgos por posible nulidad, ante el vicio que pueda constituir esta posible violación, mismo que se trasladaría a las actuaciones posteriores —incluida la adjudicación—, que tendrían como presupuesto la exclusión de ENELCA. Tal omisión podría comprometer la seguridad jurídica del procedimiento y la estabilidad del proyecto.

II. Requerimiento de información

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. Analizar la posibilidad de **revocar la convocatoria pública UPME STR 01-2026** Subestación Nueva Lorica 110 kV, con el fin de que se realicen las modificaciones al procedimiento administrativo de la referencia, ante las posibles vulneraciones a las que se ha hecho referencia. Esto, en el marco de su autonomía institucional y de conformidad con lo establecido en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

2.3. **Publicar** de manera inmediata este documento en la página web de la entidad, con el fin de que la ciudadanía y demás interesados puedan conocerlo.

2.4. Enviar la respuesta al presente requerimiento en el término de d**os (2) días hábiles** siguiente a la fecha del recibo, y en todo caso, antes de la audiencia y apertura del sobre No. 2 de la contrapropuesta programada para el 12 de noviembre de 2026.

III. Sobre la función preventiva

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".

La actuación preventiva no implica coadministración, prejuzgamiento o injerencia en las decisiones o actuaciones administrativas, o de cualquier otra índole, de las entidades vigiladas. 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 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.
Revisó y aprobó: M.M.T.