

Resolución No.003

(11 de mayo de 2021)

Por medio de la cual se justifica la contratación directa

LA SECRETARIA DE MINAS, ENERGÍA Y GAS DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA en ejercicio de sus funciones constitucionales, legales y reglamentarias,

CONSIDERANDO

Que el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia prevé que: *“Son fines esenciales del Estado: Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”*, marco dentro del cual se encuentra el deber de garantizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios para el bienestar de la comunidad en general.

Así mismo, el artículo 209 de la Constitución Política, dispone que: *“La función Administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”*, principios y herramientas administrativas que direccionan la actividad de públicos y privados con el objetivo de cumplir con los fines del estado, dentro de los cuales se encuentra la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

En este sentido, el inciso 2 del artículo 298 de la Constitución Nacional, establece que: *“Los Departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la constitución y la ley”*, por ello es oportuno aunar esfuerzos en pro de satisfacer las necesidades básicas de la ciudadanía a través de acciones conjuntas que garanticen el acceso a los servicios públicos domiciliarios.

Que el artículo 334 de la constitución Política, fija que *“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.”*

Que el artículo 365 de la constitución política enmarca lo siguiente: “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.”

Que el artículo 367 de la constitución política indica que: “La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos. Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los Departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.”

Que la Carta Magna en su artículo 113 expresa que: “Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”

Que la Ley 489 de 1998, en su artículo 6º, manifiesta que: “En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares. Parágrafo.- A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta Ley y en cumplimiento del inciso 2 del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector.”

De igual manera la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto a la eficacia de la prestación de los servicios a ser suministrada por las Empresas en varias providencias, entre ellas, cabe mencionar la sentencia T-752 de 2011 M.P. Jorge Iván Palacio, que consideró:

“(…) En un Estado social de derecho como el nuestro, el suministro de los servicios públicos no puede depender de la mayor rentabilidad que la prestación de los mismos genere, sino que debe obedecer a la materialización de los

principios y teleología recogidos en la Carta política, los cuales propenden por la igualdad real y efectiva y por el respeto de la dignidad humana de todos los habitantes del territorio nacional. En esta medida el Estado debe garantizar sin discriminación alguna, la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución, lo cual incluye, como es obvio la solución de necesidades básicas como la salud, la educación, el saneamiento ambiental y el agua potable; es decir, lo que resulta indispensable para la concreción del “bienestar general” y “la prosperidad general”, sin que dichos postulados se tornen puramente en ilusorios, o en la prosperidad del menor número; sino que, por el contrario, se extienda cada vez a mayor cantidad de colombianos, mediante la prestación eficiente de los servicios públicos, hasta que los mismos lleguen a todos los hogares del territorio patrio(...).”

Que el artículo 1 de la ley 142 de 1994, establece: “Esta Ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía [fija] pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente Ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta Ley.”

Que el artículo 4 de la ley 142 de 1994, enmarca lo siguiente: “Para los efectos de la correcta aplicación del inciso primero del artículo 56 de la Constitución Política de Colombia, todos los servicios públicos, de que trata la presente Ley, se considerarán servicios públicos esenciales.”

Que el artículo 7 de la ley 142 de 1994, predica que: “Son de competencia de los Departamentos en relación con los servicios públicos, las siguientes funciones de apoyo y coordinación, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan las asambleas:

7.1. Asegurar que se presten en su territorio las actividades de transmisión de energía eléctrica, por parte de empresas oficiales, mixtas o privadas.

7.2. **Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa**, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos.

7.3. Organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen la

organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios interadministrativos para el mismo efecto.”

Que en la sentencia de control de constitucionalidad C-736-2007, la honorable Corte Constitucional indico:

Así las cosas, de cara a la constitucionalidad del artículo 38 de la Ley 498 de 1998, y concretamente de la expresión “ las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios” contenida en su literal d), la Corte declarará su exequibilidad, por considerar que dentro del supuesto normativo del literal g) se comprenden las empresas mixtas o privadas de servicios públicos, que de esta manera viene a conformar también la Rama Ejecutiva del poder público.

5.3.2 En cuanto al artículo 68 de la misma ley, se recuerda en seguida su tenor:

“ Artículo 68. Entidades descentralizadas. Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas.” (Lo subrayado es lo demandado)

Obsérvese que si bien el legislador sólo considera explícitamente como entidades descentralizadas a las empresas oficiales de servicios públicos, es decir a aquellas con un capital cien por ciento (100%) estatal, lo cual haría pensar que las mixtas y las privadas no ostentarían esta naturaleza jurídica, a continuación indica que también son entidades descentralizadas “ las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.” (Subraya la Corte). Así las cosas, de manera implícita incluye a las empresas de servicios públicos mixtas o privadas como entidades descentralizadas, por lo cual la Corte no encuentra obstáculo para declarar su constitucionalidad.

Que las empresas de servicios públicos se han de entender dentro del sector descentralizado del orden territorial al que correspondan, pertenecientes a la administración pública y por lo tanto es factible la modalidad de contratación directa.

Que en la misma sentencia la corte justifica la causal de contratación directa con empresas de servicios públicos domiciliarios.

Que el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, reza:

ARTICULO 96. CONSTITUCION DE ASOCIACIONES Y FUNDACIONES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES PROPIAS DE LAS ENTIDADES PUBLICAS CON PARTICIPACION DE PARTICULARES. *Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.*

(:...) (Negrilla fuera del texto original).

Que de igual forma, el Consejo de Estado, en sentencia de la Sección Tercera, Subsección B del Consejero Ponente Ramiro Pazos Guerrero, con radicado 20001233100020090017001 (46963) del 3 de abril de 2020, se puede dar lectura de las diferencias y similitudes entre el contrato previsto en el artículo 355 superior y el convenio del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, así:

57. Para mayor comprensión, lo expuesto podría condensarse en el siguiente cuadro:

Características	Contrato	Convenio
Entidades públicas contratantes	<i>Algunas entidades de la Rama Ejecutiva</i>	<i>Las entidades estatales definidas por la Ley 80 de 1993</i>
Particulares contratistas	<i>Entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad</i>	<i>Cualquier persona jurídica particular</i>
Objeto	<i>Impulsar programas y actividades de interés público</i>	<i>Ejecutar actividades estatales en conjunto con particulares</i>
Objeto social del contratista	<i>Relacionado con el plan de desarrollo de la aportante</i>	<i>Relacionado con la actividad estatal a desarrollar</i>
Aportes estatales	<i>La entidad solo puede aportar dinero</i>	<i>La entidad puede aportar dinero o en especie</i>
Aportes particulares	<i>Los contratos no exigen que el particular efectúe aportes a efectos de poder suscribirlos, pues la entidad es quien le entrega los recursos para apoyar su gestión.</i>	<i>Los convenios exigen que el particular aporte en dinero o en especie para poder ejecutar en conjunto la actividad con el Estado.</i>

Participación estatal en la ejecución	La entidad no puede intervenir, solo vigilar la ejecución a través de un interventor.	La entidad debe participar en la ejecución y ejercer siempre la dirección y manejo.
Autonomía del particular en la ejecución	Es autónomo, excepto en la inversión del aporte	No es autónomo, debe seguir las instrucciones de la entidad

58. Ahora, a pesar de las claras diferencias que existen entre uno y otro, la mención del artículo 355 superior en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 ha dado pie para que se confundan entre sí.

4.1.4 La remisión normativa del artículo 96 de la Ley 489 de 1998 al artículo 355 de la Constitución Política

59. El artículo 96 de la Ley 489 de 1998 prevé que los convenios de asociación “a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política”. El alcance que se le dé a esta remisión normativa puede conllevar a que se equiparen los convenios y los contratos previstos en una y otra norma.

60. La Corte Constitucional estudió la exequibilidad del artículo 96 en cita y asimiló ambos tipos negociales. En efecto, concluyó que los convenios de asociación se celebrarían con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el respectivo plan de desarrollo. Por ende, bajo esa interpretación, habría total coincidencia entre los contratos de fomento y los convenios de asociación

(...).

69. En esta oportunidad, la Sala se aparta de los anteriores entendimientos y advierte que los contratos de origen constitucional y los convenios desarrollados por el legislador son distintos y el único punto que tienen en común es la prohibición de utilizarlos como mecanismo para decretar auxilios o donaciones a particulares. La remisión prevista en el artículo 96 no es genérica e ilimitada; por el contrario, se circunscribe a la finalidad que originó el artículo 355, que, en tratándose del manejo de aportes estatales en presencia de particulares, no fue otra que evitar los auxilios parlamentarios.

70. Así, se tiene que de llegar a sostener, como lo hizo la Corte Constitucional en el obiter dictum de la sentencia C-671 de 1999, que los convenios de asociación deben celebrarse exclusivamente con personas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad y para impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan de desarrollo respectivo, le quitaría toda utilidad práctica al artículo 96 de la Ley 486 de 1998.

71. En efecto, la remisión al artículo 355 no puede tornar inoficioso el artículo 96. Por cuanto, con fundamento en el principio de interpretación normativa del efecto útil, la Sala precisa que de los posibles entendimientos que se le puedan otorgar a la remisión, debe preferirse aquel que le confiera algún efecto a la norma a aquel que se lo reste. Por ende, debe entenderse que la mención del artículo 355 en el artículo 96, tiene la finalidad de mantener la prohibición de los auxilios parlamentarios, pero no la de equiparar las tipologías contractuales.

72. Cada tipo comercial aquí analizado se diferencia del otro, entre otras cosas, por lo menos en: las autoridades y particulares que pueden celebrarlo; el objeto contractual que puede pactarse; el tipo de aporte que pueden hacer las entidades y los privados y la forma cómo pueden participar las

entidades y los particulares durante la ejecución. Con fundamento en esa clara distinción se debe privilegiar la interpretación que permita la existencia de dos tipos contractuales y no de uno solo.

73. De lo contrario se eliminaría toda utilidad al artículo 96 de la Ley 489 de 1998, hasta el punto de hacer innecesaria su expedición, comoquiera que, bajo el entendimiento que aquí se cuestiona, era suficiente la categoría creada desde 1991 en el artículo 355 superior. De ser así, el operador jurídico se vería enfrentado a una empresa aún más difícil, por no decir imposible. En efecto, si los contratos y convenios son uno solo, las causales de exclusión contenidas en las normas reglamentarias – Decreto 777 de 1992– serían extensibles para ambos. **(Decreto derogado por el artículo 11 del Decreto 92 de 2017)**

74. Por ende, como las finalidades de los contratos y convenios se contraponen, asimilarlos supondría un contrasentido, ya que estos últimos no se podrían suscribir bajo el régimen exceptuado, toda vez que, como más adelante se expondrá con detenimiento –infra párr. 89–, los numerales 1º y 5 del artículo 2 ibídem excluirían per se a todos los convenios de asociación.

75. Asimismo, tampoco es posible sostener, como lo hizo esta Corporación, que el artículo 96 es el desarrollo legislativo del artículo 355 constitucional. El legislador no podría reglamentar la materia, pues el Constituyente claramente le atribuyó esa potestad al Gobierno Nacional. Por ende, no se puede asimilar bajo este punto de vista los contratos de fomento con los convenios de asociación.

76. En esa línea, la Sala advierte que la remisión efectuada al artículo 355 se circunscribe a su primera parte, que desarrolla la prohibición de volver a los auxilios parlamentarios, pero no a su segundo apartado, pues este desarrolla las actividades de fomento y apoyo a cargo del Estado, situación totalmente distinta, como ya se vio, a la ejecución de actividades en conjunto para alcanzar un fin o cumplir una función estatal.

77. La confusión de los contratos de fomento con los convenios de asociación ha tenido como consecuencia práctica que a ambos se les aplique el mismo régimen de contratación.

4.1.5. Los regímenes del contrato previsto en el artículo 355 superior y del convenio del artículo 96 de la Ley 489 de 1998

78. A pesar de ser distintos, la asimilación que se ha hecho de estas tipologías contractuales ha dado lugar a que a ambos se les aplique el régimen exceptuado de que trata el inciso segundo del artículo 355 constitucional, esto es, los requisitos y formalidades exigibles a la contratación entre particulares, excepto aquellos puntos desarrollados en el Decreto 777 de 1992.

(...)

83. Vistas las anteriores interpretaciones, la Sala opta por aquella que sostiene que no es posible acudir al régimen previsto para los contratos de fomento o apoyo cuando de un convenio de asociación se trata, pues como se vio son instrumentos que tienen finalidades y formas de materialización distintas.

84. En efecto, los regímenes exceptuados propios de ciertas tipologías contractuales no pueden ampliarse sin más a otros negocios jurídicos, pues ello desdibuja la especialidad y contornos de las normas que los previeron. Esa excepcionalidad del régimen se explica desde el origen mismo de los

contratos de apoyo, que permite entender porque los convenios de asociación no pueden valerse del mismo régimen.

85. Recuérdese que el propósito del segundo inciso del artículo 355 constitucional fue permitir el estímulo económico de actividades particulares de interés público en campos como el cultural, científico, educativo o de solidaridad. Así, el contrato se contempló como un mecanismo de verificación del destino dado a los dineros públicos entregados a fundaciones, corporaciones y asociaciones privadas.

86. En contraste, el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 no supone la entrega de dineros al particular para que este desarrolle sus actividades, sino que el Estado busca cumplir un fin o función que les son propios y para ello se apoya en las gestiones y aportes que los particulares puedan brindarles.

87. En esa consideración, la Sala precisa que el régimen exceptuado del artículo 355 constitucional no es aplicable a los convenios de asociación, pues las actividades que por su intermedio se pueden hacer son distintas a las de fomento y apoyo.

Que para la elaboración del proyecto específico sustento del convenio a celebrarse se contó con el apoyo de la empresa GAS NATURAL CUNDIBOYACENSE S.A. E.S.P., quien desarrolló a costo y riesgo los estudios y diseños necesarios, que permitieron viabilizar y avalar el proyecto por parte de ellos, mediante avales técnicos de fecha 21 de abril de 2021. Dicha empresa es el operador principal de los municipios de Cogua, Fúquene, Nemocón, Tabio, Ubaté y Zipaquirá. Además, la empresa deberá informar a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) que estos usuarios hacen parte de sus planes de expansión, a fin de poder garantizar la prestación del servicio, conforme a las especificaciones técnicas establecidas por el sector y las Normas Técnicas Colombianas (NTC).

Que el valor del Convenio será por la suma de **MIL TRESCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL SETENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$1.331.889.075)**, representados en aportes del departamento de Cundinamarca el cual realizará el mismo por la suma de **QUINIENTOS OCHO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$508.000.000)**, y de la empresa GAS NATURAL CUNDIBOYACENSE S.A. E.S.P., por la suma de **OCHOCIENTOS VEINTITRES MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL SETENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$823.889.075)**.

Que el aporte del Departamento de Cundinamarca cuenta con respaldo presupuestal de conformidad con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No 7100012723 del 16 de abril de 2021: Ítem 1. Rubro 1132/3-1100/2320202006/5/247/CC/ SECRETARIA DE MINAS ENERGÍA Y GAS/FONPET Departamento /"Servicios de alojamiento; servicios de suministro de comidas y bebidas; servicios de transporte; y servicios de distribución / Proyecto: 2020/004250254/2101016 Gas Cundinamarca., expedida por la Dirección de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Departamento., expedida por la Dirección de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Departamento.

Que las condiciones exigidas para el desarrollo del convenio están reflejadas en los estudios previos del convenio a celebrar.

Que los estudios y documentos previos pueden ser consultados por los interesados en la Calle 26 # 51-53 Torre Central Piso 2 de Bogotá D.C y en la plataforma del SECOP II.

Que el plazo de ejecución del convenio será de hasta el 12 de diciembre de 2021, contados a partir de la suscripción del acta de inicio.

Por lo anterior expuesto se:

RESUELVE

PRIMERO: Declarar justificada la contratación directa para suscribir un convenio con **GAS NATURAL CUNDIBOYACENSE S.A. E.S.P.**

SEGUNDO:. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011 *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, contra el presente acto no procede recurso alguno.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

OLGA JANNETHE RAMÍREZ
Secretaria de Minas, Energía y Gas

Proyectó: Nicolás Parra – Contratista SMEG

