



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES 001

FECHA: Enero 18 de 2024

Página 1 de 1

*“Por la cual se resuelve un recurso de reposición formulado contra la Resoluciones Ordinarias 001-2023 y 002 de 2023”*

## **EL CONTRALOR DELEGADO PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS (EF)**

En uso de la facultad conferida por el numeral 22 del artículo 51 del Decreto ley 267 de 2000, modificado por el Decreto ley 2037 de 2019 y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, procede a resolver un recurso de reposición formulado contra la Resoluciones Ordinarias 001-2023 y 002 de 2023 por las cuales se ejerce control a una urgencia manifiesta del Ministerio de Relaciones Exteriores

### **ANTECEDENTES**

Que el Decreto ley No. 267 del 22 de febrero de 2000, *“Por medio del cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”*, modificado por el Decreto 2037 del 7 de noviembre de 2019, artículo 51 numeral 22, señala que es función de las Contralorías Delegadas Sectoriales *“Efectuar los procedimientos y ejercer la vigilancia que le corresponda, en lo relativo a la contratación de urgencia manifiesta de las entidades asignadas a su sector, en los términos dispuestos en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993 y las demás disposiciones sobre la materia”*.

Que de conformidad con el artículo 7° de la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0118 del 13 de diciembre de 2022, el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Relaciones Exteriores son sujeto de control asignado a la Contraloría Delegada para la Gestión Administrativa e Instituciones Financieras.

Que el Ministro de Relaciones Exteriores, expidió la Resolución No. 7541 del 14 de septiembre de 2022 *“Por medio de la cual se declara el estado de urgencia manifiesta”*

Que para sustentar la declaratoria de Urgencia Manifiesta, la entidad expuso las siguientes consideraciones:

*“Que el 12 de junio de 2019 se suscribió el contrato No. 145 de 2019 entre el FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y LA UNIÓN TEMPORAL PASAPORTES 2019 cuyo objeto es “suministrar, formalizar y prestar el servicio de personalización, custodia y distribución de libretas de pasaportes, así como el servicio de impresión, almacenamiento y entrega de etiquetas de visa colombiana con zona de lectura mecánica a precios fijos unitarios sin fórmula de reajuste para el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores”*

*Que el 4 de agosto de 2023, se celebró la Modificación No. 10 al Contrato No. 145 de 2019, mediante la cual se prorrogó el plazo de ejecución de este hasta el 2 de octubre de 2023.*

*Que, teniendo en cuenta los análisis de proyección de consumo del Contrato No. 145 de 2019, hasta el 2 de octubre de 2023 alcanzarán los recursos para garantizar la prestación del servicio.*



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES 001

FECHA: Enero 18 de 2024

Página 2 de 1

*“Por la cual se resuelve un recurso de reposición formulado contra la Resoluciones Ordinarias 001-2023 y 002 de 2023”*

*Que la prestación del servicio público de “suministro, formalización y prestación y personalización, custodia y distribución de libretas de pasaportes, así como el servicio de impresión, almacenamiento y entrega de etiquetas de visa colombiana con zona de lectura mecánica”, es parte esencial e inescindible a los derechos fundamentales a la libertad general y a la libre locomoción y es de interés general conforme al artículo 24 de la Constitución Política de Colombia que establece que “todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él...”*

*Que conforme al numeral 23 del artículo 4 del Decreto 869 de 2016, “Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones exteriores y se dictan otras disposiciones”, el Ministerio de Relaciones exteriores tiene a su cargo “Expedir los pasaportes y autorizar mediante convenios con otras entidades públicas, su expedición, cuando lo estime necesario”*

*Que el 24 de mayo de 2023, el Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores, en calidad de representante legal del FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, profirió el acto administrativo motivado mediante el cual ordenó la apertura del proceso de Licitación Pública No. LP-0001-2023, cuyo objeto es “SUMINISTRAR, FORMALIZAR Y PRESTAR EL SERVICIO DE PERSONALIZACIÓN, CUSTODIA Y DISTRIBUCIÓN DE LIBRETAS DE PASAPORTES, ASÍ COMO EL SERVICIO DE IMPRESIÓN, ALMACENAMIENTO Y ENTREGA DE ETIQUETAS DE VISA COLOMBIANA CON ZONA DE LECTURA MECÁNICA A PRECIOS FIJOS UNITARIOS SIN FÓRMULA DE REAJUSTE PARA EL FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES”*

*Que, mediante la resolución 7076 del 5 de septiembre de 2023, el Ministro de Relaciones Exteriores reasumió la función de dirigir el proceso contractual de licitación pública No. LP-0001-2023.*

*Que el 13 de septiembre de 2023, el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES declaró desierto el proceso de Licitación Pública No. LP-0001-2023 mediante Resolución NO. 7485 del 13 de septiembre de 2023, por los motivos expuestos en la misma, confirmada mediante la Resolución No. 7540 del 14 de septiembre de 2023.*

*Que el artículo 64 del Código Civil -subrogado por el artículo 1 de la Ley 95 de 1890- preceptúa que “se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc”*

*Que, al decir del Consejo de Estado, Sentencia 03883 de 2019, la citada disposición hace referencia expresa a los actos de autoridad pública como constitutivos de fuerza mayor, siempre que cumplan con los demás requisitos para su configuración, esto es, que el suceso sea externo a la voluntad o al dominio de la persona, que sea imprevisible e irresistible.*

*Que la declaratoria de desierto del proceso de Licitación Pública No. LP – 0001-2023, es un suceso externo a la voluntad o al dominio del Representante Legal del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, puesto que al mismo acudió un único proponente que frente a las observaciones de los otros eventuales participantes al proceso, no garantizaba los principios de selección objetiva, libre concurrencia e igualdad de oportunidades, prueba de ello*



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES 001

FECHA: Enero 18 de 2024

Página 3 de 1

*“Por la cual se resuelve un recurso de reposición formulado contra la Resoluciones Ordinarias 001-2023 y 002 de 2023”*

*se encuentra consignado en el acto administrativo aludido que hará parte integrante de esta Resolución.*

*Además, Es imprevisible e irresistible el hecho de que a un proceso de licitación pública se presente un único oferente, pues a pesar de haberse acatado la mayoría de las observaciones, inclusive, las presentadas por la Organización de Aviación Civil Internacional -OACI- en el informe de las especificaciones técnicas y del proyecto de pasaportes electrónicos colombianos del 16 de noviembre de 2022, no se presentaron más ofertas.*

*Que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto con radicado -00229-00 (C) del 19 de febrero de 2019, identifica como elementos de la urgencia manifiesta, los siguientes; (i) es una excepción a los procedimientos que como regla general rigen para la selección de los contratistas del Estado. (ii) Aplica solo cuando debe garantizarse la continuidad del servicio o conjurarse situaciones de calamidad pública, y con las reglas generales se hacen imposibles tales propósitos. (iii) Debe ser declarada mediante acto administrativo debidamente motivado; se trata de la explícita y fundamentada voluntad unilateral de la autoridad competente que tiene como efecto jurídico su habilitación para la celebración directa de los contratos requeridos por las situaciones que deben resolverse; (iv) Con la excepción de las reglas atinentes a su formación, los contratos que se suscriban deben reunir los requisitos establecidos en el Estatuto General de Contratación Pública, puesto que la figura de la urgencia manifiesta no prevé alteración a tales requisitos.*

*Que debe garantizarse la continuidad del servicio público de “suministro, formalización y prestación y personalización, custodia y distribución de libretas de pasaportes, así como el servicio de impresión, almacenamiento y entrega de etiquetas de visa colombiana con zona de lectura mecánica”, en garantía del principio de prevalencia del interés general y de los derechos fundamentales a la libertad general, a la libre locomoción y circulación, a la dignidad humana, entre otros, por lo cual aplica la figura de la declaratoria de urgencia manifiesta.*

*Que confrontadas las necesidades con la modalidad de contratación que se deberá adoptar una vez fue declarado desierto el anterior proceso de Licitación Pública No. LP-0001-2023, los tiempos de gestión contractual que implicarán adelantar ese nuevo proceso, no se acompañan con la inmediatez que exige la satisfacción del interés general.*

*Que declarada la urgencia manifiesta que nos ocupa, se ordenará celebrar el contrato de manera directa, salvaguardando el deber de selección objetiva por el tiempo prudencial de celebración del nuevo proceso de contratación ordinario y de la implementación del contrato que se adjudique, para garantizar la prestación del servicio público de “suministro, formalización y prestación y personalización, custodia y distribución de libretas de pasaportes, así como el servicio de impresión, almacenamiento y entrega de etiquetas de visa colombiana con zona de lectura mecánica”*

Que en ejercicio de sus funciones la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras profirió las Resoluciones Ordinarias 001-2023 del 11 de diciembre de 2023 y 002 de 2023 del 13 de diciembre de 2023, actos administrativos en los cuales se declaró que “los hechos y circunstancias invocados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la Resolución No. 7541 del 14 de septiembre de 2022 “Por medio de la cual se declara el estado de urgencia manifiesta”, para recurrir a la suscripción de manera directa del contrato No. 356 de 2023 no



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES 001

FECHA: Enero 18 de 2024

Página 4 de 1

*“Por la cual se resuelve un recurso de reposición formulado contra la Resoluciones Ordinarias 001-2023 y 002 de 2023”*

*se ajustan a los presupuestos normativos señalados en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993; sin perjuicio del control posterior que sobre el contrato celebrado debe hacer esta Delegada para verificar el cumplimiento de la planeación contractual, entre otros aspectos, por parte de la entidad., y se ordenó la compulsa de copias a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia*

Que, una vez notificados los señalados actos administrativos, el Ministerio de Relaciones exteriores, por medio del Jefe Oficina Asesora Jurídica Interna del Ministerio, presentó y sustentó contra los mismos Recurso de Reposición, señalando:

*La urgencia manifiesta fue declarada en razón a la declaratoria de desierta del proceso de licitación pública 001 de 2023 emitida por el nuevo competente contractual, y en aras de procurar que la población en general no quedara desabastecida de un documento esencial como lo es la expedición de pasaportes para los Colombianos, constituyéndose ello como un derecho esencial.*

*Ante la declaratoria de desierta de la licitación pública, y como es natural, no se contaba con el tiempo suficiente para adelantar el trámite hasta su culminación, de una nueva licitación, lo que hubiese conllevado a la suspensión de la expedición de pasaportes. En otras palabras, la declaratoria de la urgencia manifiesta fue emitida por la necesidad de garantizar este servicio indispensable a la población.*

*El Consejo de Estado, sección tercera, sentencia del 07 de febrero de 2011, proceso 2018-00055, C.P. Jaime O. Santofimio, ha señalado que la declaratoria de urgencia manifiesta se declara para evitar males presentes o futuros pero inminentes, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco de espera a una solución de tal manera que resulte inconveniente el trámite de un proceso licitatorio de selección, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que toman un tiempo y hacen o mas o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones puede llegar tardíamente cuando ya se haya producido o agravado el daño.*

*En ese sentido, la urgencia manifiesta fue decretada para evitar un daño mayor, puesto que el suministro de pasaportes en un servicio indispensable que no admite interrupción ni suspensión, pudiéndose incluso ver afectada las relaciones internacionales en la medida que limitaría el flujo migratorio, afectando por demás el derecho de los connacionales a la libre circulación.*

*De otro lado, es menester tener en cuenta que la resolución de declaratoria de urgencia manifiesta se enmarca en los lineamientos de la ley 1437 de 2011 que establece en su artículo 88 la presunción de legalidad de los Actos Administrativos bajo los siguientes postulados:*

**“ARTÍCULO 88. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.** Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.”

*Por su parte, el artículo 91 ídem, dispone que: “Salvo norma en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la jurisdicción de lo Contencioso administrativo (...).”*



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES 001

FECHA: Enero 18 de 2024

Página 5 de 1

*“Por la cual se resuelve un recurso de reposición formulado contra la Resoluciones Ordinarias 001-2023 y 002 de 2023”*

*Por otro lado, el Consejo de Estado ha señalado los elementos de validez que deben contener los actos administrativos para estar investidos de legalidad, además precisa los requisitos de existencia y validez del mismo. (Consejo De Estado, Sala Contencioso Administrativo (mayo 17 de 2018) Sentencia 2016-01071. [Mp Suárez Vargas, Rafael Francisco]*

*“...2.3.1. Presupuestos de existencia y validez del acto administrativo.*

*El acto administrativo es una manifestación unilateral de voluntad emanada de una autoridad pública o de un particular en el ejercicio de las funciones administrativas otorgadas por la Constitución Política y las leyes, mediante el cual se producen efectos jurídicos. En otros términos, es el mecanismo por el cual la administración crea, extingue o modifica situaciones jurídicas particulares.*

*Para su conformación se requiere el cumplimiento de determinados presupuestos referentes a su existencia, validez y eficacia.*

*2.3.1.1. El presupuesto de existencia del acto administrativo se relaciona con la manifestación de la voluntad de la administración materializada en una decisión, lo que quiere significar que el nacimiento a la vida jurídica del acto se origina una vez es expedido por la respectiva autoridad.*

*En palabras de la Corte Constitucional «La existencia del acto administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la administración se manifiesta a través de una decisión. El acto administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz».*

*Lo anterior se sustenta en el concepto que de acto administrativo se ha impuesto, y que consiste en la manifestación de la voluntad de la administración tendiente a producir efectos jurídicos.*

*El presupuesto de validez por su parte, se refiere a la adecuación del acto administrativo al ordenamiento jurídico. Es decir, esta se determina porque la manifestación de la voluntad de la administración tendiente a producir efectos jurídicos (acto administrativo) fue expedida conforme con ciertos elementos, que de no concurrir, lo vician de nulidad.*

*En efecto, así lo ha indicado la jurisprudencia al decir que:*

*«...cuando se establezca la ausencia de uno de tales elementos, el acto administrativo así expedido no cumple con las exigencias legales y por ello se reputa viciado de nulidad.*

*Lo dicho permite afirmar que los vicios invalidantes del acto administrativo tienen una relación directa con sus elementos. En otras palabras, la ausencia o la insuficiencia de alguno de tales elementos, comprometen la validez de la decisión administrativa y están llamados a determinar su expulsión del ordenamiento jurídico mediante la declaratoria de su nulidad en sede judicial».*

*Los elementos de validez a los que hace alusión la jurisprudencia cuyo desconocimiento acarrea la nulidad del acto administrativo son : i) los sujetos, diferenciados entre activo o quien expide el acto y quien debe gozar de competencia y voluntad para emitirlo, y el pasivo, esto es, sobre quien recaen sus efectos, ii) el objeto o contenido del acto que determina la situación jurídica*



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES 001

FECHA: Enero 18 de 2024

Página 6 de 1

*“Por la cual se resuelve un recurso de reposición formulado contra la Resoluciones Ordinarias 001-2023 y 002 de 2023”*

*que se va a afectar con este, que en todo caso debe ser lícito, posible y existente, iii) los motivos o razón de hecho o de derecho determinantes que impulsaron la emisión del acto, iv) los fines o lo que la administración pretende alcanzar con la expedición del acto administrativo, que debe ser el interés general, y v) la formalidad, concepto que encierra indistintamente los de procedimiento, forma y formalidad.*

*Bajo este derrotero, la resolución de declaratoria de urgencia manifiesta goza del principio de presunción de legalidad, y debe ser revisada bajo los postulados constitucionales del derecho fundamental que tienen los ciudadanos de obtener un documento de viaje (pasaporte) que le permita la legal y libre circulación a otros Países.*

### **CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

Al tenor de lo dispuesto en el numeral 22 del artículo 51 del Decreto ley 267 de 2000, modificado por el artículo 7 del Decreto ley 2037 de 2019, corresponde a las Contralorías Delegadas Sectoriales, evaluar los hechos y circunstancias que determinaron la declaratoria de Urgencia Manifiesta y su nexos causal con los contratos celebrados.

Efectuada la señalada evaluación, la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, emitió pronunciamiento mediante las resoluciones objeto de reparo, donde se dispuso:

*ARTÍCULO PRIMERO. - Declarar que los hechos y circunstancias invocados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la Resolución No. 7541 del 14 de septiembre de 2022 “Por medio de la cual se declara el estado de urgencia manifiesta”, para recurrir a la suscripción de manera directa del contrato No. 356 de 2023, cuyo objeto es “suministrar, formalizar y prestar el servicio de personalización, custodia y distribución de libretas de pasaportes, así como el servicio de impresión, almacenamiento y entrega de etiquetas de visa colombiana con zona de lectura mecánica a precios fijos unitarios sin fórmula de reajuste para el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores” no se ajustan a los presupuestos normativos señalados en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993; sin perjuicio del control posterior que sobre el contrato celebrado debe hacer esta Delegada para verificar el cumplimiento de la planeación contractual, entre otros aspectos, por parte de la entidad.*

*ARTÍCULO SEGUNDO. - Declarar que el Ministerio de Relaciones Exteriores, no se ajustó a la exigencia legal de remitir inmediatamente el expediente de Urgencia Manifiesta al organismo que ejerce control fiscal, para que se procediera al control automático de legalidad exigido por la norma*

*ARTÍCULO TERCERO. - Comunicar la presente resolución al Director de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, para que realice las acciones a que hubiere lugar, dentro del ejercicio de control fiscal posterior y selectivo, en el marco de sus competencias.*

*ARTÍCULO CUARTO. - Notificar personalmente la presente resolución, al Representante Legal del Ministerio de Relaciones Exteriores, en los términos previstos en los artículos 66 y*



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES 001

FECHA: Enero 18 de 2024

Página 7 de 1

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición formulado contra la Resoluciones Ordinarias 001-2023 y 002 de 2023"*

*siguientes del CPACA.*

*ARTÍCULO QUINTO. - Notificar personalmente la presente resolución, al Representante Legal del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, en los términos previstos en los artículos 66 y siguientes del CPACA.*

*ARTÍCULO SEXTO. – Compulsar copia de la presente resolución a la Procuraduría General de la Nación para lo de su respectiva competencia.*

*ARTÍCULO SÉPTIMO.- Contra la presente resolución procede el recurso de reposición ante este Despacho, el cual deberá interponerse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación del presente acto, en los términos previstos en el artículo 76 del C.P.A.C.A.*

Dentro del análisis efectuado por esta delegada al momento de expedir las resoluciones 001 y 002 de 2023, no se perdió de vista que la urgencia manifiesta se justificó por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores con base en la declaratoria de desierto del proceso de licitación pública 001 de 2023, como tampoco se desconoció la afectación que representa para la ciudadanía colombiana no poder disponer de un pasaporte legalmente expedido.

También se consideró la necesidad de *"proteger no solo los recursos públicos objeto del proceso contractual, si no también, a la salvaguarda de los derechos derivados de la observancia plena de los principios que orientan la contratación estatal, en los tiempos necesarios y dispuestos para ello, sobre la premisa de poder darle cumplimiento al objeto y con ello, a los fines estatales"*.

Si bien es cierto que la figura de la urgencia manifiesta tiene por fin *"evitar males presentes o futuros pero inminentes, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera a una solución de tal manera que resulte inconveniente el trámite de un proceso licitatorio"*, también lo es, como se expresó en los actos impugnados, que *"las situaciones que produjeron la declaratoria de desierto de la licitación pueden producir dificultades en la adjudicación del contrato y la contratación en sí de servicios necesarios para el ejercicio de derechos fundamentales de los coasociados, no obstante, tal como lo afirma la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, no toda adversidad o dificultad, per se, constituye fuerza mayor o caso fortuito, sino que es indispensable analizar en cada caso particular los elementos de irresistibilidad, imprevisibilidad del hecho y que aquel sea ajeno a la voluntad de quien lo alega"*.

Así mismo, menciona el artículo 24 de la Ley 80 de 1993. *"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"*:

*"Del principio de transparencia. En virtud de este principio:*

- 1. La escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación o concurso públicos, salvo en los siguientes casos en los que se podrá contratar directamente:  
(...)*



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES 001

FECHA: Enero 18 de 2024

Página 8 de 1

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición formulado contra la Resoluciones Ordinarias 001-2023 y 002 de 2023"*

*f. Urgencia manifiesta.  
(...)"*

Dispone el artículo 41 de la Ley 80 de 1993:

*"Del perfeccionamiento del contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.  
(...)"*

*En caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42 de esta ley que no permitan la suscripción de contrato escrito, se prescindirá de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración, no obstante, deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante.*

*(...)"*

Instituye el artículo 42 de la Ley 80 de 1993:

*"De la urgencia manifiesta. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.*

*La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.*

*Parágrafo. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente".*

Establece el artículo 43 de la Ley 80 de 1993:

*"Del control de la contratación de urgencia.*

*Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declara, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.*



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES 001

FECHA: Enero 18 de 2024

Página 9 de 1

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición formulado contra la Resoluciones Ordinarias 001-2023 y 002 de 2023"*

*Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia".*

La figura de la urgencia manifiesta fue consagrada por el legislador en la Ley 80 de 1993 como una excepción a la regla general de la selección objetiva en la contratación estatal, no obstante, dicha figura no es ajena al control fiscal, de manera tal que le corresponde a la Contraloría General de la República pronunciarse sobre la procedencia de la mencionada medida y ejercer el respectivo control fiscal sobre los hechos y circunstancias que originaron la medida adoptada, además de tomar las medidas necesarias para preservar el patrimonio estatal.

La Sala de Consulta del Consejo de Estado ha destacado los elementos de la urgencia manifiesta, así: *"(i) es una excepción a los procedimientos que como regla general rigen para la selección de los contratistas del Estado; (ii) aplica solo cuando debe garantizarse la continuidad del servicio o conjurarse situaciones de calamidad pública, y con las reglas generales se hacen imposibles tales propósitos; (iii) debe ser declarada mediante acto administrativo debidamente motivado; se trata de la explícita y fundamentada voluntad unilateral de la autoridad competente que tiene como efecto jurídico su habilitación para la celebración directa de los contratos requeridos por las situaciones que deben resolverse; (iv) con la excepción de las reglas atinentes a su formación, perfeccionamiento y requisitos de ejecución, propios de la urgencia manifiesta que demanda el servicio, los contratos que se suscriban deben reunir los requisitos establecidos en el Estatuto General de Contratación, puesto que la figura de la urgencia manifiesta no prevé alteración alguna a tales requisitos; (v) el mal uso de la figura es causal de mala conducta."*<sup>1</sup>

De acuerdo con lo anterior, el caso fortuito o fuerza mayor en el artículo 1º de la Ley 95 de 1890 indica que es ***"el imprevisto a que no es posible resistir"***, lo que denota la imprevisibilidad e irresistibilidad del hecho constitutivo del *casus*. Igualmente, es necesario acreditar la ausencia de culpa en el originador del daño, así como tampoco debe encontrarse sobre su órbita el dominio del hecho. (negritas y cursiva fuera de texto)

Según la doctrina citada, el *casus* es "un acontecimiento extraordinario que se desata desde el exterior"<sup>2</sup>.

Como se indicó, la fuerza mayor, se encuentra definida en el artículo 64 del Código Civil Colombiano - Ley 84 de 1873 -, en tanto "se llama fuerza mayor *"al imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc"*.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha definido lo que significa la fuerza mayor, y al respecto ese Alto Tribunal ha manifestado:

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 19 de febrero de 2019. Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00229-00(C).

<sup>2</sup> Corte Suprema de Justicia SC-071-2005, Bogotá D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil cinco (2005) Expediente: No. 0829-92



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES 001

FECHA: Enero 18 de 2024

Página 10 de 1

*“Por la cual se resuelve un recurso de reposición formulado contra la Resoluciones Ordinarias 001-2023 y 002 de 2023”*

*“En general, por fuerza mayor o caso fortuito debe entenderse ‘el imprevisto que no es posible resistir, como el naufragio, el terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercido por un funcionario público, etc.’ (Art. 1° Ley 95 de 1890); es claro que estos hechos o actos, u otros semejantes, que enuncia el legislador, requiere que sean imprevisibles o irresistibles, significando lo primero, un acontecer intempestivo, excepcional o sorpresivo; y lo segundo, imposible, fatal, inevitable de superar en sus consecuencias (CSJ SC, 2 dic. 1987, G.J. t. CLXXXVIII, pág. 332).*

*Es decir, ha de tratarse de fenómenos externos al sujeto cuyo comportamiento se analiza, que reúnan las características que de antaño estereotipan la figura, esto es, la imprevisibilidad (hechos súbitos, sorpresivos, insospechados, etc.) y la irresistibilidad (que los efectos del hecho no puedan ser exitosamente enfrentados o detenidos por una persona común) (CSJ SC, 31 ago. 2011, rad. 2006-02041-00).”*

Es así que, como se indicó en las resoluciones atacadas, las circunstancias que determinaron el riesgo de no poder garantizar la continuidad en la expedición de pasaportes, no tuvieron origen en la fuerza mayor o el caso fortuito, sino que por el contrario provinieron de la mismas decisiones de la administración, como lo argumentó la recurrente, por lo que resultaban absolutamente previsibles.

La incidencia de figuras jurídicas como la presunción de legalidad, los presupuestos de existencia y validez, y la posible declaratoria de nulidad de los actos administrativos, para el caso concreto, escapan de las facultades constitucionales otorgadas a este máximo órgano de control fiscal nacional, limitándose por ello al análisis de los hechos y circunstancias que determinaron la declaratoria de urgencia manifiesta que nos ocupa, cuyo resultado ya es conocido.

Por lo señalado anteriormente, aunque no se formuló una solicitud expresa de revocar o modificar los actos motivo de inconformidad, encontramos que las razones expresadas en el escrito que sustenta la impugnación, no resultan suficientes ni mucho menos justificadas, para desvirtuar los argumentos y las decisiones contenidos en las resoluciones 001 y 002 de 2023 y como consecuencia serán confirmadas.

En mérito de lo expuesto, el Contralor Delegado encargado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras,

### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO.** - No reponer y confirmar las impugnadas resoluciones 001 y 002 de 2023, con fundamento en los argumentos planteados en la parte considerativa del presente acto.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** - Notificar personalmente la presente resolución, al Representante Legal del Ministerio de Relaciones Exteriores, en los términos previstos en los artículos 66 y siguientes del CPACA.



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES 001

FECHA: Enero 18 de 2024

Página 11 de 1

*"Por la cual se resuelve un recurso de reposición formulado contra la Resoluciones Ordinarias 001-2023 y 002 de 2023"*

**ARTÍCULO TERCERO.** – Notificar personalmente la presente resolución al Representante Legal del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, en los términos previstos en los artículos 66 y siguientes del CPCA.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en Bogotá D.C., a los dieciocho (18) días del mes de enero de dos mil veinticuatro (2024).

**JOSE IGNACIO ARANGO BERNAL**

Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras (EF)  
Contraloría General de la República.

Proyectó: Juan Carlos Cote B.   
Juan Guillermo Cuadros C.

Revisó: Jenny Rivera Camelo – Asesora del despacho