



Libertad y Orden

República de Colombia
Ministerio de Relaciones Exteriores

RESOLUCIÓN NÚMERO 7541 DE 2023
(14 de septiembre de 2023)

Por la cual se declara el estado de urgencia manifiesta

EL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES

En uso de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias conferidas en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y los Decretos 20 de 1992, "*Por el cual se determina la naturaleza jurídica del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores y se asignan sus funciones*" y 869 de 2016, "*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones*", y

CONSIDERANDO:

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**, con la siguiente justificación:

- k) Que mediante memorando del 11 de julio de 2023, el Director de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano (E) en calidad de supervisor del contrato, solicitó la modificación del contrato, justificando:

(...)

Ahora bien, aunque a la fecha el Ministerio de Relaciones Exteriores adelanta el proceso licitatorio No. 001 de 2023 para adjudicar el nuevo contrato, en la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano se revisaron los recursos disponibles del contrato No. 145 de 2019 con el propósito de evaluar la conveniencia de prorrogar el citado contrato y utilizar así los recursos disponibles y sin afectar el valor del contrato. Esta prórroga se ajustaría al principio de eficacia para mantener la prestación del servicio al usuario.

(...)

Continuación de la Resolución "Por la cual se declara el estado de urgencia manifiesta"

Así las cosas, en este momento existen recursos que no fueron utilizados en los meses de enero a junio de 2023 por valor de siete mil ciento veintidós millones ciento quince mil ochocientos setenta y cuatro pesos m/cte (\$7.122.115.874,00), por lo tanto, para el mes de julio el contrato dispondría de treinta y ocho mil setenta millones novecientos treinta y ocho mil seiscientos noventa y ocho pesos m/cte (\$38.070.938.698,00). En conclusión, es factible prorrogar el contrato hasta el 2 de octubre de 2023 o hasta agotar los recursos que se ejecutaría como se indica a continuación:

(...)"

Que la proyección de consumo del contrato No. 145 de 2019 a 2 de octubre de 2023 es la siguiente:

| PROYECCIÓN CONSUMO DEL CONTRATO No. 145 DE 2019 – JULIO HASTA EL 2 DE OCTUBRE DE 2023 | | | |
|---|---|-------------------|----------------------------|
| Mes | Servicio | Unidades | Costo |
| Julio | Personalización | 190.000 | \$ 5.850.860.000,00 |
| | Formalización | 56.000 | \$ 323.232.000,00 |
| | Suministro pasaporte electrónico (188.000 Ordinaria y 2.000 Ejecutiva) | 190.000 | \$ 9.379.160.000,00 |
| | Total servicios Julio | 436.000,00 | \$15.553.252.000,00 |
| Agosto | Personalización | 190.000 | \$ 5.850.860.000,00 |
| | Formalización | 56.000 | \$ 323.232.000,00 |
| | Suministro pasaporte electrónico (188.800 Ordinaria, 200 diplomáticos) | 190.000 | \$ 9.379.160.000,00 |
| | Total servicios Agosto | 436.000,00 | \$15.553.252.000,00 |
| Septiembre | Personalización | 190.000 | \$ 5.850.860.000,00 |
| | Formalización | 56.000 | \$ 323.232.000,00 |
| | Suministro Electrónico: 6.000 Frontizos: 1.000 Exento: 1.600 Emergencia: 1.000 | 9.600 | \$ 365.013.600,00 |
| | Total servicios Septiembre | 255.600,00 | \$6.539.105.600,00 |
| 2 de octubre de 2023 | Personalización | 9.500 | \$292.543.000,00 |
| | Formalización | 2.700 | \$15.584.400,00 |
| | Total servicios 2 de octubre | 12.200 | \$308.127.400 |

| PROYECCIÓN CONSUMO DEL CONTRATO No. 145 DE 2019 – JULIO HASTA EL 2 DE OCTUBRE DE 2023 | | | |
|---|----------|----------|---------------------|
| Mes | Servicio | Unidades | Costo |
| Costo total proyección consumo de julio al 2 de octubre de 2023 | | | \$37.953.737.000,00 |

Que, todo lo anterior, se realizó en atención a que, como lo dice la Modificación No. 10 del 4 de agosto de 2023, anteriormente reseñada, "la administración debe garantizar y mantener la prestación del servicio relacionado con la expedición de pasaportes, mientras se adelantan los trámites para la nueva contratación."

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.

Continuación de la Resolución "Por la cual se declara el estado de urgencia manifiesta"

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 la Corte Constitucional, en Sentencia C-110/00, en relación con el derecho a la circulación, estableció su contenido, así: "De la norma, artículo 24 de la Constitución, se infiere la consagración de dos derechos a favor del colombiano, que constituyen una manifestación del derecho general a la libertad, que se traduce en la facultad primaria y elemental que tiene la persona humana para transitar, movilizarse o circular libremente de un lugar a otro dentro del territorio nacional, e igualmente en la posibilidad de entrar y salir de él libremente, y el derecho a permanecer y a residenciarse en Colombia, en el lugar que considere conveniente para vivir y constituir el asiento de sus negocios y actividades, conforme lo demanden sus propios intereses."

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 la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (art. 13), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, aprobado por Colombia mediante la ley 74 de 1968 (el art. 12), la Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica, aprobada mediante la ley 16 de 1972 (art. 22), aluden a los derechos de circulación y residencia, por lo cual, hacen parte del bloque de constitucionalidad, por lo cual, cualquier interrupción en este servicio se considera una violación a estos derechos, como también, una trasgresión al interés general, cuya prevalencia está marcada en la Constitución como un principio esencial en su artículo inicial, ya que constituye una de las bases del Estado Social de Derecho, así: "Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."

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."

Continuación de la Resolución "Por la cual se declara el estado de urgencia manifiesta"

Que el **13 de septiembre de 2023**, el **FONDO ROTATORIO DEL 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 la urgencia manifiesta en el régimen colombiano de la contratación estatal es una excepción legal al deber de selección de contratistas a través del mecanismo de la licitación pública, incorporándolo como una modalidad de contratación directa que obedece a hechos taxativos, según lo establecido en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 que indica:

"ARTÍCULO 42. 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.

PARAGRAFO. 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".

Que, la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección C del Consejo de Estado, en sentencia del siete (07) de febrero de dos mil once (2011), Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425), ha señalado: *"En este orden de ideas, procede en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más 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"*.

Que el inciso primero del **artículo 43 de la Ley 80 de 1993** establece el control de la contratación por urgencia manifiesta, así: *"Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, 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*

Continuación de la Resolución "Por la cual se declara el estado de urgencia manifiesta"

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."

Que la contratación que deviene de la declaratoria de urgencia manifiesta no obliga a elaborar estudios y documentos previos, sin embargo, amerita éticamente y bajo el concepto de buenas prácticas en la contratación, la realización de un estudio de necesidad y justificación de las causales, que en el caso concreto son i) cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor y, ii) cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos para garantizar la prestación de los servicios 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 forma oportuna e idónea.

Que el artículo 64 del Código Civil –subrogado por el artículo 1 de la Ley 95 de 1890– preceptúa que "[s]e 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 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 al proceso.

Que, en el Derecho Administrativo, con ocasión del estudio de la ruptura del vínculo de causalidad y de las causas exoneratorias, Michel Paillet, en 'La Responsabilité Administrative', Dalloz 1996, pág. 47 y ss., aborda el tema de la fuerza mayor y de su texto pueden extraerse la siguiente reflexión: **"Obedece la fuerza mayor a criterios estrictos de irresistibilidad, imprevisibilidad y exterioridad, aunque admite que su efecto liberatorio no sea absoluto."** (Negrillas fuera de contexto).

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*

Continuación de la Resolución "Por la cual se declara el estado de urgencia manifiesta"

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 de la Administración Pública, puesto que la figura de la urgencia manifiesta no prevé alteración alguna 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 acompasan con la inmediatez que exige la satisfacción del interés general.

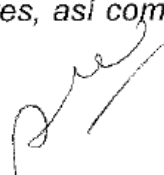
Que declarada la urgencia manifiesta que nos ocupa, se ordenará celebrar el contrato de manera directa, salvaguardando el deber de selección objetiva, por el tiempo prudencial de celebración del nuevo proceso de contratación ordinario y de la implementación del contrato que se adjudique, para garantizar 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 resulte necesario e impostergable.

Que dicho tiempo prudencial de doce (12) meses, está compuesto por, aproximadamente, cinco (5) meses que pudieran transcurrir en la celebración del nuevo proceso contractual para adjudicar de fondo la prestación del servicio y, siete (7) meses, en atención a que como lo recomendó el "INFORME DE LAS ESPECIFICACIONES TÉCNICAS Y DEL PROYECTO DE PASAPORTES ELECTRÓNICOS COLOMBIANOS", proferido el 16 de noviembre de 2022 por la ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL" -OACI-, "...desde nuestra experiencia, conocemos el mercado y sabemos que el tiempo mínimo para implementar un proyecto de este tipo son alrededor de 7 meses...".

Que, en mérito de lo considerado, el Representante Legal del FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES,

RESUELVE:

Artículo Primero. - **DECLARAR** el estado de urgencia manifiesta por el término de doce (12) meses, en relación con la prestación del servicio público de "suministro, formalización, prestación y personalización, custodia y distribución de libretas de pasaportes, así como



Continuación de la Resolución "Por la cual se declara el estado de urgencia manifiesta"

el servicio de impresión, almacenamiento y entrega de etiquetas de visa colombiana con zona de lectura mecánica", de conformidad con las consideraciones del presente acto administrativo.

Artículo Segundo. - **ORDENAR** a las dependencias competentes el inicio de los trámites presupuestales de ley para garantizar los compromisos que se adquieran a futuro con la celebración del contrato a que haya lugar como consecuencia de esta declaratoria de urgencia manifiesta.

Artículo Tercero. - Una vez celebrado el contrato a que haya lugar como consecuencia de esta declaratoria de urgencia manifiesta, **PONER EN CONOCIMIENTO** de la Contraloría General de la República esta declaratoria y el contrato que se celebre, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

Artículo Cuarto. - **PUBLÍQUESE** en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP II-, en la página web de la entidad y en el diario oficial.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 14 días de septiembre de 2023.



ÁLVARO LEYVA DURÁN
Ministro de Relaciones Exteriores