



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES ORD 001-2023

FECHA: DICIEMBRE 11 DE 2023

Página 1 de 16

*“Por la cual se ejerce control a una urgencia manifiesta del Ministerio de Relaciones Exteriores”*

## **EL CONTRALOR DELEGADO ENCARGADO 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 emitir concepto sobre la Urgencia Manifiesta, declarada mediante Resolución No. 7541 del 14 de septiembre de 2023 por el 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 sujetos de control asignados a la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras.

Que el Ministro de Relaciones Exteriores, expidió la Resolución No. 7541 del 14 de septiembre de 2023 *“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.*

*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*



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES ORD 001-2023

FECHA: DICIEMBRE 11 DE 2023

Página 2 de 16

*“Por la cual se ejerce control a una urgencia manifiesta del Ministerio de Relaciones Exteriores”*

*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 le 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 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*



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES ORD 001-2023

FECHA: DICIEMBRE 11 DE 2023

Página 3 de 16

*“Por la cual se ejerce control a una urgencia manifiesta del Ministerio de Relaciones Exteriores”*

*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 se 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”*

### **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 el 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. En consecuencia, este Despacho procede a avocar el conocimiento y estudio de la Urgencia Manifiesta declarada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante Resolución No. 7541 del 14 de septiembre de 2022, por medio de la cual la entidad autorizó la suscripción de forma directa del contrato 356 de 2023 y emitir el respectivo pronunciamiento.

Con relación de la urgencia manifiesta el Honorable Consejo de Estado ha manifestado que esta procede “(...) en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES ORD 001-2023

FECHA: DICIEMBRE 11 DE 2023

Página 4 de 16

*“Por la cual se ejerce control a una urgencia manifiesta del Ministerio de Relaciones Exteriores”*

*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 artículo 42 de la referida ley enuncia los eventos en que se habilita a la Administración, para que esta pueda apartarse de la decisión de celebrar un contrato, previo cumplimiento de un proceso de selección, con el fin de superar condiciones excepcionales o de crisis. En este sentido el Consejo de Estado ha indicado que:*

*En estas estipulaciones, se hace evidente el principio de la prevalencia del interés general, en este caso, por encima de las formalidades de las actuaciones administrativas, puesto que si aquel se halla afectado o en peligro de sedo el régimen jurídico debe ceder y permitir que las soluciones se den en la mayor brevedad posible, así ello implique la celebración de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales de selección del contratista y aún, la ejecución de los mismos, sin que medie la formalidad del contrato escrito, si la gravedad de las circunstancias lo exige”<sup>1</sup>*

De acuerdo con el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, estos y el acto administrativo que la declaró, junto con el acto contentivo de los antecedentes administrativos de la actuación y de las pruebas de los hechos, deberán remitirse al órgano de control fiscal, quien se pronunciará dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que motivaron tal declaración.

El artículo legal arriba citado, en consecuencia, fija **dos requisitos formales** a tener en cuenta para el examen del acto de declaratoria, a saber: i) Oportunidad en la remisión de la documentación, y ii) Concordancia entre la documentación exigida y la remitida.

Sobre el **requisito de oportunidad** (en la remisión de la documentación), la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado, en marzo de 1995, radicación 677, MP Luis Camilo Osorio Isaza, señaló que la Administración debe allegar la documentación al organismo de control fiscal, *“a más tardar **al día siguiente** de la legalización del contrato o contratos celebrados”*.

Posición que fue reiterada por la corporación, con pronunciamiento de fecha treinta y uno (31) de agosto de dos mil diecisiete (2017), de la Sección Primera, con ponencia del consejero Carlos Enrique Moreno Rubio, dentro del estudio de la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con Radicación No. 11001-03-24-000-2002-00362-01:

*(...) el control fiscal ejercido sobre actuaciones de contratación directa por declaración de urgencia manifiesta se caracteriza por los siguientes elementos:*

*“[...]*

*a) **La inmediatez de la revisión**, por cuanto, la entidad pública contratante debe*

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 7 de febrero de 2011. Expediente. 34425. C.P. Jaime Orlando Santofimio.



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES ORD 001-2023

FECHA: DICIEMBRE 11 DE 2023

Página 5 de 16

*“Por la cual se ejerce control a una urgencia manifiesta del Ministerio de Relaciones Exteriores”*

*enviar la documentación que contenga el acto administrativo que declare la urgencia, el contrato celebrado y los antecedentes administrativos con las pruebas de los hechos que motivaron la urgencia, al organismo de control **una vez que el contrato se celebre.** (Subraya y negrilla fuera de texto original).*

***b) La forma obligatoria del control,** que se ejerce sin que medie el proceso selectivo descrito en el artículo 5° de la Ley 42 de 1993. (Negrilla fuera de texto original).*

*(...) Bajo estas circunstancias absolutamente excepcionales, dentro de las cuales se excluyen algunos de los procesos legales previstos para la contratación estatal, el legislador quiso mantener un control inmediato y obligatorio, en todos los casos, para verificar que la conducta de los administradores se ciña a los intereses del Estado. (...)*

En el caso que nos ocupa, la Urgencia Manifiesta se declaró el día 14 de septiembre de 2023, el contrato No. 356 de 2023 se suscribió el 2 de octubre de 2023, incluyendo los trámites de cumplimiento de los requisitos de ejecución del contrato. Por su parte, el expediente con los documentos soporte, fue recibido en la Contraloría General de la República el día 9 de octubre de 2023, es decir cinco (5) días hábiles siguiente a la suscripción y ejecución del contrato, tal como se encuentra en los antecedentes allegados en la remisión, especialmente en el oficio de radicado SIGEDOC No. 2023ER0188242. Con ello se constata que la entrega del expediente a la Contraloría General de la República no fue remitido de manera inmediata contrariando lo estipulado en la norma y lo dispuesto por la jurisprudencia.

En relación al **segundo requisito de forma** exigido para la declaratoria de urgencia manifiesta (concordancia entre la documentación exigida y la remitida), se tiene que, los documentos remitidos para examen, tal como se enunció en los antecedentes, fueron: i) La Resolución No. 7541 del 14 de septiembre de 2023, mediante la cual se declaró la Urgencia Manifiesta ii) el contrato No. 356 de 2022, suscrito con ocasión de la declaratoria y iii) los antecedentes que evidencian las situaciones que motivaron la declaratoria que se encuentra soportada en cuatrocientos nueve (409) folios.

Ahora bien, para realizar el examen de fondo atinente al pronunciamiento sobre los hechos y circunstancias que motivaron la declaratoria de urgencia manifiesta, este Despacho procede a exponer los siguientes argumentos:

El artículo 42 de la Ley 80 de 1993<sup>2</sup> establece lo siguientes:

(...)

*“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*

<sup>2</sup><Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Expresión 'concurso' derogada por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, 'por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos', publicada en el Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007. Empieza a regir seis (6) meses después de su promulgación según lo ordena el artículo 33 de la misma Ley.



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES ORD 001-2023

FECHA: DICIEMBRE 11 DE 2023

Página 6 de 16

*“Por la cual se ejerce control a una urgencia manifiesta del Ministerio de Relaciones Exteriores”*

*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.”*

De igual forma, el literal a), del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, establece la urgencia manifiesta como una expresión de la contratación mediante la modalidad de contratación directa.

La urgencia manifiesta se caracteriza por ser un mecanismo excepcional en la contratación estatal, a una circunstancia específica en la cual se activan las competencias de la administración y el servicio público, para tomar decisiones de manera inmediata y sin posibilidad de demora. Este juicio de valor inicial fundamenta la declaración de la urgencia manifiesta. (Campillo, 2006)<sup>3</sup>. Esta surge cuando se presenta una condición que pueda ser clasificada como calamidad, fuerza mayor o desastre, la cual debe ser abordada por la entidad gubernamental correspondiente. No tiene el propósito de abordar dificultades derivadas de la planificación deficiente de la entidad o la falta de previsión por parte de esta. (Cuello, 2009)<sup>4</sup>.

Aunque inicialmente la norma parece abarcar un amplio espectro y contempla diversas razones por las cuales se puede declarar la urgencia manifiesta, es esencial tener en cuenta que la interpretación de esta disposición debe ser restrictiva. Esto se debe a que se trata de una norma excepcional, aplicable solo a situaciones concretas y de urgencia, como sugiere su nombre. De acuerdo con la perspectiva de Ramírez (1995)<sup>5</sup>, la situación debe haberse concretado, haber sucedido con inmediatez, debe caracterizarse por su imprevisibilidad, debe estar probada y por supuesto debe ser objetiva. Todos estos requisitos están establecidos en la legislación con el propósito de hacer óbice a la licitación pública, que se considera la regla general.

Aunado a lo anterior, se tiene que la Corte Constitucional en sentencia C-772 de 1998, ha señalado las siguientes como las circunstancias que se extraen del texto legal, y que sirven como parámetro para evaluar la procedencia o no del mecanismo excepcional, en la medida que los hechos que motivaron la declaratoria, se enmarquen en por lo menos una de las causales que señala la ley, a continuación:

- *“Cuando la continuidad del servicio exija suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el futuro inmediato.*
- *Cuando se presentan 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.*
- *En general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos”.*

Así mismo, tomando como parámetro de evaluación el análisis doctrinal y jurisprudencial transcrito, procederemos a efectuar el análisis exigido por el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, para lo cual se evaluará la causal invocada por el Ministerio de Relaciones Exteriores mediante Resolución No. 7541

<sup>3</sup> Campillo Parra, C. E. (2006). Celebración y Ejecución de Contratos Estatales. Bogotá, Colombia. Editorial Ecoe Ediciones S.A.S.

<sup>4</sup> Cuello Duarte, F. (2009). Contratos de la Administración Pública. Bogotá, Colombia. Editorial Ecoe Ediciones S.A.S.

<sup>5</sup> Ramírez R, J. O. (1995). El procedimiento de contratación directa en la ley 80 de 1993. Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, ISSN 0120-3886, N°. 95, 1995, pp. 169-188.



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES ORD 001-2023

FECHA: DICIEMBRE 11 DE 2023

Página 7 de 16

*“Por la cual se ejerce control a una urgencia manifiesta del Ministerio de Relaciones Exteriores”*

de 2023, frente a los hechos expuestos.

#### **CAUSAL DE FUERZA MAYOR O CASO FORTUITO:**

Frente a la causal de fuerza mayor o caso fortuito, la cual sustenta la declaratoria de urgencia manifiesta por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, sea lo primero señalar la diferencia que existe entre ambas figuras.

Al respecto la Honorable Corte Constitucional en Sentencia SU 449 de 2019, señala *“La jurisprudencia del Consejo de Estado ha diferenciado la fuerza mayor del caso fortuito, en cuanto la fuerza mayor es causa extraña y externa al hecho demandado; se trata de un hecho conocido, irresistible e imprevisible, que es ajeno y exterior a la actividad o al servicio que causo el daño. El caso fortuito, por el contrario, proviene de la estructura de la actividad de aquél, y puede ser desconocido permanecer oculto, y en la forma que ha sido definido, no constituye una verdadera causa extraña, con virtualidad para suprimir la imputabilidad del daño”*

Por su parte el Honorable Concejo de Estado al analizar la figura de la fuerza mayor ha manifestado que *“Con todo, como indica la jurisprudencia, el evento también debe ser externo al deudor. (...) La exterioridad apunta, en términos generales, a que el hecho impeditivo debe ser extraño al deudor, estar fuera de su control y no haber sido generado por un hecho propio o de las personas por las cuales debe responder”<sup>6</sup>* (subrayado fuera de texto).

Con base en los apartes jurisprudenciales citados anteriormente, tenemos que en efecto la figura de fuerza mayor opera o puede ser alegada como sustento jurídico de una situación determinada cuando se producen hechos o situaciones imprevisibles para el operador jurídico, que en el caso concreto es el funcionario que dirige el proceso contractual, en la medida que su ocurrencia se convierte en una circunstancia imposible de visualizar y cuyas consecuencias se convierten en irresistibles de soportar causando así, un hecho antijurídico particular.

Aunado a lo anterior, es necesario analizar las circunstancias que llevaron al Ministerio de relaciones Exteriores a declarar desierto el proceso de licitación pública No. LP -0001-23, el cual inicio su trámite con la apertura del mismo, mediante acto administrativo motivado de fecha 24 de mayo de 2023.

Al respecto el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la Resolución No. 7485 de septiembre 5 de 2023, declara desierto el proceso manifestando lo siguiente:

(...)

*“Que, si bien la Administración dio las respuestas a las observaciones que, en principio, fueron las adecuadas a las inquietudes y observaciones de los eventuales proponentes, teniendo en cuenta que al cierre del proceso se presentaron “aparentemente” dos (2) proponentes, la realidad demostró que se trató de un solo proponente, en tanto, uno de los dos, decidió no presentar formalmente la propuesta como tal y subirla al SECOP II. Por este motivo, el Comité Evaluador, solo calificó la propuesta de la empresa UT PASAPORTES 2023, así:*

<sup>6</sup> Concejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, subsección A. julio 16 de 2021. Expediente (48427)C.P. Luis Carlos Sachica.



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES ORD 001-2023

FECHA: DICIEMBRE 11 DE 2023

Página 8 de 16

*“Por la cual se ejerce control a una urgencia manifiesta del Ministerio de Relaciones Exteriores”*

EVALUACION:

PROponentes	Componente Jurídico	Componente Financiero	Componente Técnico - Económico
UT PASAPORTES 2023	HABILITADO JURIDICAMENTE	HABILITADO FINANCIERAMENTE	HABILITADO TÉCNICA Y ECONOMICAMENTE
UT LIBRETAS 2023	RECHAZADO	RECHAZADO	RECHAZADO

*Que, la condición del oferente único que existe dentro del proceso de Licitación Pública No. LP-001-2023, se constata en el "INFORME DE VERIFICACIÓN DE REQUISITOS HABILITANTES JURÍDICOS PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA No. LP-001-2023" en cuya conclusión se expresó lo siguiente: PROPONENTE N°2: UT LIBRETAS 2023: Respecto a este oferente, el comité evaluador deja constancia que revisada la información presentada por el Proponente UT LIBRETAS 2023, recibida el día 11 de Julio de 2021, a las 8:18 p.m. en la plataforma SECOP II, se encontró que, una vez se dio apertura a la Propuesta, habían publicado 27 anexos, los cuales contentan un mismo documento en cada uno de los archivos abiertos, evidenciando ausencia de oferta técnica, jurídica, financiera o económica, en consecuencia el Proponente UT LIBRETAS 2023, no presentó oferta. Por lo anteriormente expuesto y considerando las causales de rechazo establecidas en el pliego de condiciones del título VI CAUSALES DE RECHAZO NUMERALES 4, 7, B y 12 que indican: Que, evidenciada la "ausencia de la oferta técnica, jurídica, financiera o económica, en consecuencia, el Proponente UT LIBRETAS 2023, no presentó oferta", se concluye que el proceso de Licitación Pública No. LP-001-2023 es un proceso de único oferente”*

*Que, efectivamente, en el presente proceso de Licitación Pública No. LP-001- 2023 se presenta un único oferente que, ante las diversas observaciones de los demás eventuales proponentes, en caso de que se adjudicara, se violan los principios de igualdad de trato y de oportunidades de los oferentes o proponentes, presupuesto fundamental que garantiza la selección objetiva y desarrolla el principio de transparencia que orienta la contratación estatal.*

(...)

*Que, en el caso en concreto, la garantía del principio de libre concurrencia no se concreta en forma óptima, porque como lo dijeron diversos y eventuales proponentes en sus observaciones, el hecho de exigirse algunos condicionamientos que solamente podía cumplir el único oferente que participó en el proceso de Licitación Pública No. LP-001- 2023, consecuentemente, no ofreció las garantías para el ejercicio del principio de pluralidad de oferentes”*

Ahora bien, frente al proceso de licitación pública en general, es necesario precisar que la necesidad de llevar a cabo dicho proceso implica la pluralidad de oferentes, aquellos que estén en capacidad de cumplir con los requisitos establecidos por la Administración. Este proceso, atiende a la necesidad de salvaguardar principios como la eficiencia, la eficacia, la economía, la celeridad, la integridad de derechos de las personas, como lo han destacado la doctrina y la jurisprudencia. De este modo, se busca obtener la propuesta más beneficiosa para el interés público.

En consideración a lo expuesto, es necesario que la adjudicación de los contratos estatales se ajuste a la consecución de los fines de la contratación, tanto los de carácter general como los específicos.



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES ORD 001-2023

FECHA: DICIEMBRE 11 DE 2023

Página 9 de 16

*“Por la cual se ejerce control a una urgencia manifiesta del Ministerio de Relaciones Exteriores”*

Este proceso también implica la aplicación de los criterios técnicos y factores económicos establecidos en el pliego de condiciones, todo con el propósito de escoger la oferta que verdaderamente beneficie de manera óptima a la entidad contratante.

Con base a lo anterior, se tiene que la motivación que llevó a la administración a tomar la decisión de declarar desierto el proceso de licitación LP-001-23, fue la presunta falta de pluralidad de oferentes, con lo cual se estarían vulnerando los principios rectores de la contratación estatal y aquellos consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, como también el deber de selección objetiva, en virtud de la observancia del principio de transparencia; sin embargo, se denota que ninguno de esos hechos, propios del proceso precontractual, pueden estar enmarcados dentro de las figuras de la fuerza mayor o el caso fortuito, por cuanto la administración en uso de sus facultades y en virtud de las reglas establecidas en el pliego de condiciones, contaba con las etapas necesarias para evidenciar la vulneración a los principios de participación o libre concurrencia, eficacia, eficiencia, transparencia, economía y al deber de selección objetiva, en la medida que en las respuestas a las observaciones realizadas por interesados en ofertar y participar del proceso, debió establecer la presunta inobservancia de dichos principios y con ello corregir el rumbo del proceso, para evitar un menoscabo en los derechos de participación y libre concurrencia de todo aquel interesado en presentar oferta.

Es menester resaltar que el asunto presuntamente constitutivo de estado de excepción que fue argumentado por la entidad contratante, provino del supuesto auto de autoridad pública que no es otro que el acto administrativo mediante el cual se declaró desierto la licitación. En este sentido, no puede predicarse que el referido auto de autoridad pública sea ajeno al factor volitivo de quien declara el estado de urgencia manifiesta, sino que contrario a ello, el hecho correspondía a su absoluto dominio y decisión. Se reitera que frente a posibles vulneraciones a garantías fundamentales ocurridas en el proceso de licitación, tales como la afectación al principio de libre concurrencia, selección objetiva y otros, la misma autoridad pública ostentaba no solo la facultad sino el deber de tomar las medidas correctivas de conformidad con el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, 41 de la Ley 1437 de 2011 y 49 de la Ley 80 de 1993.

En virtud de ello, queda clara la falta de imprevisibilidad e irresistibilidad del hecho argüido como fundamento de fuerza mayor o caso fortuito, pues al poderse vislumbrar las falencias en el proceso de licitación y la posibilidad de corregirlas, no es posible predicar que aquellas estaban ocultas o era imposible preverlas.

Es evidente 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. Al respecto, el alto tribunal precisó sobre estas figuras de caso fortuito y fuerza mayor que: *“(…) por definición legal es el imprevisto respecto del cual no es posible resistir, lo que significa que el hecho constitutivo debe ser, por un lado, ajeno a todo presagio, por lo menos en condiciones de normalidad y, del otro, imposible de evitar, de modo que el sujeto que lo soporta queda determinado por sus efectos. Al respecto, señaló lo siguiente: “No se trata entonces, per se, de cualquier hecho, por sorpresivo o dificultoso que resulte, sino de uno que inexorablemente reúna los mencionados rasgos legales, los cuales, por supuesto, deben ser evaluados en cada caso en particular (...). Justamente sobre este particular, bien ha precisado la Sala en jurisprudencia uniforme, que ‘la fuerza mayor no es una cuestión de clasificación mecánica de acontecimientos’ (sent. 145 de 7 de octubre de 1993); por eso, entonces, ‘la calificación de un hecho como fuerza mayor o caso fortuito, debe efectuarse en cada situación específica, ponderando las circunstancias (de tiempo, modo y lugar) que rodearon*



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES ORD 001-2023

FECHA: DICIEMBRE 11 DE 2023

Página 10 de 16

*“Por la cual se ejerce control a una urgencia manifiesta del Ministerio de Relaciones Exteriores”*

*el acontecimiento –acompañadas con las del propio agente-’ (sent. 078 de 23 de junio de 2000), sin que un hecho pueda ‘calificarse fatalmente, por sí mismo y por fuerza de su naturaleza específica, como constitutivo de fuerza mayor o caso fortuito’ (cas. civ. de 20 de noviembre de 1989; cfme: sent. 087 de 9 de octubre de 1998) (...)”<sup>7</sup>.*

Como corolario de lo anterior, se tiene que el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, durante el proceso y con el fin de garantizar el debido proceso y la transparencia del mismo, suspendió el proceso contractual en dos oportunidades, tal como consta en la parte motiva de la Resolución 7485 de 2023. La primera fue el 9 de julio de 2023, mediante el cual establecen sus argumentos: (...) *“Para analizar el conjunto de observaciones allegadas en contrataste con las condiciones previamente conocidas por la entidad, de manera que se posibilite contar con los términos suficientes para realizar las indagaciones técnicas específicas a que haya lugar, así como la socialización de las mismas con distintos entes estatales que resultan competentes, conforme la complejidad, relevancia del proceso y su impacto en la seguridad nacional.”* Y en una segunda oportunidad, el 31 de julio de 2023, con el fin de *“asegurar el respeto a los principios de la contratación estatal, y especialmente el interés público o social que conlleva la Licitación Pública, así como garantizar la seguridad jurídica del proceso y de la futura contratación”*. Esto pone en evidencia, que la administración contaba con la oportunidad procesal de anticiparse a lo que ellos alegan como un hecho de fuerza mayor, garantizando con ello, la mayor participación posible de oferentes.

Ahora bien, con la desaparición en la Ley 80 de 1993 de la exigencia de dos propuestas hábiles como condición necesaria para adjudicar el contrato, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha venido señalando que la presentación de una sola oferta no desconoce *per se* el principio de concurrencia de la licitación pública y que, por ende, es suficiente para que la Administración pueda adjudicar el contrato a aquél proponente único que cumple las condiciones objetivas de selección señaladas en el pliego de condiciones; y que, en esa medida, la presentación de una sola propuesta no es razón válida y suficiente para declarar desierta la respectiva licitación<sup>8</sup>.

*“Resulta claro, pues, que el legislador de 1993 quiso eliminar el requisito de “la concurrencia obligatoria de propuestas en los procedimientos de selección”, al permitir la presentación de un sólo proponente y que se contrate con él cuando se ajuste a los criterios de selección objetiva y a los requisitos y condiciones exigidos en el pliego de condiciones, pues el propósito de la ley es hacer excepcional la declaratoria de desierta de la licitación o concurso. De allí la exigencia de que los pliegos de condiciones definan en forma precisa y clara las reglas del juego que no impidan la selección del contratista y se eviten estipulaciones que puedan entorpecer la escogencia del mismo (...) La actual ley de contratación pretende que la selección del contratista se realice con objetividad. Para ello la administración debe realizar una evaluación de los diferentes ofrecimientos, lo cual se cumple comparándolos conforme a las reglas y parámetros previamente establecidos en las condiciones de la contratación. Pero ésta que es la regla general, tiene una excepción, y es cuando al llamado público concurre un sólo proponente, caso en el cual no le está permitido a la entidad contratante invocar este motivo como suficiente para declarar desierto el proceso licitatorio.”<sup>9</sup>*

<sup>7</sup> Corte Suprema de Justicia, sentencia de 29 abril de 2005, radicado. 0829. Posición reiterada en sentencia de 7 de diciembre de 2016, Radicación n° 05001-3103-011-2006-00123-02.

<sup>8</sup> Sobre la presentación de una sola oferta en la licitación, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 24 de junio de 2004, Rad. 15235 y sentencia de 3 de diciembre de 2007, Rad. 24715

<sup>9</sup> La misma Sentencia concluyó que la Ley 80 de 1993 restringió la declaratoria de desierta de la licitación a que existan “motivos o causas que impidan la escogencia objetiva”, no siendo posible invocar tales motivos en los casos en que se recibe una sola oferta: “Para la sala es claro que el numeral 18 del art. 25 de la ley 80 de 1993, pretende poner término a la declaración de desierta de la licitación por falta de concurrencia de oferentes. Una interpretación sistemática de esa norma con las demás de la ley que se refieren a la selección objetiva del contratista, permiten concluir que la presentación de una sola oferta no es



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES ORD 001-2023

FECHA: DICIEMBRE 11 DE 2023

Página 11 de 16

*“Por la cual se ejerce control a una urgencia manifiesta del Ministerio de Relaciones Exteriores”*

Por lo tanto, en Sentencia del 3 de diciembre de 2007, la Sección Tercera del Consejo de Estado reiteró que el principio de concurrencia no obliga a que se presente más de una propuesta como condición necesaria para la adjudicación del contrato:

*“Empero, si bien este principio tiene como fin la participación en los procesos de contratación del Estado del mayor número de oferentes, para que la Administración cuente con una amplia y variada gama de propuestas, de modo que pueda seleccionar la que mejores condiciones ofrezca, no se menoscaba si luego de haberse cumplido estrictamente con el procedimiento de selección no se llega a contar con una pluralidad de propuestas, pues, tal y como lo afirmó la jurisprudencia, en vigencia de la Ley 80 de 1993 bien puede contratarse con el único proponente que se presente al respectivo proceso, siempre que su oferta se ajuste a los criterios de selección objetiva y a los requisitos y condiciones exigidos en el pliego de condiciones.”<sup>10</sup>*

Dicho lo anterior se tiene que, no sería dable para la administración aludir una circunstancia de fuerza mayor alegando la falta de pluralidad de oferentes, cuando los hechos constitutivos de la misma, para el caso concreto que nos atañe, eran totalmente previsibles desde el momento mismo que inicia la planeación de la etapa precontractual y se tenía la potestad administrativa en cabeza del ordenador del gasto, de corregir los yerros del proceso, con el ánimo de salvaguardar los derechos de los diferentes participantes y oferentes, como también, los principios constitucionales que orientan la función administrativa y en especial aquellos que están contemplados en el Estatuto General de Contratación.

Ahora bien, la Contraloría General de la República mediante correo electrónico y radicado mediante SIGEDOC No. 2023ER0064843 del 18 de abril de 2023, recibió solicitud de acompañamiento en las instancias de asesoría, coordinación, planeación y decisión, para el proceso licitatorio 001 de 2023.

En consecuencia, con dicha solicitud la Contraloría General de la República y una vez analizadas las condiciones que se requieren para adelantar un proceso de seguimiento a la luz de lo establecido en el artículo 57 del Decreto Ley 403 de 2020, sumado a la trascendencia economía e interés general, como también el presupuesto a comprometer, el GIT de control preventivo y concomitante de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, recomendó *“... adelantar el seguimiento permanente bajo un mecanismo más expedito al solicitado por el peticionario y, atender la necesidad de asistencia a las audiencias que se desarrollen dentro del proceso licitatorio”* Mecanismo que fue comunicado al Ministerio de Relaciones Exteriores mediante oficio 2023EE0080044, suscrito por el Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras y en la cual se comunica que se hará *“seguimiento permanente a los recursos públicos mediante el mecanismo de actividades de especial seguimiento”*

suficiente para que se proceda a la declaratoria de desierta de la licitación. En este caso puede la administración adjudicar el contrato al oferente único, siempre y cuando su propuesta cumpla con todos los requisitos del pliego de condiciones y se ajuste a sus exigencias, ya que la objetividad no la determina, por si sola, la pluralidad de ofertas.”

<sup>10</sup> En el mismo sentido, se ha pronunciado la doctrina nacional: por ejemplo, ESCOBAR Gil, Rodrigo. Teoría General de los Contratos de la Administración Pública. Edt. Legis, 1999, p.154-156; igualmente DAVILA, Luis Guillermo, Régimen Jurídico de la Contratación Estatal, Legis, Bogotá, 2001, p.294: “Con el entendimiento que tenemos del deber de selección objetiva, el cual, se recuerda, no es sinónimo de pluralidad de ofertas sino de escogencia de una buena oferta, no es necesario para la adjudicación que se presenten más de dos ofertas sino basta con que exista una.” La misma posición se puede ver en autores extranjeros como FIORINI que señala: “Basta que la Administración prepare todas las condiciones necesarias para permitir la concurrencia; la circunstancia de que se presente una sola oferta no afecta la validez del procedimiento ni impide la adjudicación” (Op.cit, p. 635). En el mismo sentido BERCAITZ, Op.cit., p. 323



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES ORD 001-2023

FECHA: DICIEMBRE 11 DE 2023

Página 12 de 16

*“Por la cual se ejerce control a una urgencia manifiesta del Ministerio de Relaciones Exteriores”*

En virtud de lo anterior, mediante el mecanismo de actividades de especial seguimiento, se originó el informe interno de seguimiento permanente a los recursos públicos, en el cual se consigna lo siguiente:

*“Una vez analizadas las observaciones presentadas por los interesados en participar en la LP-001-2023, se observó que algunas de ellas son reiteradas y que, guardan similitud con las pretensiones del proceso de controversias contractuales No. 25000233600020190086100 con fecha de admisión 16 de diciembre de 2020, así:*

- Ampliación del cronograma: los interesados en presentar propuesta (SMURFIT KAPPA-SECURITY CONCEPTS, IMPRENTA NACIONAL – CASA DA MOEDA, S.A., IN CONTINU ET SERVICES S.A.S. (IN GROUPE), PROTACTICS SAS, CADENA S.A., IDEMIA -Identity & Security Sucursal Colombia, ACCESOS HOLOGRAFICOS COLOMBIA, IN CONTINU ET SERVICES S.A.S. (IN GROUPE)), indican que los tiempos son demasiado cortos para la estructuración de una propuesta técnica, jurídica y económica, teniendo en cuenta que la estructuración del proceso requiere de múltiples disciplinas especializadas.*

*El FRMRE manifiesta que el proceso licitatorio cumple con las diferentes etapas contractuales contempladas en la normatividad colombiana, en armonía con los principios de contratación estatal, siguiendo los lineamientos establecidos por la Organización Aeronáutica Civil Internacional – OACI. Por tanto, el proceso permite la participación de las empresas que se encuentran interesadas y que cuenten con la idoneidad y experiencia en la fabricación de pasaportes y que, por ende, para el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia es primordial continuar con los niveles de servicio que se le prestan a los ciudadanos y connacionales.*

*Además, el FRMRE indica que: “...la entidad procederá a modificar el tiempo de implementación de la Planta de fabricación solo si es ofertada en territorio colombiano para la obtención de puntaje, por un término máximo de seis (6) meses contados desde la adjudicación del proceso licitatorio”*

*(...)*

*Ofrecimiento de un tercer chip con su sistema operativo: los posibles oferentes (CADENA S.A., IDEMIA - Identity & Security Sucursal Colombia, ACCESOS HOLOGRAFICOS COLOMBIA), aducen que el cumplimiento de este requisito establecido en el pliego de condiciones definitivo es una limitante y les representaría contar con un acuerdo comercial con un proveedor.*

*En tal sentido el FRMRE, les indica que la solicitud del tercer chip les permitiría contar con disponibilidad permanente en el evento en que se presentara un desabastecimiento a nivel internacional y que, por ende, les permitiría que no se viera afectada la cadena de suministros para el cumplimiento del objeto contractual. Por lo anterior, se evidenció que este requisito no fue objeto de modificación y en consecuencia se mantiene lo establecido en el pliego de condiciones definitivo.*

*En conclusión, el FRMRE, tuvo en cuenta algunas de las observaciones presentadas por los interesados en el proceso Licitatorio, como las relacionados con la experiencia habilitante, el porcentaje de las garantías frente al valor total del contrato, el tiempo de montaje de la planta de fabricación en caso de ser ofertada en el territorio nacional y la modificación de las muestras de la marca de agua del papel identificándolo como de propiedad exclusiva de Colombia y el hilo metalizado”*

Nótese que lo consignado en el ya mencionado informe, demuestra que en efecto el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores y su representante legal, a bien tuvieron dar respuesta técnica a aquellas observaciones susceptibles de limitación en la participación de oferentes, argumentando la necesidad de darle cumplimiento a lo consignado en el pliego de condiciones, bajo la premisa normativa de satisfacer el interés general de manera eficiente y eficaz, con lo cual continúa garantizando el principio de la libre concurrencia y teniendo la oportunidad de facto de anticiparse a cualquier hecho o



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES ORD 001-2023

FECHA: DICIEMBRE 11 DE 2023

Página 13 de 16

*“Por la cual se ejerce control a una urgencia manifiesta del Ministerio de Relaciones Exteriores”*

circunstancia que pudiera vulnerar dicho principio, bajo la figura de la fuerza mayor.

Como conclusiones y/o recomendaciones del informe en cuestión se tiene que:

*“Pese a ser reiterativas las observaciones desde el proyecto de pliego de condiciones, el pliego definitivo e incluso desde la estructuración del proceso de licitación anterior y cuyo objeto era idéntico al LP-001 de 2023 el FRMRE ha mantenido las condiciones técnicas que entregan un mayor puntaje y que podrían estar desestimando la participación de una pluralidad de oferentes. Sin embargo, en caso de que estas actuaciones sean objeto de reproche sería desde la gestión de la administración pública e incluso desde lo disciplinario, más no así desde la gestión de los recursos públicos pues hasta el momento no se ha logrado determinar una posible afectación del patrimonio público comprometido para este proceso. 4. En este sentido la Procuraduría General de la Nación en cumplimiento de lo señalado en el artículo 277 de la Constitución Política de Colombia ha venido acompañando el proceso de licitación pública LP 0012023 y en el marco de sus competencias ha exhortado al MRE para que garantice la expedición de pasaportes y no se vaya a ver alterada la prestación del servicio”*

*Actualmente, hay un proceso licitatorio abierto sin fecha de terminación cierta, ya no sujeto a las resueltas de la acción popular radicada en el Tribunal Administrativo Sección 1ª. de Cundinamarca bajo el número 25000234100020230094100, pues esta fue rechazada. Esto es, se trata de un proceso licitatorio que se mantiene suspendido sin que el Fondo haya expuesto a este ente de control una justificación distinta a la de su capacidad legal para declarar la suspensión.*

*Ante esta situación, son múltiples los riesgos cuya probabilidad de ocurrencia se incrementó con las recientes actuaciones de la administración. Entre los riesgos a mencionar está el legal por posibles demandas del proponente que obtuvo el mayor puntaje según el informe del Comité Evaluador del proceso de Licitación Pública LP-001-2023. También, se aumenta la probabilidad de ocurrencia del riesgo de retraso en la suscripción y/o perfeccionamiento del contrato”*

Analizados los hechos constitutivos del informe en cuestión y las conclusiones del mismo, esta Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, recomienda la expedición de una advertencia por parte del órgano de control, en aras de conminar a la salvaguarda de los recursos públicos y los derechos inherentes al objeto del proceso licitatorio.

En este sentido el Contralor General de la República, mediante oficio No. 2023EE0135484 de fecha agosto 15 de 2023, comunicada al Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores, realizó un pronunciamiento de advertencia, amparado en lo establecido en el artículo 267 de la Constitución Política, reformado por el artículo 1 del acto legislativo No. 04 de 2019, numeral 13 del artículo 268 de norma superior, artículos 67 y 60 de Decreto Ley 403 del 16 de marzo de 2020; en el cual se identifica el riesgo y se establece que:

*“revisadas las conclusiones emitidas por la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e instituciones financieras, este despacho considera pertinente emitir advertencia al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, comoquiera que en el presente caso concurren los requisitos para su emisión, esto habida cuenta que existe un inminente riesgo de pérdida de recursos y/o afectación negativa de bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública y dado que la materia objeto de análisis obedece a una situación de trascendencia social y alto impacto económico, toda vez que la licitación objeto de esta advertencia corresponde al, “suministro, 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.*

(...)



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES ORD 001-2023

FECHA: DICIEMBRE 11 DE 2023

Página 14 de 16

*“Por la cual se ejerce control a una urgencia manifiesta del Ministerio de Relaciones Exteriores”*

*Así las cosas, teniendo en cuenta que la finalidad de la advertencia es prevenir la pérdida de recursos públicos con la implementación de medidas por parte de la Entidad, se insta al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores para que en el ejercicio de la licitación pública referenciada adopte todas las medidas necesarias y aplique los recursos legales que disponga a efectos de evitar que se materialice un posible detrimento patrimonial al Estado y se cumpla con el objeto de la contratación que en este caso obedece a una necesidad de alto impacto social”*

Fijese, que el llamado que hace el órgano de control fiscal, al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, se encuentra encaminado a 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; traducidos en la garantía del derecho fundamental de la libre locomoción de todos los ciudadanos. Es decir, que se tenían por parte de la administración todos los elementos necesarios, para corregir las falencias del proceso que pudieran en su momento, entenderse como una limitante al principio de la libre concurrencia.

Por ello, no es dable argumentar una fuerza mayor como sustento de la declaratoria de desierto del proceso de licitación LP-001-23, toda vez, que no se configuran los elementos constitutivos que lleven a concluir que la Administración, se encontraba frente a una serie de sucesos irresistibles que permitieran la adjudicación del contrato y con ello materializar las garantías constitucionales, como es la prestación de un servicio público, que se buscaba con la ejecución del objeto contractual.

Ahora bien, en aras de la discusión, estaríamos frente a la suspensión o amenaza seria de interrupción del servicio público, como causal válida para declarar desierto el proceso de contratación, toda vez que ante la supuesta falta de oferentes, que pudiera vulnerar el principio de la libre concurrencia, no es permitido la interrupción de la prestación del servicio objeto del proceso licitatorio, y con ello la urgencia manifiesta cobra vigencia, para que en virtud de ella, se le de paso a la implementación de la modalidad de contratación directa, tal como lo establece la Ley 80 de 1.993 en su artículo 42.

Por tal motivo, considera la Contraloría General de la República que no se configuran los supuestos exigidos por el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, para declarar procedente la declaratoria de la figura excepcional de Urgencia Manifiesta por esta causal.

Habida cuenta de la no procedencia de la declaratoria de urgencia por la causal de fuerza mayor, el Despacho prescinde del análisis de las restantes causales de ley.

### CONCLUSIONES

La regla general prevista en el Estatuto de Contratación Estatal indica que la selección del contratista deberá realizarse a través de mecanismos reglados y dependiendo de cada circunstancia específica, variará el proceso aplicable a cada caso concreto.

Una de las causales que permite contratar a la Administración directamente, prescindiendo de procesos reglados, es la Urgencia Manifiesta, por lo que se hace necesario que su uso se limite a los casos en que estrictamente se configuren las circunstancias que permiten su declaratoria. La posibilidad de eximir a la administración de un proceso reglado exige la configuración de los hechos que la permiten



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES ORD 001-2023

FECHA: DICIEMBRE 11 DE 2023

Página 15 de 16

*“Por la cual se ejerce control a una urgencia manifiesta del Ministerio de Relaciones Exteriores”*

y un control externo que así lo certifique.

La Corte Constitucional, al pronunciarse sobre la demanda de inexecutable de esta norma habilitadora, en sentencia C-949 de 2001, señaló:

*“No encuentra la Corte reparo alguno de Constitucionalidad a la declaración administrativa de urgencia manifiesta regulada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, puesto que constituye una justificada excepción a los procedimientos reglados de selección objetiva si se tiene en cuenta **que su aplicación se encuentra sujeta a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública o desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio, que son circunstancias que por su propia naturaleza hacen imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista.*** (Resaltado fuera del texto)”.

*“Los posibles excesos que genere la aplicación práctica de este instrumento –que de por sí son ajenos al juicio de constitucionalidad de las normas acusadas-, se ven morigerados por la exigencia de que la declaración de urgencia manifiesta conste en acto administrativo motivado y en la obligación consagrada en el artículo 43 ibidem, de enviar al funcionario u organismo que ejerza control fiscal en la respectiva entidad los contratos originados en la urgencia manifiesta y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes, las pruebas y los hechos, inmediatamente después de celebrados dichos contratos, sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento.”*

Para el caso que nos ocupa, se encontró que los hechos que sustentaron la declaratoria de urgencia manifiesta por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, luego de un análisis de pertinencia con respecto a lo estipulado por los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, no se enmarcaron en la causal prevista por la norma, aunque la medida de contratación directa autorizada se dirige a atender la situación excepcional puesta de presente.

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

### RESUELVE

**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



RESOLUCIÓN ORDINARIA.

CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

NÚMERO: RES ORD 001-2023

FECHA: DICIEMBRE 11 DE 2023

Página 16 de 16

*“Por la cual se ejerce control a una urgencia manifiesta del Ministerio de Relaciones Exteriores”*

**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 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.** - 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.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los once (11) días del mes de diciembre de dos mil veintitrés (2023).

**JOSE IGNACIO ARANGO BERNAL**

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

Proyectó: Diana Carolina Arbelaez Arciniegas

Revisó: Jenny Rivera Camelo

*Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!*

88111-  
Bogotá.

Contraloría General de la República :: SGD 11-12-2023 15:26  
Al Contestar Cite Este No.: 2023EE0218847 Fol:1 Anex:0 FA:0  
ORIGEN 88111 DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E  
INSTITUCIONES FINANCIERAS / JOSE IGNACIO ARANGO BERNAL  
DESTINO FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES  
ASUNTO NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA RESOLUCIÓN 001 - 2023 "POR LA CUAL SE EJERCE CONTROL  
OBS

2023EE0218847



Doctor:

**JÓSE ANTONIO SALAZAR RAMÍREZ**  
**SECRETARIO GENERAL**  
**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**

Calle 10 N.- 5-51

Dirección electrónica:

[joseantonio.salazar@cancilleria.gov.co](mailto:joseantonio.salazar@cancilleria.gov.co)

Bogotá D.C

**Asunto:** Notificación electrónica RESOLUCIÓN 001 - 2023 *"Por la cual se ejerce control a una urgencia manifiesta del Ministerio de Relaciones Exteriores.*

Cordial saludo,

De conformidad con lo establecido por el artículo 56 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el numeral 1 del artículo 67 del mismo cuerpo normativo - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)-, por medio de la presente comunicación me permito realizar Notificación Personal Electrónica de la Resolución No. 001 del 11 de diciembre de 2023, *"Por la cual se ejerce control a una urgencia manifiesta del Ministerio de Relaciones Exteriores"*.

En consecuencia, remito copia en archivo digital adjunto del Auto del asunto en dieciséis (16) folios, en el cual podrá verificar que contra el mismo procede recurso de reposición.

Atentamente,

  
**JOSE IGNACIO ARANGO BERNAL**  
Contralor Delegado para la Gestión Pública  
E Instituciones Financieras (EF)

Proyectó MARIO EDUARDO VASQUEZ MENDOZA - Profesional del despacho

Revisó: JENNY RIVERA CAMELO – Asesora del despacho