

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR

REPRESENTANTE A LA CAMARA

Bogotá, Febrero dos (2) de Dos Mil Veinticuatro (2024).



Honorables

MAGISTRADOS

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CONSEJO DE ESTADO

SECCIÓN PRIMERA (Reparto)

Ciudad

Ref. Medio de Control Simple Nulidad con escrito de Suspensión Provisional
Asunto: Formulación demanda
Acto Acusado: Decreto No. 0061 del 30 de enero de 2024.
Demandante: **CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR**
Demandado: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República-DAPRE

Honorables Magistrados:

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR, identificado civilmente con la cédula de ciudadanía No. 75.074.978 expedida en Manizales, comedidamente me dirijo ante Ustedes, en ejercicio del medio de control de simple nulidad consagrada en el artículo 137 del CPACA, para que previos los trámites del juicio contencioso-administrativo, con intervención del Señor agente del Ministerio Público, a quien corresponde comparecer en interés de la legalidad objetiva abstracta, se pronuncien las siguientes:

I. DECLARACIONES.

PRIMERA: Que es nulo el decreto No 0061, del 30 de enero de 2024, suscrito por Gustavo Petro Urrego en su calidad de presidente de la República de Colombia, y por Álvaro Leyva Durán, en calidad de Ministro de Relaciones Exteriores.

SEGUNDA: Una vez ejecutoriada la sentencia que ponga fin a la presente acción, se comunique a la autoridad administrativa que profirió el acto, para los efectos legales.

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR

REPRESENTANTE A LA CAMARA

II. DESIGNACIÓN DE LAS PARTES.

DEMANDANTE: Carlos Edward Osorio Aguiar identificado con la CC No. 75.074.978. Dirección de notificaciones; Carrera 7A No. 8-68 Edificio Congreso de la República – Capitolio Nacional – Oficina 307. Correo Electrónico: carlosedward@hotmail.com

ENTIDAD DEMANDADA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA-DAPRE, representado legalmente por su director, doctor **Carlos Ramon Gonzalez Merchán**, o por quien haga sus veces en un futuro muy próximo. Dirección: Casa de Nariño, Carrera 8ª No. 7-26. Tél: (57) 601 562 9300 ext. 3561, Correo: contacto@presidencia.gov.co

ACTO ACUSADO: Decreto No. 0061del 30 de enero de 2024

III. PRESUPUESTOS PROCESALES

OPORTUNIDAD. Por impetrarse del medio de control de simple nulidad consagrada en los artículos 135 y 137 del CPACA, de conformidad con el artículo 164 ibidem, podrá ejercitarse en cualquier tiempo

PROCEDIMIENTO. Es el indicado en el título V capítulo V., artículos 179 y subsiguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

COMPETENCIA. Es competencia de la Sala de lo Contencioso Administrativa – Sección Primera del Consejo de Estado, en única instancia, por la naturaleza del acto demandado, conforme lo dispone el numeral 1º del artículo 149 del CPACA

IV. FUNDAMENTOS DE HECHO.

PRIMERO. La Sala Disciplinaria de Instrucción de la Procuraduría General de la Nación, en proveído del 24 de enero de 2024, proferido en el marco del proceso disciplinario tramitado bajo el radicado IUS E- 2023-241280 / IUC-D 2962538, ordenó la suspensión provisional del señor **Álvaro Leyva Duran**, en calidad de ministro de Relaciones Exteriores, por el termino de 3 meses, con fundamento en lo

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR

REPRESENTANTE A LA CAMARA

dispuesto en el artículo 217 del Código General Disciplinario.

SEGUNDO. La orden de suspensión fue comunicada al señor **Álvaro Leiva Duran** el día 24 de enero de 2024 a través de su correo electrónico; igualmente fue comunicada ese mismo día al Señor presidente de la República, mediante oficio SDI No. 139-2024.

TERCERO. El día 30 de enero de 2024 se expidió Decreto No. 0061 “Por el cual se asignan funciones consulares en la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República de Singapur” a la señora **Mónica Isaza Bordamalo**. Acto que contiene la firma, de los Señores **Gustavo Petro Urrego y Álvaro Leiva Duran**, en su calidad de Presidente de la República y Ministro de Relaciones Exteriores, respectivamente.

IV. NORMAS ACUSADAS Y VIOLADAS.

V.

NORMAS ACUSADAS	NORMAS VIOLADAS
Decreto No. 0061 de 30 de Enero de 2024 “Por el cual se asignan unas Funciones Consulares en la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República de Singapur”. (....) Fdo. GUSTAVO PETRO URREGO	CONSTITUCIÓN POLÍTICA: ARTICULO 115. El presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno. <u>Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá</u>

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR

REPRESENTANTE A LA CAMARA

ALVARO LEYVA DURAN	<u>valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables.</u>
Ministro de Relaciones Exteriores	



VI. CAUSAL DE NULIDAD.

Conforme lo dispuesto en el artículo 137 del CPACA, se invocan como causales de nulidad: **i)** La falta de competencia del Doctor Álvaro Leyva Durán, para suscribir el decreto acusado; **ii)** La expedición del decreto con infracción de lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de Colombia; y **iii)** La expedición irregular del acto demandado.

VI. CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Sea lo primero destacar que, el acto administrativo demandado y que aparecen enlistados y discriminados, son de aquellos, que requieren la firma del ministro o del director del Departamento Administrativo, cuya omisión afecta la validez del acto, por cuanto así lo determina la misma Constitución Política en el artículo 115.

El Acto Administrativo cuya Nulidad Simple se demanda, no cumple el requisito Constitucional señalado, pues, aunque se encuentran firmados por el Presidente **Gustavo Petro Urrego** y el Ministro de Relaciones Exteriores **Álvaro Leyva Duran**, lo cierto es que la participación de este último en la expedición del acto deviene irregular, habida cuenta que desde el 24 de enero de 2024 se encuentra separado del ejercicio de sus funciones como consecuencia de la orden impartida por la Procuraduría General de la Nación.

En efecto, la Sala Disciplinaria de Instrucción, dentro de la investigación identificada con el número de radicación E-2023-241280/ IUC-D-2023-2962538 al evaluar la investigación, decidió mediante auto del 24 de enero de 2024, formular pliego de cargos y ordenar la suspensión provisional del señor **Álvaro Leyva Durán**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 17.064.362 en su condición de Ministro de Relaciones Exteriores.

Sobre la medida cautelar de suspensión provisional, el artículo 217 del Código

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR

REPRESENTANTE A LA CAMARA

General Disciplinario dispone que, *“el auto que decreta la suspensión provisional y las decisiones de prórroga serán objeto de consulta, sin perjuicio de su inmediato cumplimiento.”*



Si bien es cierto, la decisión de suspensión provisional en la actuación disciplinaria es objeto de consulta por parte del superior del funcionario que la profirió, también lo es, que dada la naturaleza y trasfondo que conlleva la medida cautelar, no es viable abstraerse de la teleología del efecto devolutivo como figura procesal de la consulta, para entender el alcance y el porqué del cumplimiento inmediato de la suspensión provisional.

Mutatis mutandis, el artículo 298 del Código General del Proceso dispone que, ***“las medidas cautelares se cumplirán inmediatamente, (...) La interposición de cualquier recurso no impide el cumplimiento inmediato de la medida cautelar decretada...”*** A su vez, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha destacado lo siguiente:

“Puede concluirse, sin asomo de duda, que el cumplimiento y la exigibilidad de su ejecución, en el caso de la providencia que decreta la medida cautelar, son inmediatos y que no se suspenden con la interposición de recurso alguno. Más aún ni siquiera la formulación de la recusación impide la ejecución de las medidas¹

Debe entenderse, de acuerdo con lo explicado, que el cumplimiento de la medida cautelar de suspensión provisional en la actuación disciplinaria es inmediato, y que, por tanto, la consulta, recusaciones o peticiones para aclarar o adicionar no interrumpe su ejecución. Lo que quiere decir que, no es necesario que la providencia que las decretó se encuentre ejecutoriada. En este sentido, es claro que el artículo 217 del CGD prevé la ejecución inmediata de la medida cautelar.

Habiendo sido ordenada y comunicada la suspensión provisional de **Álvaro Leyva Durán**, como Ministro de Relaciones Exteriores, no corresponde nada distinto al Canciller que separarse del cargo, y dejar de cumplir las atribuciones que han sido objeto de suspensión; y al Presidente de la República proceder a resolver la contingencia que se genera como producto de la vacancia temporal, sin que su omisión habilite a Leyva Durán para seguir ejerciendo el cargo.

Vale decir, lo propio ocurrió con los decretos Nos. 0060, 0062, 0063, 0067, 0068, 0069, 0070, 0071, 0072, 0073 y 0074 del 30 de enero de 2024 que serán objeto de demandas separadas, y que fueron expedidos de manera irregular, en tanto se

¹ Consejo de Estado. Sección Quinta. Auto del 17 de junio del 2016. Radicación 11001-03-28-000-2016-0044-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR

REPRESENTANTE A LA CAMARA

encuentran suscritos por el señor **Álvaro Leyva Durán**, quien para la fecha se encontraba suspendido en el ejercicio de sus funciones.

Lo anterior es motivo suficiente para anular el Acto administrativo demandado, el cual, en términos de la propia Constitución Nacional en su artículo 115, carece de valor o fuerza alguna, al no contar con las firmas de las dos autoridades debidamente habilitadas y legitimadas para firmarlas, que serían las que constituyen gobierno.

Así las cosas, el vicio denunciado no es un mero formalismo, por cuanto es la propia Constitución la que establece la consecuencia jurídica por la falta de rúbrica del Ministro competente y habilitado para desempeñar sus funciones, de manera que el Acto acusado fue expedido de forma irregular y con infracción de las normas en que el acto debía fundarse.

VII. PRUEBAS.

Documentales que se aportan:

- 1) Copia simple del Decreto No. 0061 del 30 de enero de 2024.
- 2) Copia de Auto del 24 de enero de 2024, mediante el cual se decretó la suspensión provisional por parte de la Procuraduría General de la Nación.

IX. SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

El artículo 230 del CPACA establece el compendio de medidas cautelares; es importante resaltar su clasificación como: **i) preventivas** (numeral. 4), cuando impiden que se consolide una afectación a un derecho; **ii) conservativas** (numeral 1 primera parte), si buscan mantener o salvaguardar un *statu quo*; **iii) anticipativas** (numerales 1 segunda parte, 2 y 3), de un perjuicio irremediable, por lo que vienen a satisfacer por adelantado la pretensión del demandante; y **iv) de suspensión** (numerales 2 y 3), que corresponden a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.

Los artículos 231 a 233 del mencionado estatuto procesal determinan los requisitos, la caución y el procedimiento para decretar las medidas cautelares; normas que son aplicables cuando se solicita la adopción de alguna de las cautelas enunciadas en el artículo 230 del enunciado CPACA.

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR

REPRESENTANTE A LA CAMARA

En cuanto a los criterios de aplicación que debe seguir el juez para la adopción de una medida cautelar, éste cuenta con un amplio margen de discrecionalidad, si se atiende a la redacción de la norma que señala que “*podrá decretar las que considere necesarias*”². No obstante lo anterior, a voces del artículo 229 del CPACA, su decisión estará sujeta a lo *regulado* en dicho Estatuto, previsión que apunta a un criterio de proporcionalidad, si se armoniza con lo dispuesto en el artículo 231 *ídem*, según el cual para que la medida sea procedente el demandante debe presentar “*documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un **juicio de ponderación de intereses**, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla*” (Resaltado fuera del texto).

Sobre este asunto, en particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799, consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez), señaló:

«[...] La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en **el fumus boni iuris y periculum in mora**. **El primero**, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la **posible existencia de un derecho**. **El segundo**, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho** [...]»³ (Negrillas fuera del texto).

Por su parte, la Sección Tercera, mediante auto de 13 de mayo de 2015 (Expediente núm. 2015-00022, consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa), sostuvo lo siguiente:

«[...] Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que **en el escenario de las medidas cautelares**, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, **además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad**,

² Artículo 229 del CPACA

³ Providencia de 17 de marzo de 2015, Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez.

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR

REPRESENTANTE A LA CAMARA

necesidad y proporcionalidad stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad [...]»⁴(Negrillas no son del texto).

8

Así pues, en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, deberá verificarse la concurrencia de los elementos tradicionales que ameritan la imposición de la cautela, a saber: **(i) fumus boni iuris**, o apariencia de buen derecho, **(ii) periculum in mora**, o perjuicio de la mora, y, **(iii)** la ponderación de intereses.

La violación manifiesta de la norma acusada. La medida cautelar tiene como fin evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos, mientras se decide de fondo su legalidad. Es por ello por lo que su finalidad está dirigida a “evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho”.⁵

En el caso particular del artículo decreto 0061 de 2014 resulta evidente la violación manifiesta y directa al artículo 115 Constitucional, por cuanto no resulta admisible que estando el Señor Ministro Alvaro Leyva Durán, suspendido provisionalmente del ejercicio de sus funciones, hubiese suscrito el citado acto administrativo, de manera que el acto fue expedido por funcionario en quien recae una incapacidad relativa.

X. CITACIÓN DE TERCEROS LEGITIMAMENTE INTERESADOS EN LAS RESULTAS DE ESTE PROCESO.

Como quiera que los efectos de la declaratoria de nulidad simple pretendida, puede afectar los intereses de quien es objeto de mención en el acto administrativo; solicito

⁴ Sobre la aplicación de la **proporcionalidad**, la misma providencia indicó: “(...) Se ha sostenido en anteriores ocasiones: (...) Allí donde el Juez Administrativo no esté gobernado por reglas, lo más posible es que la actuación se soporte en principios o mandatos de optimización, luego la proporcionalidad y ponderación no son metodologías extrañas en la solución de conflictos y en la reconducción de la actividad de la jurisdicción contencioso administrativa al cumplimiento material de los postulados del Estado social de derecho. En todo caso, la proporcionalidad y la ponderación no representan ni la limitación, ni el adelgazamiento de los poderes del juez administrativo, sino que permiten potenciar la racionalidad y la argumentación como sustento de toda decisión judicial. Cabe, entonces, examinar cómo se sujeta la actividad discrecional del juez administrativo a las reglas de la ponderación, como expresión más depurada del principio de proporcionalidad” // En consecuencia, la observancia de este razonamiento tripartito conlleva a sostener que en la determinación de una medida cautelar, que no es más que la adopción de una medida de protección a un derecho en el marco de un proceso judicial, el Juez debe tener en cuenta valoraciones de orden fáctico referidas a una estimación de los medios de acción a ser seleccionados, cuestión que implica i) que la medida decretada sea adecuada para hacer frente a la situación de amenaza del derecho del afectado (idoneidad); ii) que, habida cuenta que se trata de una decisión que se adopta al inicio del proceso judicial o, inclusive, sin que exista un proceso formalmente establecido, la medida adoptada sea la menos lesiva o invasora respecto del marco competencial propio de la administración pública (necesidad) y, por último, es necesario iii) llevar a cabo un razonamiento eminentemente jurídico de ponderación, en virtud del cual se debe determinar de manera doble el grado de afectación o no satisfacción de cada uno de los principios contrapuestos ... El propio artículo 231 del CPACA, da lugar a estar consideración imperativa en el numeral 4, literales a) y b), cuando prescribe como exigencia: ‘Que, adicionalmente, se cumpla con una de las siguientes condiciones: a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.’

⁵ Providencia citada *ut supra*, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR

REPRESENTANTE A LA CAMARA

a Ustedes sea convocada la Señora **Mónica Isaza Bordamalo** para comparecer en el presente proceso,



XI ANEXOS.

Lo enunciado en el acápite de pruebas, escrito de solicitud de suspensión provisional, copia de la demanda con sus anexos para los traslados y el archivo en formato CD.

XII. NOTIFICACIONES

DEMANDADA: Dirección: Casa de Nariño, Carrera 8ª No. 7-26. Tél: (57) 601 562 9300 ext. 3561, Correo: contacto@presidencia.gov.co

TERCERO INTERESADO: Se trata de la Señora Mónica Isaza Bordamalo, cuya dirección física y/o correo electrónico desconozco, pero que puede ser ubicada a través del Ministerio de Relaciones Exteriores.

DEMANDANTE: Recibiré notificaciones en las dirección registrada en el pie de página de este escrito y en el correo electrónico carlosedward@hotmail.com

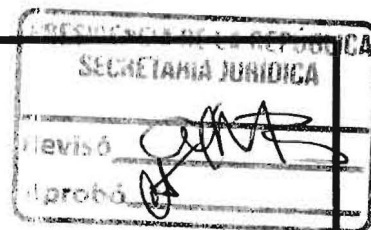
Cordialmente;

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR
CC. No. 75.074.978 de Manizales.



Libertad y Orden

República de Colombia
Ministerio de Relaciones Exteriores



DECRETO NÚMERO 0061 DE
30 ENE 2024

Por el cual se asignan unas Funciones Consulares
en la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República de Singapur

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 2º del artículo 189 de la Constitución Política, y

CONSIDERANDO

Que mediante comunicación del 4 de octubre de 2023, el Embajador de Colombia ante el Gobierno de la República de Singapur, Manuel Hernando Solano Sossa, solicita que le sean asignadas las Funciones Consulares en esa Misión Diplomática a **MONICA ISAZA BORDAMALO**, Primer Secretario de Relaciones Exteriores, código 2112, grado 19, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito a la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República de Singapur.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO 1º.- ASÍGNESE a partir de la fecha las funciones de Encargado de Funciones Consulares en la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República de Singapur, a **MONICA ISAZA BORDAMALO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 33.366.909, Primer Secretario de Relaciones Exteriores, código 2112, grado 19, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito a la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República de Singapur.

PARÁGRAFO.- MONICA ISAZA BORDAMALO es funcionaria inscrita en el escalafón de la Carrera Diplomática y Consular, en la categoría de Primer Secretario.

ARTÍCULO 2º.- Comunicación. Corresponderá a la Dirección de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores la comunicación del presente decreto en los términos que establezca la norma.

ARTÍCULO 3º.- Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a

30 ENE 2024

ÁLVARO LEYVA DURÁN
Ministro de Relaciones Exteriores



Dependencia:	SALA DISCIPLINARIA DE INSTRUCCIÓN
Radicación:	E-2023-241280 / IUC-D-2023-2962538
Implicados:	Álvaro Leyva Durán y José Antonio Salazar Ramírez
Cargo y Entidad:	Ministro de Relaciones Exteriores y Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores
Fecha de los hechos:	Vigencia 2023
Fecha informe:	18/09/2023
Asunto:	Evaluación de la investigación - Formula pliego de cargos, y ordena suspensión provisional – Archivo.

Bogotá, D.C, veinticuatro (24) de enero de 2024.

Aprobado en Sala extraordinaria, según Acta No. 4

P.D Ponente: **Dr. ESIQUIO MANUEL SÁNCHEZ HERRERA.**

I. ASUNTO

Se evalúa la investigación disciplinaria de radicado **IUS E-2023-241280 / IUC-D-2023-2962538**, adelantada en contra de **ÁLVARO LEYVA DURÁN**, y **JOSÉ ANTONIO SALAZAR RAMÍREZ**, en su condición de Ministro y Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores, respectivamente, conforme a lo previsto en el artículo 221 del Código General Disciplinario.¹

II. COMPETENCIA

Esta colegiatura es competente para conocer la presente actuación, conforme a lo previsto en el artículo 101 del CGD y en el artículo 22 del Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el artículo 11 del Decreto Ley 1851 de 2021, al estar presuntamente comprometida la responsabilidad de un ministro del despacho.

III. IDENTIFICACIÓN DE LOS AUTORES DE LA PRESUNTA FALTA CON INDICACIÓN DE LA DENOMINACIÓN DEL CARGO

Como presuntos autores de la falta disciplinaria se individualiza e identifica a los siguientes servidores públicos:

3.1 ÁLVARO LEYVA DURÁN, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.064.362, en su condición de Ministro de Relaciones Exteriores, conforme acta de nombramiento realizada a través de Decreto 1666 de 7 de agosto de

¹ En adelante CGD



2022², cargo en el cual se posesionó, en la misma fecha, conforme consta en acta de posesión No. 003³.

3.2 JOSÉ ANTONIO SALAZAR RAMÍREZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.545.145, en su condición de Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores, código 0035, grado 25, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, cargo en el que fue nombrado mediante Decreto No. 1708 del 18 de agosto de 2022⁴, y del que tomó posesión el 19 de agosto del mismo año.⁵

IV. ANTECEDENTES

4.1 Informe que dio origen a la actuación disciplinaria

A través de oficio PDFP No. 0473 de 18 de septiembre de 2023⁶, la Procuradora 363 Judicial II para la Conciliación Administrativa, en virtud de agencia especial conforme Resolución No. 234 del 14 de junio de 2023, presentó informe de vigilancia preventiva, con ocasión del seguimiento realizado al proceso de Licitación Pública No. 001 de 2023, adelantado por el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, 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"*.

Como resultado de la actuación preventiva, se determinaron conductas con posible connotación disciplinaria, en virtud de las actuaciones desplegadas por los funcionarios ÁLVARO LEYVA DURÁN y JOSÉ ANTONIO SALAZAR RAMÍREZ, Ministro y Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores, por cuanto posiblemente habrían vulnerado los principios de transparencia, economía y responsabilidad que rigen la actividad contractual de las entidades estatales, por cuanto:

i) Se desconoció que los procesos de selección del contratista son estrictamente reglados y contemplan términos perentorios.

El término para adjudicar el contrato, conforme a los cambios que se realizaron en el cronograma, debía ser el 1 de agosto de 2023, y dado que las entidades públicas pueden prorrogar el plazo para adjudicar el contrato hasta por la mitad del término inicialmente fijado en el pliego de condiciones, el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores solo podía prorrogar el plazo para adjudicar por 3 días, a partir de la última fecha fijada para

² Cfr. Folio 62 Cuaderno principal 1

³ Cfr. Folio 61 Cuaderno principal 1

⁴ Cfr. Folio 67 Cuaderno principal 1

⁵ Cfr. Folio 66 Cuaderno principal 1

⁶ Cfr. Folios 1 – 19 Cuaderno principal 1



adjudicar que fue el 1° de agosto de 2023.

Sin embargo, el 31 de julio de ese año, el Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores y ordenador del gasto del Fondo Rotatorio para ese momento, a través de la Resolución No. 5778, resolvió suspender la licitación pública⁷, cuando lo procedente era celebrar la audiencia pública en la fecha definida en la Adenda No. 3 (1° de agosto), más cuando el mismo 31 de julio se había publicado en el Secop II el informe final de evaluación, o prorrogar el plazo de adjudicación por 3 días.

Posteriormente, el mismo funcionario el 4 de septiembre, profirió la Resolución No. 7011, mediante la cual resolvió terminar la suspensión y, en consecuencia, reanudó la Licitación Pública No. 001 de 2023; en la misma fecha, suscribió la Adenda No. 4, modificando el cronograma y fijando para el 5 de septiembre de 2023 la realización de la audiencia pública.

El 5 de septiembre de 2023, el Ministro de Relaciones Exteriores, mediante la Resolución No. 7076, reasumió la función de dirigir el proceso contractual de la Licitación Pública, que había venido direccionando el Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En esa misma fecha, el Ministro declaró instalada la audiencia pública de adjudicación o declaración de desierta, y seguidamente, manifestó que suspendía el proceso de selección hasta el 13 de septiembre siguiente, *“con el fin de garantizar absoluta objetividad en el análisis de la estructuración y evaluación del proceso, y para requerir de un tiempo prudencial para lo correspondiente a efecto de poder adoptar una decisión en derecho”*.

Frente a este primer aspecto, se estimó que no se justificó la potestad legal del ordenador del gasto para suspender la Licitación Pública No. 001 de 2023 y alterar el curso del proceso contractual.

ii) Ausencia de motivación de los actos de suspensión

Señala el informe preventivo que el Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante Resolución No. 5778 del 31 de julio de 2023, resolvió suspender la Licitación Pública No. 001 de 2023, cuyo fundamento atendió a la interposición de una acción popular, sin embargo, para esa fecha, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, que conoció la acción popular radicada bajo el número 25000-23-41-000-2023-00941-00, iniciada por el señor Esteban Puyo Posada, no se había pronunciado sobre la admisión de la demanda, de manera que no existían motivos que justificaran

⁷ El Secretario General había suspendido el proceso el 9 de junio de 2023, *“con la finalidad de dar aplicación de los principios inherentes a la contratación estatal, se considera necesaria la suspensión de los términos del presente proceso de selección, con la finalidad de analizar el conjunto de observaciones allegadas en contraste con las condiciones previamente conocidas por la Entidad, de manera que se posibilite el término suficiente para realizar las indagaciones técnicas especializadas a que haya lugar, así como la socialización de las mismas con distintos entes estatales que resultan competentes, conforme la complejidad y relevancia del proceso, así como el impacto en la seguridad nacional”*, y reanudado términos el 5 de julio de 2023.



que el proceso de selección fuera suspendido y de manera indefinida.

iii) La declaratoria de desierta de la licitación pública desconoce la evaluación y calificación de una oferta con el máximo puntaje

Aduce el informe que el 31 de julio de 2023, en la Plataforma Secop II, se publicó la evaluación jurídica, financiera y técnica, y el informe final de evaluación consolidado, en el que se concluyó que la propuesta de la UT PASAPORTES 2023, estaba habilitada en los componentes jurídico, financiero y técnico-económico, a la cual se le asignaron 1000 puntos, y se rechazó la propuesta presentada por la UT LIBRETAS 2023, por lo cual el Comité Evaluador basado en el resultado de la evaluación y con el visto bueno del Comité Asesor de Contratación de la Entidad, recomendó al ordenador del gasto adjudicar la Licitación Pública LP-001-2023 al proponente: UT PASAPORTES 2023, no obstante se declaró desierto el proceso de licitación.

A juicio de la vigilancia preventiva con la declaratoria de desierto de la licitación pública se podrían haber vulnerado los siguientes pilares de la contratación estatal; i) los pliegos de condiciones son la “ley del procedimiento de selección”, ii) la selección objetiva no está determinada por la pluralidad de ofertas y iii) la declaratoria de desierto de licitación es excepcional.

V. ACTUACIÓN PROCESAL

5.1 Investigación disciplinaria

A través de auto de 18 de septiembre de 2023⁸, esta Colegiatura, ordenó la apertura de investigación disciplinaria en contra de **ÁLVARO LEYVA DURÁN**, en su condición de Ministro y **JOSÉ ANTONIO SALAZAR RAMÍREZ**, Secretario General, del Ministerio de Relaciones Exteriores, este último como ordenador del gasto del Fondo Rotatorio de dicha entidad.

Por auto de 28 de septiembre de 2023⁹, se dispuso ampliar los hechos disciplinariamente relevantes de la apertura de investigación disciplinaria, los cuales conforme a lo expuesto en los referidos autos, son los siguientes:

“4.3.1 Al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuya representación legal está a cargo del Ministro de Relaciones Exteriores, le corresponde contratar la impresión de los pasaportes.

4.3.2 El Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores adelantó la Licitación Pública No. 001 de 2023, con el objeto de “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”, para lo cual en principio fue delegado el Secretario General del Ministerio doctor José Antonio Salazar

⁸ Cfr. Folios 20 – 24 Cuaderno principal 1

⁹ Cfr. Folios 76 – 78 Cuaderno principal 1



Ramírez, función que reasumió el Ministro Álvaro Leyva Durán el 5 de septiembre de 2023.

4.3.3. Dentro del referido proceso de licitación pública, presuntamente se habría dispuesto el 31 de julio de 2023, por parte del Secretario General y ordenador del gasto para ese momento, suspender la licitación pública, y el 4 de septiembre reanudarla modificando el cronograma y fijando para el 5 de septiembre de 2023 la realización de la audiencia pública.

4.3.4 El 5 de septiembre de 2023, el Ministro de Relaciones Exteriores, habría reasumido la función de dirigir el proceso contractual, declarando instalada la audiencia pública de adjudicación o declaración de desierta, en la misma fecha suspendió el proceso de selección hasta el 13 de septiembre, fecha en la cual resolvió declarar desierto el proceso de Licitación Pública No. 001 de 2023, decisión confirmada 14 de septiembre de 2023.

4.3.5 El informe final de evaluación consolidado, concluyó que la propuesta de la UT PASAPORTES 2023 estaba habilitada en los componentes jurídico, financiero y técnico y económico, por su parte rechazó la propuesta presentada por la UT LIBRETAS 2023.

4.3.6 A través de la Resolución No. 7541 de 14 de septiembre de 2023, el Ministro de Relaciones Exteriores Álvaro Leyva Durán, declaró 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 el servicio de impresión, almacenamiento y entrega de etiquetas de visa colombiana con zona de lectura mecánica”* así mismo ordenó a las dependencias competentes el inicio de los trámites presupuestales de ley para garantizar los compromisos que se adquirieran con la celebración del contrato como consecuencia de la declaratoria de urgencia manifiesta.

4.3.7 Con fundamento en lo anterior, presuntamente los funcionarios habrían vulnerado los principios de transparencia, economía y responsabilidad que rigen la actividad contractual de las entidades estatales, al haber ordenado la suspensión del proceso, y haber declarado desierta la licitación, pese a haberse concluido que el proponente UT PASAPORTES 2023, había cumplido con los factores de selección previstos en el pliego de condiciones, y conforme a dicha declaratoria, haber declarado el estado de urgencia manifiesta”.

El 23 de octubre de 2023¹⁰, se dispuso anexar a la investigación disciplinaria, queja anónima, presentada a través de la página Web de la Procuraduría General de la Nación.

El 5 de diciembre de 2023¹¹, se dispuso anexar informe periodístico y se decretó la práctica de pruebas.

Durante el curso de la investigación disciplinaria, se decretaron pruebas a través de autos proferidos los días 19 de septiembre¹², 23¹³ y 25 de octubre¹⁴, 9

¹⁰ Cfr. Folios 110 – 111 Cuaderno principal 1

¹¹ Cfr. Folios 226 – 227 Cuaderno principal 2

¹² Cfr. Folios 33 – 34 Cuaderno principal 1

¹³ Cfr. Folios 110 – 11 Cuaderno principal 1



de noviembre¹⁵, y 5¹⁶, 6¹⁷, 12¹⁸ y 18 de diciembre de 2023.¹⁹ Proveídos que fueron oportunamente comunicados a los investigados.

5.2 Cierre de la investigación disciplinaria y traslado para alegatos precalificatorios.

Por auto del 22 de diciembre de 2022²⁰, se declaró cerrada la etapa procesal y se corrió traslado a los disciplinables, por el término de 10 días, para que presentaran alegatos precalificatorios.

Los disciplinables dentro del término legal, presentaron sus respectivos alegatos precalificatorios.

5.3 Evaluación de la investigación

Es imperioso para la Sala iniciar la evaluación de la investigación adelantada, para ello debe tenerse en cuenta que, de conformidad con el artículo 221 del CGD, dicha actividad solo puede desembocar en una de dos opciones:

“ARTÍCULO 221. Decisión de evaluación. Una vez surtida la etapa prevista en el artículo anterior, el funcionario de conocimiento, mediante decisión motivada, evaluará el mérito de las pruebas recaudadas y formulará pliego de cargos al disciplinable o terminará la actuación y ordenará el archivo, según corresponda”.

Por su parte, el artículo 222 *ejusdem*, consagra las exigencias que se deben reunir para que pueda evaluarse de la primera forma indicada, esto es, con pliego de cargos:

“(…) cuando este objetivamente demostrada la falta y exista prueba que comprometa la responsabilidad del disciplinado”.

Contrario sensu, si no se presentan estas dos condiciones, lo adecuado será entonces concluir con terminación y archivo de la actuación disciplinaria.

Precisado lo anterior, para colegir si se cumplen o no los requisitos referidos, será menester relacionar y analizar las distintas pruebas relevantes que se recaudaron durante la instrucción, para lo cual, atendiendo lo indicado en el artículo 159 del CGD, deberá acudirse a las reglas de la sana crítica, también denominado método de persuasión racional, y que no es cosa diferente a las reglas del correcto entendimiento que obligan a que la lectura del acervo probatorio se haga conforme a la lógica y la experiencia, no sólo determinando el valor suasorio de cada medio de prueba, sino también haciendo una lectura

¹⁴ Cfr. Folios 126 – 127 Cuaderno principal 1

¹⁵ Cfr. Folio 152 Cuaderno principal 1

¹⁶ Cfr. Folios 226 – 227 Cuaderno principal 2

¹⁷ Cfr. Folio 344 Cuaderno principal 2

¹⁸ Cfr. Folio 532 Cuaderno principal 3

¹⁹ Cfr. Folio 588 Cuaderno principal 4

²⁰ Cfr. Folios 645 – 646 Cuaderno principal 4



conjunta que permita inferir lo ocurrido.

Metodológicamente, en esta decisión se analizará, en primer lugar, el comportamiento del señor Ministro de Relaciones Exteriores doctor ÁLVARO LEYVA DURÁN. Es del caso expresar desde ya que respecto de su actuar como se determinará a continuación están dados los presupuestos para ser convocado a juicio disciplinario.

En segundo lugar, se analizará si están dados en este momento procesal los presupuestos para que se disponga su suspensión provisional.

En tercer lugar, la Sala, valorará lo concerniente a la imputación que existe en contra del señor Secretario General de la Cancillería.

En la medida, en que no se advierte que se hubieran presentado irregularidades, ni nulidades en el curso de proceso, se procede a realizar la evaluación al tenor de las pruebas practicadas, las cuales han sido practicadas en garantía de los derechos contradicción y defensa de los sujetos procesales.

VI. FORMULACIÓN DE CARGOS

6.1 CARGO PRIMERO PARA EL DISCIPLINABLE ÁLVARO LEYVA DURÁN

6.1.1 Descripción y determinación de la conducta

ÁLVARO LEYVA DURÁN, Ministro de Relaciones Exteriores, puede ver comprometida su responsabilidad disciplinaria, por posible incursión en la falta descrita en el numeral 3 del artículo 54 del CGD, al participar en la etapa precontractual dentro del proceso de Licitación Pública LP – 001 de 2023, con desconocimiento de los principios de transparencia, economía y responsabilidad de la contratación estatal, al haber declarado desierto el proceso de licitación pública, a través de la Resolución No. 7485 de 13 de septiembre de 2023, sin que se acreditaran los presupuestos normativos para dicha declaratoria, toda vez que no justificó una causa que impidiera la escogencia objetiva del contratista, por el contrario, el Comité Evaluador del proceso, había otorgado en el informe final de evaluación un puntaje de 1000 puntos al proponente UT PASAPORTES 2023, y había recomendado al ordenador del gasto, adjudicarle la licitación pública.

6.1.2 Relación y análisis de las pruebas que sustentan el cargo.

En la etapa de instrucción se allegaron de forma legal al plenario, pruebas que se determinaron conducentes, pertinentes y útiles para los fines de la actuación, las cuales fueron practicadas con el cumplimiento de las formalidades legales establecidas, y con garantía del derecho de contradicción.

Dado que toda decisión interlocutoria debe fundarse en pruebas, se analizan los medios de convicción que acreditan las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se desplegó la conducta reprochada.



6.1.2.1 Pruebas documentales

6.1.2.1.1 Trámite del proceso de Licitación Pública No. LP 001 – 2023

Lo primero que corresponde señalar, es que el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, es una unidad administrativa especial del orden nacional, dotado de personería jurídica y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores (art. 1 Decreto Ley 20 de 1992).

De conformidad con el artículo 2º del citado decreto, al Fondo le corresponde “3. Disponer y contratar la impresión de las libretas para pasaportes y de los diversos formularios para adelantar gestiones para el Ministerio. Es entendido que la expedición misma de pasaportes, así como la autorización a extranjeros para ingresar al país constituye una función del Ministerio de Relaciones Exteriores no delegable” y “8. Celebrar todos los actos y contratos, incluidos los de fiducia, que resulten necesarios para atender oportuna y eficientemente las necesidades del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior”.

Asimismo, el artículo 3º de la norma en mención, establece que la representación legal del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores está a cargo del Ministro, quien podrá delegarla en los Viceministros, el Secretario General, el Subsecretario de la Secretaría General o el Subsecretario de Asuntos Administrativos.

A través de la Resolución No. 2638 de 2019, se delegó en el Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores, la dirección de los procesos contractuales del Ministerio y del Fondo Rotatorio y la suscripción de los actos contractuales derivados de aquellos, con excepción de los asuntos delegados a otras dependencias, Embajadas y Oficinas Consulares de la República de Colombia acreditadas en el exterior.

En ese sentido, el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, representado para este efecto por su Secretario General JOSÉ ANTONIO SALAZAR RAMÍREZ, dio inicio al proceso de licitación pública No. LP – 001 – 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”.

En diligencia de inspección disciplinaria practicada al Ministerio de Relaciones Exteriores, el 20 de septiembre de 2023²¹, se aportó copia formal e íntegra del proceso de licitación pública No. LP – 001 de 2023, en el cual constan las siguientes actuaciones:

²¹ Cfr. Acta de inspección a folios 36 – 38 cuaderno principal 1, carpetas de anexos No. 2,3,4,5,6,7 y cuaderno reservado 1.



El **12 de abril de 2023**, a través de memorando No. I-DIMCS-GAJR-23-4865, la Directora de Asuntos Migratorios, Consulares, y Servicio al Ciudadano Martha Patricia Medina Gonzalez, remitió al Secretario General JOSÉ ANTONIO SALAZAR RAMÍREZ, los estudios previos del proceso licitatorio 001 de 2023.²²

El **13 de abril de 2023**, la funcionaria remite nuevamente a través de memorando No. I-DIMCS-GAJR-23-836 los estudios previos, y anexo 1 estudio del sector, en atención a las observaciones y recomendaciones del Comité de Contratación llevado a cabo en esa fecha.²³

En el período comprendido del **5 de mayo de 2023 y fecha de cierre 31 de mayo de 2023** a las 9:00 a.m.²⁴ se llevó a cabo la publicación del proyecto de pliego de condiciones.

El **11 de mayo de 2023**, se realizó reunión del Comité Estructurador, con el fin de consolidar el formulario de respuesta a las observaciones al proyecto de pliego de condiciones. En ese sentido, obra documento denominado “*Formulario de preguntas y respuestas*” a través del cual el Fondo Rotatorio emitió respuesta a las observaciones allegadas al proyecto de pliego de condiciones.

El citado documento²⁵, fue suscrito por los siguientes funcionarios, designados para el Comité Estructurador:

Nombre	Cargo
Robinson Valencia Giraldo	Coordinador de Apoyo Técnico Científico, Subdirección de Control Migratorio UAEMC
Claudia Esperanza Amaya Vargas	Coordinadora Grupo Interno de Trabajo de Sistemas de Información, Dirección de Gestión de Información y Tecnología
Adriana del Pilar Guzman Otolara	Asesora GIT Apoyo Jurídico, Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano
Maria Camila Ascuntar Viteri	Coordinadora del GIT de Licitaciones y Contratos
Adriana Palacios Vega	Contratista del GIT de Licitaciones y Contratos
Johany Marleny Mesa Rodriguez	Asesora 6 G.I.T Financiero Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El **24 de mayo de 2023**²⁶ el Secretario General, en calidad de representante legal del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, profirió el acto administrativo mediante el cual ordenó la apertura del proceso de licitación pública No. LP -001 -2023.

El **25 de mayo de 2023**,²⁷ se publicó la adenda No. 01, mediante la cual se modificó el acápite del pliego electrónico denominado documentos del proceso en el sentido de cargar el “**PLIEGO DE CONDICIONES DEFINITIVO**” del proceso y eliminar el documento denominado “**DEFINITIVO – pliego de condiciones.pdf**”. Así mismo, se modificó el cronograma de actividades.

²² Cuaderno anexo 3

²³ Cuaderno anexo 4

²⁴ Cuaderno anexo 4

²⁵ Cuaderno anexo 5

²⁶ Cuaderno anexo 5

²⁷ Cuaderno anexo 5



El **2 de junio de 2023**²⁸, se publicó la adenda No. 02 al proceso de licitación pública No. LP-001 -2023, mediante la cual se modificó por segunda vez el cronograma del proceso.

El **9 de junio de 2023**²⁹, el proceso de licitación, tuvo una primera suspensión con el objeto de analizar las observaciones presentadas al pliego de condiciones.

El **5 de julio de 2023**³⁰, el Secretario General, reanudó los términos del proceso de licitación pública.

El **6 de julio de 2023**, se publicó la adenda No. 03, mediante la cual se modificó el pliego de condiciones en los aspectos “1.1.1.2 VISITA TECNICA”, “1.1.2 EXPERIENCIA HABILITANTE”, “1.2.1 EVALUACIÓN ECONOMICA”, “1.2.2 EVALUACIÓN TECNICA” y “CAPITULO VIII LOS RIESGOS ASOCIADOS AL CONTRATO, LA FORMA DE MITIGARLOS Y LA ASIGNACIÓN DE RIESGOS ENTRE LAS PARTES CONTRATANTES”. Así mismo se modificó el cronograma de actividades³¹. Esto teniendo en consideración las observaciones presentadas a los documentos definitivos, a los cuales el Comité Estructurador dio respuesta³².

A través de memorando No. S-DSG-23-005818 de **11 de julio de 2023**, el Secretario General, designó como miembros del Comité Evaluador a los siguientes funcionarios:

Nombre	Cargo	Componente
Maria Isabel Valencia Aguirre	Contratista GIT Licitaciones y Contratos	Jurídico
Karem Lorena Barrera Torres	Asesora GIT Licitaciones y Contratos	
Adriana Maritza Ávila Guzman	Asesora Dirección Administrativa y Financiera	Financiero
Diana Catherine Rivera	Dirección de Gestión de Información y Tecnología	Técnico
Maribel Osorio Mazo	Asesora Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano	Técnico – económico
William Alfredo Velasquez Muñoz	Funcionario Migración Colombia	Técnico

El **12 de julio de 2023**³³, se realizó la diligencia de recepción de muestras en las instalaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se llevó a cabo el cierre del proceso de selección, habiéndose recibido dos propuestas, presentadas por:

- Unión Temporal PASAPORTES 2023, integrada por Thomas Greg & Sons de Colombia S.A. (50%), Thomas Greg & Sons Limited S.A.

²⁸ Cuaderno anexo 6
²⁹ Cuaderno anexo 6
³⁰ Cuaderno anexo 6
³¹ Cuaderno anexo 6
³² Cuaderno anexo 6
³³ Cuaderno anexo 7



(Guernsey) (11%), Thomas Greg Express S.A. (4%), Seguridad Móvil de Colombia S.A. (1%), Thales Colombia S.A. (25%) y Thales Dis Finland OY – NIE (9%).

- Unión Temporal LIBRETAS 2023.

El **18 de julio de 2023**³⁴, se publicó el informe preliminar de evaluación del proceso, para que los proponentes allegaran observaciones y subsanaciones.

El **31 de julio de 2023**³⁵, vencido el término de traslado, el Comité Evaluador, se pronunció frente a las observaciones recibidas al informe preliminar de verificación de requisitos habilitantes y evaluación por parte de los proponentes, y se publicó la evaluación jurídica, financiera y técnica, y el informe final de evaluación consolidado.

El Informe concluyó **que la propuesta de la UT PASAPORTES 2023, estaba habilitada en los componentes jurídico, financiero y técnico-económico, a la cual se le asignaron 1000 puntos, de 1000 posibles** y se rechazó la propuesta presentada por la UT LIBRETAS 2023, por lo cual el Comité Evaluador basado en el resultado de la evaluación y con el visto bueno del Comité Asesor de Contratación de la entidad, recomendó al ordenador del gasto adjudicar la Licitación Pública LP-001-2023 al proponente: UT PASAPORTES 2023.

En esta misma fecha, **31 de julio de 2023**³⁶, el Secretario General, expidió la Resolución No. 5778, por medio de la cual, se suspendió por segunda ocasión el proceso de licitación pública, teniendo en consideración que se había radicado en el Tribunal Administrativo Sección 1ª de Cundinamarca, una acción popular a través de la cual se reclamaba la protección de derechos e intereses colectivos, a la moralidad administrativa, a la libre competencia y al patrimonio público que consideraban vulnerados en el trámite del proceso licitatorio.

El **1 de septiembre de 2023**³⁷, el Secretario General, profirió la Resolución No. 7011, mediante la cual resolvió terminar la suspensión y, en consecuencia, reanudó la licitación.

El **4 de septiembre de 2023**³⁸, se suscribió la Adenda No. 4, modificando el cronograma y fijando para el 5 de septiembre de 2023, la realización de la audiencia pública.

El **5 de septiembre de 2023**³⁹, el Ministro de Relaciones Exteriores, expidió la Resolución No. 7076, **“Por la cual se reasume la dirección del proceso contractual de licitación pública No. LP – 001 – 2023”**, asumiendo a partir de la fecha, el proceso que venía siendo direccionando por el Secretario General

³⁴ Cuaderno anexo 7

³⁵ Cuaderno anexo 7

³⁶ Cuaderno anexo 7

³⁷ Cuaderno anexo 7

³⁸ Cuaderno anexo 7

³⁹ Cuaderno anexo 7



del Ministerio.

Según obra en el expediente contractual, se informó que la audiencia de adjudicación se llevaría a cabo el **13 de septiembre de 2023**, para lo cual se remitió el link de conexión a los interesados.

En esa misma fecha, **13 de septiembre de 2023**⁴⁰, el doctor LEYVA DURÁN expidió la Resolución número 7485, *“Por la cual se declara desierto el proceso de Licitación Pública No. LP- 001 – 2023”*.

El **14 de septiembre de 2023**⁴¹, el Ministro, expidió la Resolución No. 7540, mediante la cual resolvió no reponer la Resolución No. 7485 de 13 de septiembre de 2023.

De conformidad con el trámite del proceso licitatorio, se precisa que, frente a las observaciones presentadas por los eventuales proponentes, en su momento la entidad dio respuesta, descartando la configuración de condiciones restrictivas, continuando el proceso hasta la etapa de evaluación, en la cual el Comité Evaluador habilitó la propuesta presentada por la UT PASAPORTES 2023, y conforme al resultado de la evaluación y con el visto bueno del Comité Asesor de Contratación de la entidad, recomendó al ordenador del gasto adjudicar la licitación pública al citado proponente.

Conforme consta en acta de reunión llevada a cabo el día 11 de mayo de 2023, el Comité Estructurador, se reunió con el objeto de consolidar el formulario de respuesta a las observaciones al proyecto de pliego de condiciones.

Así mismo este Comité dio respuesta a las observaciones presentadas al pliego de condiciones definitivo, descartando que se hubiera presentado una condición particular de carácter restrictivo. Dichas respuestas se concretan en los siguientes aspectos: **i)** no se presenta condición particular de carácter restrictivo, respecto del plazo estipulado para la entrega de muestras, **ii)** los requisitos establecidos para el proceso se determinaron siguiendo las recomendaciones de los documentos de la OACI⁴² en sus diferentes partes, tomando como referencia requisitos para adelantar procesos licitatorios de orden nacional e internacional, como también validando requisitos técnicos que han solicitado otros estados para sus procesos de contratación, **iii)** la exigencia de muestras permite evaluar las condiciones técnicas exigidas, **iv)** los tiempos del proceso de selección están enmarcados dentro de un adecuado proceso licitatorio, según las recomendaciones establecidas en el portal de contratación pública colombiana, **v)** la entidad dio a conocer los documentos concernientes al proceso en tres oportunidades. En la primera versión del plan anual de adquisiciones publicado el 5 de enero de 2023, el 22 de febrero se envió solicitud a las empresas que habían participado en el proceso anterior y a los que habían manifestado interés en presentar cotizaciones, y el 14 de abril se

⁴⁰ Cuaderno anexo 7

⁴¹ Cuaderno anexo 7

⁴² Organización de Aviación Civil Internacional. Agencia especializada de la Organización de las Naciones Unidas creada en 1944 por el Convenio sobre Aviación Civil Internacional para estudiar los problemas de la aviación civil internacional y promover los reglamentos y normas únicos en la aeronáutica mundial.



realizó la publicación del proyecto de pliego de condiciones, **vi)** los valores establecidos para el puntaje otorgado al ofrecimiento de la planta de contingencia coinciden con la expedición producto de las solicitudes de los nacionales colombianos en el exterior, y con el registro consular, encontrándose en América del Norte, el mayor número de connacionales, seguido por Europa y el tercer lugar América de Sur, así mismo teniendo en cuenta la cantidad de vuelos comerciales y de carga, además de la amplia infraestructura en telecomunicaciones y logística internacional de Norteamérica, mitigando con ello algún tipo desabastecimiento. **vii)** el requisito referido al puntaje adicional incentivos para personas en situación de discapacidad obedece a un mandato legal previsto en el artículo 1 del Decreto 392 de 2018, **viii)** el método de ponderación contenido en el pliego de condiciones es un método aleatorio establecido por Colombia Compra Eficiente, que genera a los proponentes la posibilidad de presentar ofertas económicas competitivas, **ix)** se adiciona la formula del método media geométrica con valor unitario de referencia, **x)** la solicitud de un tercer chip busca la disponibilidad permanente de un elemento de seguridad indispensable en la libreta de pasaporte colombiano (chip EAC) ya que en el mismo se almacena la información biográfica y biométrica de los nacionales colombianos para identificarse en territorio extranjero, **xi)** la unidad administrativa especial Migración Colombia, cuenta con conocimiento y experiencia de sus peritos para la revisión de documentos de seguridad de identidad y de viaje, por lo cual no se requiere un Tribunal independiente de orden internacional para la verificación técnica.

Ahora en cuanto a la evaluación de las propuestas, se verifica que el Secretario General, entonces responsable de la actividad contractual del Fondo Rotatorio, designó el 11 de julio de 2023, a los miembros del Comité Evaluador, que estarían al frente de la respectiva evaluación.

Al respecto, los integrantes del citado Comité en los diferentes componentes presentaron los informes de verificación, que luego fueron consolidados en el **informe final de evaluación licitación publica LP No. 001 – 2023**, presentado el 31 de julio de 2023, en el cual se estableció:

“EVALUACIÓN:

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

ASIGNACIÓN DE PUNTAJES:

Se presenta la asignación de puntajes para el proponente UT PASAPORTES 2023, que se encuentra habilitado dentro de todos los componentes como resultado de la evaluación.

PROponente: UT PASAPORTES 2023	
Componente	PUNTAJE
Evaluación Económica	200
Evaluación Técnica	637.5



Apoyo a la Industria Nacional	150
Emprendimientos y Empresas de Mujeres	2.5
Incentivos para personas en situación de discapacidad	10
TOTAL	1000

CONCLUSIÓN:

*El Comité Evaluador del proceso de Licitación Pública LP – 001 – 2023, basado en el resultado de la evaluación y con el visto bueno del Comité Asesor de Contratación de la Entidad, recomienda al ordenador del gasto adjudicar la Licitación Pública LP -001-2023 al proponente: **UT PASAPORTES 2023** quien se encuentra habilitado en todos los componentes del presente proceso y se considera idóneo para la ejecución del contrato.”*

Las anteriores pruebas dan cuenta que el Comité Evaluador concluyó que la UT PASAPORTES 2023, cumplió con los requisitos establecidos en el pliego de condiciones, y por tanto se encontraba habilitada en todos los componentes, habiendo obtenido **el máximo puntaje de 1000 puntos**.

Por su parte, en lo que respecta a la UT LIBRETAS 2023, fue rechazada su pretensión, al no contener en concreto una propuesta.

En ese orden de ideas, se tiene que solo se presentó y evaluó la propuesta presentada por la UT PASAPORTES 2023, a la cual el Comité Evaluador, recomendó que le fuera adjudicada la licitación pública, al encontrarse habilitada.

Ahora bien, revisada la Resolución No. 7485 de 13 de septiembre de 2023, por la cual se declaró desierto el proceso de Licitación Pública No. LP-001-2023, se observa que se trajeron a colación las observaciones presentadas por las empresas SUMIRFIT KAPPA – SECURITY CONCEPTS, IMPRENTA NACIONAL CASA DA MONEDA S.A, IN CONTINU ET SERVICES S.A.S (IN GRUOPE), CADENA S.A, y ACCESOS HOLOGRAFICOS COLOMBIA, eventuales oferentes interesados en participar en el proceso, en relación con la imposibilidad de que se garantizara el principio de pluralidad de oferentes.

En el referido acto administrativo, se indicó *“que, si bien la administración dio repuesta 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”*.

(...) 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. (Negritas fuera de contexto).

(....) 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 y que, al decir del Consejo de Estado, se traduce en “la identidad de oportunidades dispuestas para los sujetos interesados en contratar con la Administración”.

(.....) Que, en el caso 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..... consecuentemente no ofreció las garantías para el ejercicio del principio de pluralidad de oferentes.”

En conclusión, la declaratoria de desierto de la licitación pública, se fundamentó en las siguientes premisas:

- Que en el transcurso del proceso de licitación fueron recurrentes las observaciones de otros eventuales oferentes interesados en participar en el proceso, en relación con la imposibilidad de que se garantizara en el mismo el principio de pluralidad de oferentes.
- 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, por ese motivo el comité evaluador solo calificó la propuesta de la empresa UT PASAPORTES 2023, concluyendo que es un proceso de único oferente.
- No es posible la adjudicación cuando se presenta un vicio, una irregularidad o una ilegalidad dentro del proceso.
- El vicio puede estar en la calificación de la oferta o por irregularidades en el proceso.
- La irregularidad en el presente proceso se centra en las observaciones de los terceros interesados de participar por desconocimiento del principio de igualdad de trato y de oportunidades y los principios de libre concurrencia y pluralidad de oferentes, teniendo en cuenta que se hicieron exigencias que solo podía cumplir el único oferente.
- Que con la decisión de declarar desierto el proceso de licitación, no se pretende salvar o enmendar presuntos errores que se hubiesen podido cometer en el mismo, sino, por el contrario, dar garantías para que el proceso que se adelante cumpla con los principios de la función pública y de la contratación estatal.

La citada resolución se encuentra en firme, por cuanto a través de la Resolución No. 7540 de 14 de septiembre de 2023, el Ministro **ÁLVARO LEYVA DURÁN**,



resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 7485 de 13 de septiembre de 2023, que fue presentado por el apoderado de la UT PASAPORTES 2023.

De lo anterior, se advierte que la declaratoria de desierto de la licitación, se fundamentó en las recurrentes observaciones presentadas por eventuales oferentes, tendientes a señalar que se habían previsto condiciones restrictivas, no obstante, más allá de citar las observaciones presentadas en ese sentido, no se desarrollaron los argumentos por los cuales, se desvirtuaban las respuestas que el Comité Estructurador había emitido en su momento a dichas observaciones, resaltado, que para ese efecto, se habían designado funcionarios de los componentes técnico, jurídico y económico, que en su momento evaluaron desde sus conocimientos y experiencia las solicitudes presentadas por los observantes y a partir de ello emitieron las respectivas respuestas.

6.1.2.1.2 Trámite de conciliación extrajudicial convocada por la UT PASAPORTES 2023.

De otra parte, dentro de las pruebas recaudadas en la etapa de investigación disciplinaria, se aportaron las referentes al trámite adelantado en virtud de la solicitud de conciliación extrajudicial, convocada por la UT PASAPORTES 2023, a través de su apoderado Juan Pablo Estrada Sánchez, y convocados el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores – Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia - Unión Temporal Documentos de Viajes 2024.

Solicitud de conciliación extrajudicial.

En ese sentido, obra la solicitud de conciliación extrajudicial, previa al ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por el apoderado de la UT PASAPORTES 2023, el 23 de octubre de 2023, cuyas pretensiones de una eventual demanda, se circunscriben a que se declare la nulidad de la Resolución No. 7485 de 2023 *“Por la cual se declaró desierto el proceso de licitación pública”*, y la declaración de nulidad de la Resolución No. 7540 de 2023, *“Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 7485 de 13 de septiembre de 2023, a través de la cual se declara desierto el proceso de Licitación Pública No. LP-001 – 2023”*.⁴³

Dicha solicitud fue reformada en el sentido de vincular en la parte convocada a la Unión Temporal Documentos de Viaje 2024, integrada por Thomas Greg & Sons Limited (Guernsey) S.A y Thales Colombia S.A, teniendo en cuenta que en virtud de la declaratoria de urgencia manifiesta el Ministerio de Relaciones Exteriores celebró contrato de manera directa con la citada UT por el término de un (1) año⁴⁴.

A través de auto No. 001 de 31 de octubre de 2023⁴⁵, suscrito por la Procuradora 119 Judicial II para Asuntos Administrativos, se admitió la solicitud

⁴³ Cfr. Folios 177 – 191 Cuaderno principal 1

⁴⁴ Cfr. Folios 200 – 201 Cuaderno principal 1

⁴⁵ Cfr. Folios 175 – 176 Cuaderno principal 1



de conciliación.

Audiencias realizadas a instancias de la Procuraduría 119 Judicial II para Asuntos Administrativos.

El 30 de noviembre de 2023⁴⁶, se llevó a cabo la primera audiencia, a la cual según consta en el acta, comparecieron: Juan Pablo Estrada Sánchez, apoderado de la parte convocante UT PASAPORTES 2023; Germán Calderón España, en representación de la entidad convocada FONDO ROTARIO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA, Juan Sebastián Carrizosa Landazabal, en representación de la entidad convocada UT DOCUMENTOS DE VIAJES 2024, y Jenny Rivera Camelo, en representación de la Contraloría General de la República.

El resultado fue fijar como nueva fecha y hora para llevar a cabo la audiencia de conciliación el día 15 de diciembre de 2023, en atención al animo conciliatorio que les asistía a las partes, a la propuesta presentada por la parte convocante en la audiencia, y a la reunión que debía atenderse o a la sesión de comité de conciliación al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En la audiencia de conciliación realizada el **19 de diciembre de 2023**⁴⁷, oportunidad en que la que en representación de la entidad convocada compareció el abogado Ernesto Matallana Camacho, en virtud de la renuncia que le fue aceptada al togado Calderón España el 18 de diciembre de 2023, advirtió la Procuradora Judicial que revisada la documentación aportada, los miembros del Comité de Conciliación guardaron silencio respecto de la identificación de la causal de revocatoria de los actos administrativos que declararon desierta la licitación y resolvieron un recurso de reposición, solicitada en la audiencia realizada el **15 de diciembre de 2023**.

El apoderado de la parte convocada, aporta certificación expedida el 18 de diciembre de 2023, por el Comité de Conciliación de la entidad, en la cual consta:

“Que el Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio, en sesión extraordinaria celebrada el 18 de diciembre de 2023, manifestó su posición, así:

El Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio, bajo el entendido que la decisión del Comité relacionada con la revocatoria de los actos administrativos; 7485 y 7540 de 2023 no tiene efectos económicos directos, ratifica la certificación del 14 de diciembre de 2023, en los siguientes términos:

“Atendiendo a lo señalado por la Contraloría General de la República, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y la recomendación del apoderado Germán Calderón España, el Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio concilia la pretensión presentada por el

⁴⁶ Cfr. Folios 574 – 587 Cuaderno principal 4

⁴⁷ Cfr. Folios 595 – 599 Cuaderno principal 4



convocante de revocar las resoluciones 7485 y 7540 de 2023, en el entendido de que ésta implica el ejercicio discrecional de la competencia, contemplada en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011.

(...) Razón por la cual, las pretensiones subsidiarias de indemnización económicas por presuntas utilidades dejadas de percibir y presunto daño reputacional no resultan procedentes a la luz de lo contemplado en el artículo 107 de la Ley 2220 de 2022”

Por lo tanto, corresponderá al funcionario competente identificar las causales para la revocatoria directa de los citados actos administrativos, en el momento que para el efecto proceda.

Ahora bien, de conformidad con la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, este Comité no es la instancia administrativa para decidir respecto de la adjudicación o no de un proceso contractual.

En cuanto a la propuesta manifestada por el apoderado del convocante en la audiencia de conciliación extrajudicial en la Procuraduría 119 Judicial II para Asuntos Administrativos, en audiencia de 30 de noviembre de 2023, sobre las 3 variables de servicios adicionales que ascenderían a la suma de tres mil setecientos diez millones trescientos cuarenta y ocho mil cuatrocientos cuatro pesos (\$3.710.348.404), se precisa que el Comité de Conciliación no es la instancia técnica y administrativa para valorar propuestas que deben hacerse en el marco de un proceso contractual”.

Por su parte el abogado de la parte convocante UT PASAPORTES 2023, solicitó se compulsaran copias a la Fiscalía General de la Nación, como a la Procuraduría, ante los posibles punibles y faltas disciplinarias en que hubieran podido incurrir los miembros del Comité de Conciliación, al desatender las normas básicas de la conciliación, por cuanto el mismo, si podía tomar una decisión frente a la formula propuesta, asumiendo una conducta evasiva, al señalar que quieren conciliar y que se revoquen los actos administrativos, pero sin aterrizar la aceptación de la propuesta.

La Procuradora Judicial, en atención al pronunciamiento expuesto por parte del apoderado de la entidad convocada, en el sentido de no tener animo conciliatorio, declara fallida la audiencia de conciliación, y da por surtida la etapa conciliatoria y terminado el procedimiento extrajudicial. Así mismo expidió constancia en los términos del artículo 105 de la Ley 2220 de 2022, en la cual se da por agotado el requisito de procedibilidad exigido para acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 92 y 94 de la Ley 2220 de 2022, en concordancia con lo establecido en el artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – C.P.A.C.A., modificado por el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021.⁴⁸

Trámite adelantado en el Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio.

⁴⁸ Obrante en CD a folio 612 del Cuaderno principal 4



El **24 de noviembre de 2023**⁴⁹, se llevó a cabo la primera sesión del Comité de Conciliación a la cual asistieron como miembros permanentes: Martha Lucía Zamora Ávila, Directora General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores Juan Carlos Losada Perdomo Director de Asuntos Jurídicos Internacionales, delegado del Ministro, José Antonio Salazar Ramírez, Secretario General, Silvia Margarita Carrizosa Camacho Directora de Talento Humano, Eduardo Alexander Franco Solarte Director Administrativo y Financiero y Franci Paola Ramírez Pabón, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica Interna, y como otros asistentes los funcionarios de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado Cesar Mendez Becerra Director Defensa Jurídica Nacional y Alexandra Forero Forero, Experto G3-8 y por parte del Ministerio Maria del Pilar Lugo Gonzalez Coordinador GIT Control Interno del Gestión, German Calderón España abogado contratista, Andres Leonardo Mendoza Paredes Coordinador GIT Asuntos Legales Oficina Asesora Jurídica Interna, Mauricio Hernandez Oyola abogado contratista Oficina Asesora Jurídica Interna, Laura Alejandra Samaca Caro, abogada GIT Asuntos Legales Oficina Asesora Jurídica Interna Secretaría Técnica del Comité de Conciliación.

Según consta en el acta, los miembros del Comité de Conciliación, aprobaron por unanimidad la recomendación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, consistente en hacer mesas de trabajo con el convocante y con el acompañamiento de dicha entidad, con miras a buscar posibles formulas de conciliación.

El **14 de diciembre de 2023**⁵⁰, se llevó a cabo la segunda sesión del Comité, en la cual participaron como miembros permanentes Silvia Margarita Carrizosa Camacho Directora de Talento Humano del Ministerio, Eduardo Alexander Franco Solarte Director Administrativo y Financiero y Franci Paola Ramírez Pabón, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica Interna del Ministerio, y como otros asistentes German Calderón España abogado contratista, Andres Leonardo Mendoza Paredes Coordinador GIT Asuntos Legales Oficina Asesora Jurídica Interna, Mauricio José Hernandez Oyola abogado contratista, y Laura Alejandra Samaca Caro, abogada GIT Asuntos Legales Oficina Asesora Jurídica Interna Secretaría Técnica del Comité de Conciliación.

En el curso de la reunión se presentó la siguiente formula conciliatoria:

“Atendiendo a lo señalado por la Contraloría General de la República, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y la recomendación del apoderado Germán Calderón España, el Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio concilia la pretensión presentada por el convocante de revocar las resoluciones 7485 y 7540 de 2023, en el entendido de que ésta implica el ejercicio discrecional de la competencia, contemplada en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, que reza:

“ARTÍCULO 93. CAUSALES DE REVOCACIÓN. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud

⁴⁹ Cfr. Folios 424 – 476 Cuaderno principal 3

⁵⁰ Cfr. Folios 605 – 609 Cuaderno principal 3



de parte, en cualquiera de los siguientes casos: 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.”

Razón por la cual, las pretensiones subsidiarias de indemnización económicas por presuntas utilidades dejadas de percibir y presunto daño reputacional no resultan procedentes a la luz de lo contemplado en el artículo 107 de la Ley 2220 de 2022.”

Sometida a votación esta fórmula conciliatoria entre los miembros del Comité, se obtuvo el siguiente resultado: Silvia Margarita Carrizosa Directora de Talento Humano, Eduardo Alexander Franco Solarte Director Administrativo y Financiero, y Francy Paola Ramírez Pabón Jefe de la Oficina Asesora Jurídica Interna, votaron aceptando la fórmula propuesta, esta última, supeditada a que se tuviera en consideración la competencia para la revocatoria de los actos administrativos.

Por su parte, la funcionaria Paola Ramírez, leyó la decisión del Canciller, donde indicaba que su voto era no conciliar, argumentando que no se accedía a la solicitud de revocatoria directa de las Resoluciones 7485 y 7540 de 2023, puesto que las mismas se encontraban amparadas bajo el principio de presunción de legalidad, y en cuanto a las pretensiones económicas solicitadas por la UT PASAPORTES 2023 no existía estudio o dictamen técnico o financiero en la solicitud de conciliación que sustentara los presuntos perjuicios causados en contra del convocante.

En sesión del Comité del **18 de diciembre de 2023**,⁵¹ según consta en la grabación, estuvieron presentes los funcionarios Silvia Margarita Carrizosa Camacho, Eduardo Alexander Franco Solarte y Francy Paola Ramírez Pabón, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica Interna del Ministerio. En la misma se aprobó la certificación que a su vez ratificó la certificación del 14 de diciembre de 2023, que fue expuesta ante la audiencia realizada en la Procuraduría, el 19 de diciembre de ese mismo.

Participación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

En inspección disciplinaria llevada a cabo el 11 de diciembre de 2023, se allegó copia de documento presentado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para que reposara en el acta del Comité de Conciliación, el cual se denomina **“ANALISIS SOLICITUD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL UT PASAPORTES 2023 VS FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA”**.⁵²

En el citado documento, se planteó la posición de la Agencia, respecto de los fundamentos de la solicitud de conciliación, de cara a una eventual demanda, conforme los siguientes aspectos:

⁵¹ Obrante en CD a folio 612 del Cuaderno principal 4

⁵² Cfr. Folios 407 – 423 Cuaderno principal 3



i) Las resoluciones No. 7485 de 13 de septiembre y No. 7540 de 14 de septiembre de 2023, fueron expedidas por un funcionario sin competencia.

Consideró la Agencia que este cargo, tiene vocación de prosperidad remota, pues la supuesta falta de competencia del Ministro de Relaciones Exteriores para proferir las citadas resoluciones, se fundamenta en que no se surtió el requisito de publicidad de la Resolución No. 7076 de 2023, mediante la cual el funcionario reasumió la función de dirigir la Licitación Pública No. 001 -2023, y si en gracia de discusión este requisito no se hubiera surtido, la consecuencia no sería otra que la inoponibilidad frente a terceros, por lo cual no es posible pretender una falta e competencia o vicio de nulidad del mencionado acto administrativo.

ii) Falsa motivación por error de derecho de las resoluciones 7485 y 7540 de 2023: No existen situaciones que impidan una escogencia objetiva del adjudicatario y, como consecuencia, no había lugar a la declaratoria de desierta.

Frente a este cargo consideró que tiene alta vocación de prosperidad, teniendo en cuenta que la Ley 80 de 1993, en el artículo 25, numeral 18, prevé que la declaratoria de desierta de la licitación únicamente procederá por motivos o causas que impidan la escogencia objetiva, y en el acto administrativo que declaró desierta la licitación, la entidad no expuso cuales eran las reglas que habían sido estipuladas en el pliego de condiciones que presuntamente fueron infringidas, tampoco determinó de forma clara y expresa cuales fueron los criterios de comparación en los que incumplía la UT PASAPORTES 2023, por cuanto, lo que se demuestra es que la misma fue habilitada técnica y económicamente, además cumplía con todas las condiciones previstas en el pliego, y tampoco podía aducirse como causal válida de declaratoria de desierta tratarse de un proceso con un único proponente.

iii) Desviación de poder en la expedición de las resoluciones 7485 y 7540 de 2023: La finalidad con la que se expidieron los actos administrativos no era garantizar el interés general, ni los principios constitucionales aplicables a la contratación pública, sino atender irregulares instrucciones con intereses ajenos al proceso de selección.

Al respecto señaló que este cargo, no tiene vocación de prosperidad, respecto del cual no se realizó un análisis, dado que el convocante simplemente enunció el cargo, pero no presentó ninguna argumentación jurídica ni probatoria que respaldara lo enunciado.

Con fundamento en el análisis realizado, recomendó explorar escenarios de arreglo directo con el convocante, que permitan lograr la adjudicación del contrato y evitar cualquier tipo de erogación económica a la entidad pública.

6.1.2.1.3 Actuaciones desplegadas por la Contraloría General de la República, durante el trámite de la Licitación Pública No. LP – 001 – 2023

En inspección disciplinaria practicada a la Contraloría General de la República



el 15 de diciembre de 2023⁵³, se allegaron los siguientes documentos, que dan cuenta de la actuación surtida por la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras en el curso de la licitación pública.

Documento de planeación para el seguimiento permanente a los recursos públicos, Tema: Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores – FRMRE Proceso de Licitación Pública No. LP – 001 – 2023 de fecha 13 de junio de 2023.⁵⁴

El Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, dispuso adelantar seguimiento a los recursos públicos dispuestos por el Fondo Rotatorio para la referida licitación pública, atendiendo a la solicitud que, con este fin, realizó el Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores como ordenador del gasto.

Con ocasión de dicha actuación, se presentó **informe interno seguimiento permanente a los recursos públicos de fecha 11 de agosto de 2023**⁵⁵, en el cual se precisaron los riesgos identificados, y se emitieron las conclusiones y recomendaciones, lo cual dio lugar al pronunciamiento de advertencia, contenido en el **oficio Radicado 2023EE0135484, de 15 de agosto de 2023**⁵⁶ **“Asunto: Pronunciamiento de Advertencia – proceso de Licitación Pública LP-001-2023”**, suscrito por el doctor Carlos Mario Zuluaga Pardo, Vicecontralor en Funciones de Contralor General de la República, dirigido al Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores JOSÉ ANTONIO SALAZAR RAMÍREZ, en el cual se plasmaron las siguientes consideraciones:

“2. ANTECEDENTES

Como resultado del informe de seguimiento permanente realizado por el Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras de la Contraloría General de la República al sujeto de control Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores FRMRE de fecha 11 de agosto de 2023, la Delegada sugiere que se emita advertencia con fundamento en las siguientes observaciones:

“Este órgano de control observa que el pasado 31 de julio de 2023, ocurrieron dos hitos, en aparente contradicción, que afectan el curso del proceso licitatorio, los que pueden llegar a tener repercusiones sociales y fiscales.

De una parte, se produjo el informe del Comité Evaluador del proceso de Licitación Pública LP – 001 – 2023, que concluye recomendando al ordenador del gasto adjudicar la licitación a un proponente que “se encuentra habilitado en todos los componentes del presente proceso y se considera idóneo para la ejecución del contrato”. Por la otra, el mismo día, se expide la Resolución número 5778 “Por medio de la cual se suspende el proceso de la licitación pública No. LP-01-2023”.

⁵³ Cfr. Folios 546 – 548 Cuaderno principal 3

⁵⁴ Cfr. Folios 552 – 556 Cuaderno principal 3

⁵⁵ Cfr. Folios 557 – 568 Cuaderno principal 3

⁵⁶ Cfr. Folios 549 – 561 Cuaderno principal 3



Actualmente, hay un proceso de licitación 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, y que fue el argumento esgrimido por la administración para sustentar la suspensión del proceso, pues la Acción fue rechazada. En resumen, el proceso licitatorio se mantiene suspendido sin que el Fondo haya expuesto a este ente de control una justificación distinta a la de su capacidad legal para mantener la suspensión.

Como consecuencia de estas recientes actuaciones de la administración, la probabilidad de materialización de los riesgos identificados en torno al proceso licitatorio se incrementó. Entre las situaciones que pueden presentarse está la parálisis o al menos la intermitencia en la prestación del servicio público de expedición de pasaportes tanto en territorio nacional como en el exterior, pues este no se prestaría bajo condiciones de oportunidad, y así, los recursos destinados para la prestación del servicio no cumplirían con su fin.

En últimas, estas situaciones convergen en riesgos en la prestación de un servicio público esencial, relacionado con la garantía de derechos fundamentales en un horizonte de varias vigencias, con un valor estimado de \$599.651.582.571, recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación.

Como está previsto en los actuales momentos, el servicio se atendería con apropiación presupuestal de la vigencia 2023 y de vigencias futuras aprobadas 2024, 2025, y 2026, que de no llevarse a buen término la contratación en esta vigencia fiscal, se presentaría pérdida de apropiación presupuestal.

En caso de retrotraerse actividades del proceso licitatorio, se evidenciarían falencias de la administración en la elaboración del pliego de condiciones y/o en la atención y explicación de los interrogantes formulados en su momento por los posibles oferentes.

Adicionalmente, está el riesgo antijurídico en caso que el proponente que obtuvo el mayor puntaje según el informe del Comité Evaluador, no resulte favorecido bajo las condiciones ajustadas del proceso que llegaren a establecerse y demande por perjuicios.

También se observa que se aumenta la probabilidad de ocurrencia del riesgo de retraso en la suscripción y/o perfeccionamiento del contrato.

Así las cosas, este ente de control insta al representante legal del Fondo que adelante las gestiones necesarias para llevar a feliz término el proceso licitatorio y se pueda ofrecer el servicio a connacionales y extranjeros en las condiciones de oportunidad y calidad requeridas”.

3. IDENTIFICACIÓN DEL RIESGO

Revisadas las conclusiones emitidas por la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, este despacho considera procedente 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 decisión de trascendencia social y alto impacto económico (.....).

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”.

6.1.2.2 Pruebas testimoniales

6.1.2.2.1 Martha Patricia Medina Gutierrez, diplomática de carrera en el servicio de la Cancillería, Directora de Asuntos Consulares, Migratorios y Servicio al Ciudadano.⁵⁷

Dado que esa dirección tiene a su cargo la distribución de los pasaportes ordinarios, diplomáticos y también los exentos a toda la ciudadanía colombiana, formó parte del grupo técnico para el proceso de licitación, precisando que esa dirección siempre ha acompañado el proceso desde el componente técnico.

En cuanto a esta última licitación, explicó que se estructuró el proceso mediante mesas técnicas a través de un grupo de profesionales con mucha experiencia, y de Migración Colombia que siempre ha participado en el componente técnico científico altamente especializado, y desde allí se abordó el análisis del estudio de mercado para los estudios previos, y especificaciones que tenían que ver con la calidad de la libreta, de las hojas, del chip, de la carátula, el color, y del lugar donde se iba a imprimir el documento.

Indicó que el objetivo, siempre ha sido el mantener la calidad técnica de los pasaportes, que es lo que ha permitido efectivamente, que, a la fecha en el mundo, se haya reconocido el pasaporte colombiano como una de las libretas más seguras y confiables, lo que ha dado lugar a que se haya exonerado en muchos países de la visa, como el caso de la Unión Europea.

Precisó que la elaboración del pliego de condiciones fue un trabajo conjunto, cada área presentó sus consideraciones que fueron llevadas a una mesa técnica, proceso que fue liderado por la Coordinación de Contratación, y en ningún momento se tomaron decisiones de manera unilateral por alguna de las instancias que ahí participaron, todo fue de manera conjunta y debidamente coordinada, y los lineamientos para establecer los requisitos se ajustaban a compromisos internacionales con relación a la seguridad de los documentos, que básicamente son las publicaciones generales de la OACI, que da las pautas y exige unos mínimos, por ejemplo, el chip y las hojas de seguridad, que es lo que permite en cualquier punto migratorio hacer una lectura integral del viajero.

⁵⁷ Cfr. Acta a folios 220 – 221 y grabación en CD a folio 225 Cuaderno principal 2



Resaltó que los términos eran los mismos que en anteriores oportunidades, el cambio que se estaba haciendo al pasaporte era un anuncio que decía Comunidad Andina, esto en respuesta a unos compromisos de la región para facilitar la circulación de los connacionales en el marco de dicha comunidad y frente a lo demás se continuaba exigiendo el chip, con esos altos estándares de seguridad.

Descartó que los requisitos, solo pudieran ser cumplidos por uno de los proponentes, señalando que esta modalidad no es novedosa y dada la naturaleza del documento, las empresas que participaron o quisieron participar en este proceso ya conocían las exigencias.

Respecto del trámite de las observaciones, explicó que fue un trabajo coordinado, que se recibían las preguntas y como tenían todos los matices, técnico, jurídico, administrativo, se proyectaba desde cada área y luego se analizaba y conjuntamente se producía el documento correspondiente.

En cuanto a la decisión del Ministro de reasumir la contratación y declarar desierto de la licitación, señaló que la dependencia a su cargo no se enteró antes de cualquier decisión que se pudiera tomar en este sentido, la cual conoció cuando se publicó el 13 de septiembre de 2023.

6.1.2.2.2 Lida Rodriguez Gutierrez, Asesora de la Secretaría General, y posteriormente Coordinadora de Contratación⁵⁸.

Informó que conoció el proceso en su condición de asesora de la Secretaría General, desde el momento de la solicitud de las cotizaciones, hasta la apertura formal del proceso mediante los pliegos definitivos, y para el momento de la audiencia de riesgos, asumió el cargo como Coordinadora del Grupo de Contratos.

Explicó que se conformó un Comité Estructurador con funcionarios de las áreas financiera, consular, de tecnología y jurídica contractual, para la elaboración del pliego de condiciones. Respecto de la evaluación precisó que el Comité Evaluador, que realizó la evaluación, y recomendó la adjudicación del contrato, la cual fue acogida por el Comité de Contratación, y una vez recibida la recomendación por el Secretario General, este tomó la decisión de hacer el proceso de adjudicación y para su sorpresa, en el momento en que iba a llevarse a cabo la audiencia de adjudicación el señor Canciller, lo retira de funciones, y declara desierto el proceso.

Señaló que, para dar respuesta a las observaciones, se reunían los comités estructuradores y cada uno respondía desde el componente que le correspondía, tratándose de las observaciones en el pre-pliego y ya en temas de la evaluación y en el proceso final lo hacía el Comité Evaluador.

⁵⁸ Cfr. Acta a folios 220 – 221 y grabación en CD a folio 225 Cuaderno principal 2



Manifestó desconocer las razones por las cuales el Canciller reasumió la contratación y declaró desierta la licitación, precisando que dicha decisión no paso por el grupo de licitaciones y contratos bajo su dirección.

6.1.2.2.3 Adriana Jazmín Palacios Vega, contratista del Grupo interno de trabajo de licitaciones y contratos del Ministerio de Relaciones Exteriores.⁵⁹

Indicó que en el mes de febrero de 2023, se dio inicio al proceso con las cotizaciones, en el mes de marzo, en diligencia pública, se hizo entrega de muestras con contenido confidencial a las empresas interesadas, y se realizó la designación del Comité Estructurador, tanto del componente técnico, (del que hacia parte un tema tecnológico, Migración Colombia, y uno designado por la Dirección de Asuntos Migratorios y Consulares, y Servicio al Ciudadano, de donde se plantea la necesidad) componente de la parte jurídica y otro de la parte financiera.

Recibidas las cotizaciones, el área técnica empezó a elaborar el análisis del sector y el estudio previo el cual fue revisado en la oficina de contratos, y llevado al Comité de Contratación, y cada uno de sus miembros aprobó todas las etapas que se surtieron.

Publicado el proyecto de pliego de condiciones, se recibió un número considerable de observaciones, lo cual dio lugar a que, en el mes de junio, se diera una suspensión para atender dicha situación. Luego tuvo lugar la apertura, donde también se recibieron varias observaciones que fueron resueltas al momento del cierre. Se recibieron observaciones frente a los documentos definitivos, lo que dio lugar a una adenda que recoge las observaciones y que contenía precisamente toda la modificación al pliego de condiciones definitivo, la cual fue socializada directamente por el Ministro.

Se designó el Comité Evaluador que realizó sus validaciones desde cada uno de los componentes y presentó el informe definitivo al Comité de Contratación, recomendando al ordenador del gasto la adjudicación, no obstante, cuando se programó la audiencia de adjudicación se le retiraron las funciones al Secretario General, y las reasumió el doctor Álvaro Leyva, quien determinó declarar desierto el proceso.

Explicó que los miembros del Comité Estructurador no fueron los mismos miembros del Comité Evaluador, y cada jefe de dependencia, designó una persona que era la encargada por parte de su componente: financiero, técnico, y jurídico, por cuanto así lo establece el manual de contratación de la Cancillería.

6.1.2.2.4 William Alfredo Velasquez Muñoz, funcionario de Migración Colombia en apoyo técnico en el Comité Evaluador, experto en las áreas de grafología y documentología forense.⁶⁰

⁵⁹ Cfr. Acta a folios 220 – 221 y grabación en CD a folio 225 Cuaderno principal 2

⁶⁰ Cfr. Acta a folios 220 – 221 y grabación en CD a folio 225 Cuaderno principal 2



Manifestó que a su cargo estuvo el tema de la evaluación de las muestras, y de emitir concepto sobre el cumplimiento de los requisitos que se exigían en los anexos confidenciales. Para ello precisó que se realizó la revisión de los documentos como la verificación de la información de los chips, y al final se emitió un concepto que concluía que las muestras allegadas por la única propuesta que se presentó cumplían con todos los requisitos exigidos.

Explicó que los requisitos en los anexos técnicos confidenciales, determinan aspectos tales como el tipo de papel, tipo de seguridad que debe tener el pasaporte, la página de policarbonato y los hologramas, las fibrillas, la disposición de los caracteres; y que todas esas características que se piden obedecen a estándares que tiene la OACI para los documentos de viaje con zona de lectura mecánica, por lo cual, todos los pasaportes cumplen las mismas generalidades.

Indicó que desconoce las razones por las cuales, a pesar de que el Comité Asesor de Contratación recomendó al ordenador del gasto adjudicar la licitación a la UT pasaportes 2023, se declaró desierto el proceso de licitación, por cuanto a su juicio el pliego de condiciones, no establecía ninguna condición restrictiva que pudiera cumplir solamente uno de los proponentes, precisando que el pasaporte solicitado estaba muy parecido al pasaporte actual.

Además, explicó que la OACI tiene un documento denominado 9303 y de ese documento hay 12 apartes, en cada uno de los cuales, se definen las condiciones para los pasaportes, las visas, los documentos de viaje de las personas cuando no tienen pasaporte, las condiciones de los chips, de la fotografía, es decir definen todas y cada una de las características que deben tener los pasaportes, y que aunque son recomendaciones, son de obligatorio cumplimiento por todos los países, y los requisitos exigidos se ajustaban a dichos estándares.

6.1.2.2.5 Maribel Osorio Mazo, funcionaria del área de apoyo jurídico de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y de Servicio al Ciudadano⁶¹, designada como integrante del Comité Evaluador, en la parte técnica económica.

Informó que para la evaluación se ciñó a los pliegos definitivos que había realizado el Comité Estructurador, a través de una mesa técnica, señalando que aunque no participó en el proceso estructurador, a juicio no se contemplaron condiciones restrictivas, y los requisitos fueron dados a conocer a las diferentes empresas que estuvieran interesadas en participar, además de indicar que tiene conocimiento que la OACI hace algunas recomendaciones, de acuerdo a unos estándares y conforme a ello se estructura el proceso. Además, señaló que cualquier interesado en participar en el proceso podía cumplir los requisitos.

Indicó no conocer las razones por las cuales no se adjudicó el contrato al proponente UT PASAPORTES 2023, decisión que conoció en la respectiva audiencia.

⁶¹ Cfr. Acta a folios 222 – 223 y grabación en CD a folio 225 cuaderno principal 2



6.1.2.2.6 Diana Caterine Rivera Torres, funcionaria adscrita a la Dirección de Gestión de Información y Tecnología.⁶²

Participó en el Comité Evaluador dentro del componente técnico, a su cargo tenía la verificación de la documentación sobre los chips ofertados, y la visita técnica a la planta de fabricación en Bogotá y a la planta de Contingencia ofertada.

Señaló que no conoció las razones por las cuales a pesar de haberse habilitado el proponente UT PASAPORTES 2023, se declaró desierta la licitación, precisando que se trata de un proceso que no cualquier empresa tiene la capacidad para ofrecerlo, sin embargo, los requisitos eran claros y estaban definidos.

6.1.2.2.7 Maria Isabel Valencia Aguirre, contratista del grupo de trabajo de licitaciones y contratos⁶³, designada como miembro del Comité Evaluador, en la parte jurídica.

Respecto de la elaboración de los pliegos de condiciones, indicó que hubo un Comité Estructurador, encargado de cada componente. Respecto del Comité Evaluador, explicó que en el componente jurídico hicieron la evaluación, y que este informe se consolidó con el informe de los demás componentes, y se llevó al Comité de Contratación, desconociendo las razones por las cuales a pesar de que este recomendó la adjudicación del contrato, el mismo se declaró desierto, decisión que sorprendentemente conoció cuando llegaron a la audiencia de adjudicación.

Finalmente consideró que el proceso estuvo bien estructurado, que fue asequible a los proponentes, y no tenía condiciones limitantes.

6.1.2.2.8 Adriana Maritza Ávila Guzman,⁶⁴ designada como evaluadora financiera.

Indicó que realizó la evaluación de tipo financiero, y para ese momento estaban dos proponentes, UT Libretas 2023, que no tenía ningún tipo de información cargada, para efectuar evaluación por lo cual no quedó habilitada, y UT PASAPORTES 2023 que tenía información y luego de una subsanación, se realizó la evaluación definitiva, dando como resultado que se encontraba habilitada financieramente, precisando que, respecto de los requisitos de orden financiero, no se presentó ninguna observación.

Refiere que con sorpresa se enteró de la decisión de declarar desierta la licitación, porque ya había hecho entrega de la habilitación financiera a ese proponente, y luego del informe final de todos los componentes, todos consideraban que se iba a otorgar al que había sido habilitado.

⁶² Cfr. Acta a folios 222 – 223 y grabación en CD a folio 225 cuaderno principal 2

⁶³ Cfr. Acta a folios 222 – 223 y grabación en CD a folio 225 cuaderno principal 2

⁶⁴ Cfr. Acta a folios 222 – 223 y grabación en CD a folio 225 cuaderno principal 2



6.1.2.2.9 Karen Lorena Barrera Torres, Asesora del grupo de licitaciones y contratos⁶⁵ evaluadora integrante del Comité Evaluador, en el componente jurídico.

Precisó que durante la evaluación no se presentaron observaciones jurídicas, y por ende no hubo necesidad de subsanar requisitos de esta naturaleza, de modo que la actuación se restringió a una verificación de aspectos jurídicos especificados en el pliego de condiciones del proceso de selección.

Referente a los pliegos, indicó que había un Comité Estructurador, de igual manera separado de acuerdo al componente jurídico, técnico, financiero, quienes no eran los mismos del Comité Evaluador.

Finalmente manifestó que desconoció las razones por las cuales el doctor Álvaro Leyva declaró desierto el proceso que venía siendo direccionado desde la Secretaría General, y que de dicha decisión se enteró el día que estaban citados a la audiencia de adjudicación, como invitados por ser parte del Comité Evaluador jurídico.

6.1.2.2.10 Juan Pablo Estrada Sánchez, Apoderado de la Unión Temporal PASAPORTES 2023.⁶⁶

Indicó que, en la revisión de los documentos, determinó que las reglas que había propuesto la Cancillería se ajustaban a la normativa vigente en materia de contratación, y los requisitos habilitantes eran adecuados y proporcionales a la necesidad, al objeto y al valor del contrato.

Explicó que las críticas más fuertes que hicieron los interesados a las reglas, fueron resueltas con suficiencia por la Cancillería; en términos generales, los cuestionamientos estaban referidos a: i) la impresión en territorio colombiano, la cual en su sentir era adecuada y proporcional y se compadecía con la naturaleza de los documentos que se debían elaborar, exigencia que en el derecho comparado indica que en casi todas las demás naciones civilizadas las impresiones este tipo de documentos se hace en el territorio del país que va a identificarse con el documento. ii) respecto de la exigencia de muestras, cuestionaban el hecho de que el Ministerio había contratado una consultoría con la OACI en la que recomendaba no pedir muestras, sin embargo en su análisis concluyó que la exigencia de muestras es una costumbre y práctica avalada, Colombia Compra Eficiente, habilita esa exigencia, y la misma OACI en su recomendaciones generales la recomienda como buena práctica, por lo cual considera que esta no era una exigencia discriminatoria ni imposible para quienes quisieran participar, iii) se daba un puntaje en los ponderables adicional, a quienes pusieran a disposición una planta de emergencia para procesar los pasaportes, para lo cual la Cancillería definió unas ubicaciones geográficas en función de las cuales se asignaba el puntaje, así el puntaje mayor era Norteamérica, los interesados cuestionaban que esto favorecía a su cliente, por cuanto tenían operación en la Florida, en ese punto advirtió que la

⁶⁵ Cfr. Acta a folio 224 y grabación en CD a folio 225 cuaderno principal 2

⁶⁶ Cfr. Acta a folio 240 y grabación en CD a folio 241 Cuaderno principal 2



regla no era desproporcionada, y la decisión no era caprichosa, atendía a aspectos como la estabilidad política de los Estados de Norteamérica, la proximidad con el país y donde más connacionales residen iv) por último, se cuestionaba que hubiera muy poco espacio entre la culminación del contrato que se venía ejecutando y la fecha que se exigía poder estar en capacidad de atender la demanda de pasaportes, tema frente al cual no advirtieron una cláusula violatoria que rompiera con la igualdad. En resumen, era unos pliegos legales que se ajustaban a la ley, y que la entidad siempre defendió durante la etapa de observaciones.

Respecto del acto de declaratoria de desierta, la califica de absolutamente ilegal por cuanto la entidad elaboró libremente los pliegos de condiciones, definió las reglas de participación que estimó necesarias para satisfacer la necesidad, las publicó, las defendió de los cuestionamientos, con ellas invitó a los interesados, su cliente participó y se sujetó a esas exigencias y una vez se evaluó el ofrecimiento por parte de los comités se estableció que cumplía en todos los requisitos habilitantes y la evaluación del informe definitivo del cual se corrió traslado le otorgó mil puntos de mil posibles.

Aduce que la declaratoria de desierta solo procede cuando haya circunstancias que impidan que haya una escogencia objetiva, esto es que ningún ofrecimiento cumple, que no hubo ningún ofrecimiento o por algún defecto insuperable y no imputable a la entidad las ofertas no puedan ser calificadas, señalando que ninguno de estos supuestos se estaba presentando.

Alegó como primer cargo, falta de competencia del Ministro para adoptar la decisión, por haber avocado el conocimiento y no haber realizado los trámites legales, el segundo cargo, referido a la falsa motivación, porque cualquier argumento consignado en ese acto, se apartaba por completo de los eventos en que procede la declaratoria de desierta, aduciendo que la argumentación lo que indicaba era que el pliego había quedado mal elaborado, razón por la que no se habían presentado más oferentes, señalando que conforme la ley y la jurisprudencia, esa no es una razón para dicha declaratoria, por cuanto en este caso se podía escoger objetivamente, y nunca señalaron porque era imposible la escogencia objetiva, y en ese sentido, no había ningún motivo diferente que adjudicar.

Además, precisó que el pliego de condiciones está adoptado mediante un acto administrativo que goza de presunción de legalidad, el cual sigue estando vigente, por lo cual resulta paradójico que se declare desierta la licitación con el argumento que el pliego estuvo mal elaborado, pero el mismo siga vigente.

Finalmente señaló que el proponente para demandar debe probar dos cosas, que el acto administrativo tiene un vicio de ilegalidad, y lo segundo que debe probar es que el ofrecimiento era el mejor, lo cual está demostrado. En ese sentido la reclamación económica que se pretende tiene dos ítems, la utilidad esperada estimada en ciento siete mil millones de pesos y el daño reputacional por diez mil millones de pesos.



6.1.2.2.11 Martha Lucia Zamora Ávila, Directora de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.⁶⁷

Refirió que el Secretario General de la Cancillería JOSÉ ANTONIO SALAZAR RAMÍREZ, la llamó un día, para indicarle que estaba muy angustiado con lo que estaban viviendo con la licitación para los pasaportes, por cuanto había orden de paralizar la licitación y de no adjudicar el contrato. Ante lo cual, le indicó que en la Agencia tenían una dependencia de asesoría que podría ayudarlo en ese momento, en virtud de lo cual, se realizó una revisión informal de los documentos.

Informó que posteriormente en el mes de noviembre, en la ciudad de Cartagena, en el marco de un evento organizado por la Universidad de los Andes, sobre temas de contratación, el abogado Juan Pablo Estrada le manifestó la intención acudir a la Agencia con el fin de que se analizara la viabilidad de una conciliación, esto teniendo en cuenta que esa entidad tiene voz y voto en el Comité de Conciliación, y que conforme a dicha solicitud que luego fue realizada de manera formal, se llevó a cabo reunión en la Agencia el 20 de noviembre de 2023.

En cuanto a la solicitud de conciliación presentada por Thomas Greg & Sons, indicó que la Agencia fue citada para el Comité de Conciliación en la Cancillería el 24 de noviembre de 2023, habiéndosele indicado por parte de la Jefe de la Oficina Jurídica, y de la Secretaria del Comité, que era prácticamente una orden de Canciller que ella debería estar presente.

Respecto de lo transcurrido en dicho comité señaló que después de la presentación de cada uno, se acordó que la Agencia expusiera su posición en primer lugar, para lo cual realizó la intervención el doctor Cesar Mendez Becerra, Director de Defensa Nacional, quien explicó la posición de la entidad, en el sentido de que el acto administrativo a través del cual se declaró desierta la licitación, era poco sólido y según su experiencia generaba preocupación que la agencia tuviera que defenderlo.

Al respecto, explicó que previamente se coordinó la posición de la Agencia con el equipo de la Dirección de Defensa Nacional, quienes elaboraron un documento que fue incorporado a la sesión, en el cual se llegaba a la conclusión que frente al cargo de falsa motivación, tenía alta vocación de prosperidad, no así el referido a la falta de competencia, que tenía remota vocación de prosperidad y el cargo por desviación de poder no se analizó teniendo en cuenta que el convocante se limitó a anunciar el vicio, pero no expuso las razones para su configuración.

Señaló que la Agencia propuso solicitar el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación, a una mesa de trabajo con miras a escuchar la propuesta de Tomas Greg & Sons, y previo a tomar cualquier decisión si se conciliaba o no, valorar el aporte de esa propuesta luego de exponer la alta probabilidad de las consecuencias negativas para los recursos del Estado, explicando que esa propuesta redactada de esa forma y por unanimidad, fue acogida y se propuso que sería la propuesta que se llevaría a la Procuraduría en representación del Comité de Conciliación.

⁶⁷ Cfr. Acta a folio 242 y grabación en CD a folio 243 Cuaderno principal 2



De otra parte, refirió que, en las instalaciones de la Casa de Nariño, el lunes 27 de noviembre de 2023, el Canciller LEYVA DURÁN, le reclamó por la posición que había asumido la Agencia en el Comité de Conciliación, porque según él, ella había dicho que la Cancillería había hecho cosas ilegales, hecho que consideró de suma gravedad. Además, que el Ministro le había indicado que en ese proceso había temas de corrupción y que ella tenía que defender al Presidente, sin embargo, precisa que revisados los documentos que les enviaron para preparar la intervención de esa entidad, no se evidenció absolutamente nada al respecto.

Informó que luego de esos sucesos el Ministro de Justicia, la llamo el 1 de diciembre de 2023, para indicarle que el doctor Vladimir Fernández, Secretario de Presidencia, lo había llamado para decirle que por indicaciones del Presidente de la República ella debía presentar la renuncia, considerando que la misma estuvo motivada por el concepto que había emitido la Agencia.

En otro aparte de su testimonio, hizo alusión a un mensaje que recibió en su teléfono celular de un número no identificado, donde se informaba de una reunión que al parecer se habría realizado en la ciudad París en la primera o segunda semana de noviembre en el hotel Le Grand, entre Jorge Leiva, Juan Carlos Losada, Alex Vernot y unos inversionistas alemanes, señalando que dicha situación la comentó en entrevista con Daniel Coronel. Luego Jorge Leyva hijo del Canciller confirmó en medios de comunicación que se había reunido en París con Juan Carlos Losada, y por su parte Losada había emitido un comunicado donde informaba que estuvo en París del 4 al 10 de noviembre de 2023, por un tema relacionado con el Tratado de extradición entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de la República de Colombia.

6.1.2.2.12 Juan Carlos Losada Perdomo, Director de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores.⁶⁸

Informó que el 6 de junio de 2023, el doctor ÁLVARO LEYVA DURÁN, lo designó como miembro del Comité Asesor de Contratación, en virtud de lo cual fue convocado a varias sesiones de la licitación que estaba en curso, explicando que hubo un equipo estructurador y un equipo evaluador, este último que otorgó los puntajes a la firma Thomas Greg.

Explicó que en principio se suspendió la licitación, que una vez levantada la misma, el Ministro de Relaciones Exteriores, el 5 de septiembre de 2023, retoma la función que había delegado en el Secretario General y profiere el 13 de septiembre el acto administrativo por el cual declaró desierto el proceso, frente al cual resolvió el recurso de reposición y posteriormente expidió otro acto administrativo declarando la urgencia manifiesta para conjurar el caos que se estaba presentando para la expedición de pasaportes.

Precisó que no realizó ninguna recomendación al Ministro respecto de la declaratoria de desierto, ni participó en la proyección de dichos actos. Sobre el particular indicó que el Canciller determinó que no se podía adjudicar, toda vez que era un único oferente, y que no se respetaban los principios de igualdad

⁶⁸ Cfr. Acta a folio 353 y grabación a folio 354 Cuaderno principal 2



y por ello respetando la política del Gobierno Nacional adoptó la decisión en ese sentido.

De otra parte, indicó que conforma el Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio, en virtud de la Resolución 2555 del 22 de mayo del 2019, en la cual se resuelve delegar en el Director de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, la representación del Ministro con derecho a voz y voto, como miembro permanente en el Comité de Conciliación.

Señaló que cuando se presenta la solicitud de conciliación, se hace una sección para estudiar el tema, en la cual se acordó en virtud de la propuesta realizada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, escuchar a Tomas Greg, para ver cuál era la propuesta que ellos tenían y buscar una posible conciliación.

De otra parte, manifestó que no le consta que, el motivo de la renuncia de la doctora Marta Zamora, fuera consecuencia de la postura que asumió en el Comité de Conciliación, dado que dicha postura fue la asumió todo el comité.

Respecto de una reunión en París en el mes de noviembre de 2023, desmintió dicha información, al respecto señaló que conoció el Hotel Le Grand en compañía de Jorge Leyva. Además, precisó que conoció a Alex Vernot, en dicho viaje a París, y que ello fue en la recepción del hotel donde se estaba hospedando Jorge Leyva, hijo del Canciller ÁLVARO LEYVA, lo cual entonces tuvo lugar en días y sitios diferentes, además que en dichos encuentros no se trató nada relacionado con los pasaportes, toda vez que su viaje a Francia del 6 al 9 de noviembre, fue para tratar asuntos relacionados en el marco de las negociaciones para la revisión del Convenio de extradición entre Colombia y Francia.

6.1.2.2.13 César Augusto Méndez Becerra, Director de Defensa Jurídica Nacional, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.⁶⁹

Manifestó que la Agencia, específicamente la Dirección de Defensa Jurídica Nacional, conoció la solicitud de conciliación extrajudicial, presentada por Tomas Greg, como requisito para acudir posteriormente a la demanda en caso de que no se llegara a un acuerdo, dado que la ley dispone que las solicitudes de conciliación que se presenta en contra de entidades públicas también deben ser radicadas con copia a la Agencia.

Adicionalmente, los miembros de Tomas Greg, se comunicaron con la Agencia, con el ánimo de realizar una reunión, a efectos de manifestar que tenían ánimo conciliatorio, pues pese a que habían radicado esa solicitud, lo habían hecho con el objeto de instar al Ministerio y a la Agencia, que tiene voz y voto en los comités de conciliación para tratar de llegar a un arreglo conciliatorio, razón por la cual el 20 de noviembre de 2023 se llevó a cabo reunión en la Agencia, en la que se escuchó la propuesta que ellos querían hacerle al Ministerio.

⁶⁹ Cfr. Acta a folio 357 y grabación a folio 358 Cuaderno principal 2



Refirió que asistieron al Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores el 24 de noviembre, en el cual, se presentó un documento elaborado con su equipo de trabajo, y revisado conjuntamente, con la Dra. Martha Lucia Zamora, en el cual se analizó cada uno de los cargos por los que se acusaba de ilegal el acto administrativo que declaró desierta la licitación y el acto administrativo que confirmó la decisión.

Explicó que un primer cargo estaba referido a que el acto administrativo había sido expedido sin competencia, por cuanto se había retomado la competencia, sin haber realizado la publicación en el Diario Oficial, ante ese argumento consideraron que tenía vocación muy remota; un segundo cargo, referido a la falsa motivación al considerar que los presupuestos de hecho y de derecho en los que se fundamentó la decisión habían sido equivocados, frente a ese cargo la Agencia consideró que tenía una vocación alta de prosperidad, principalmente, porque la jurisprudencia ha señalado que el hecho de que exista un único oferente que cumpla todas las condiciones del pliego, y los requisitos habilitantes y ponderables no impide que la administración le adjudique el contrato, y en ese sentido se verificó que a la propuesta de la UT PASAPORTES 2023, le habían asignado 1000 puntos, y el comité había recomendado la adjudicación. Por lo cual consideraron que la declaratoria de desierta de la licitación tenía sus debilidades y en ese sentido se le indicó al Comité de Conciliación que deberían considerar una propuesta de arreglo y evitar la demanda.

Precisó que después del debate atendieron la recomendación de la Agencia para que se hicieran mesas de trabajo con los señores de Thomas, Greg, y se alcanzó a citar a una mesa de trabajo para el 29 de noviembre de 2023, la cual finalmente fue cancelada.

Respecto de su relación con el abogado Juan Pablo Estrada, afirma que es estrictamente profesional, por cuanto estudiaron en la misma universidad, pero en diferentes cursos, indica que se lo presentaron en la Agencia, en la cual se llevaron a cabo mesas de trabajo frente a otro caso, además de haber coincidido en eventos académicos.

Finalmente, expuso que, pese a que en los medios de comunicación se indicó que la solicitud de renuncia a la doctora Martha Lucia Zamora no tenía nada que ver con la postura de la Agencia, a su juicio, si tuvo relación, porque fue solicitada en esas fechas, además al advertirse que no tenían el respaldo del alto Gobierno, conforme a las publicaciones que se realizaron en Twitter, donde se cuestiona que esa entidad estaba defendiendo intereses privados.

6.1.2.2.14 Alexandra Forero Forero, Experto grado 8, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.⁷⁰

Informó que, de acuerdo a la solicitud realizada para participar en el Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores, se realizó el análisis del panorama de riesgo conforme a los argumentos planteados y básicamente se

⁷⁰ Cfr. Acta a folio 359 y grabación a folio 360 Cuaderno principal 2



hace un recuento fáctico y se presentaban 3 cargos respecto de las dos resoluciones, la que declaró desierta la licitación y la que resolvió el recurso de reposición.

Dentro de estas conclusiones, se estableció que, de los 3 cargos; el primero estaba referido a una falta de competencia del Ministro, el convocante de la conciliación manifestaba que el acto administrativo mediante el cual el funcionario había asumido la competencia para dirigir estos procesos contractuales respecto de esta licitación no se había publicado, al respecto se consideró que no era un requisito que se requiera para la existencia y validez de un acto administrativo.

El segundo cargo hacía referencia a una falsa motivación. Frente a este se llegó a la conclusión que no se configuraba ninguna causal para que se hubiese declarado desierta la licitación pública, en el entendido que la jurisprudencia ha sido pacífica respecto a que únicamente procederá la declaratoria cuando no existan proponentes o cuando de los proponentes que se presenten no se puede realizar una comparación de las ofertas o existan criterios objetivos que estén plasmados en el pliego de condiciones que no se cumplan, es decir básicamente en términos sencillos que el proponente no cumpla con lo que se está requiriendo en el pliego de condiciones.

El tercer cargo, estaba referido a la desviación de poder, respecto del cual no se hizo un análisis porque el convocante no lo desarrolló.

Explicó que cuando se realizó el análisis se observó que su fundamento era una presunta vulneración al principio de selección objetiva, pero en ningún momento se dieron razones puntuales o criterios que determinarán cuáles eran estas condiciones que no cumplía el proponente, por el contrario, ya se había surtido la evaluación definitiva y se habían asignado 1000 puntos de 1000 posibles a este proponente. También se hacía referencia a la imposibilidad o inconveniencia de adjudicar ese proceso de selección por tratarse de un único oferente situación que está permitida en el ordenamiento jurídico.

6.1.2.2.15 Silvia Margarita Carrizosa Camacho, Directora de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores⁷¹.

Explicó lo transcurrido en el Comité de Conciliación, del cual hace parte como miembro con voz y voto, precisando que solicitó al abogado German Calderón España, apoderado del Ministerio que hiciera su recomendación, como es usual, no obstante, este solicitó que en primer lugar interviniera la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, razón por la cual, y como quiera que no se sentía adecuadamente representada, solicitó el cambio de apoderado.

Precisó que la posición de la Agencia Jurídica fue hacer unas mesas de trabajo para buscar alternativas de solución del conflicto, posición, que ella acompañó, al igual que lo hicieron los demás miembros del comité, teniendo en consideración que la Agencia dentro de la exposición realizada había

⁷¹ Cfr. Acta a folio 540 y grabación a folio 541 cuaderno principal 3



argumentado tres hechos que estaba planteando el convocante y que se aludía al alto riesgo frente al hecho de la presunta falsa motivación del acto administrativo que declaró desierta la licitación, entonces para precaver un litigio, consideró que lo mejor era buscar una solución a este conflicto en la etapa prejudicial.

6.1.2.3 Valoración conjunta de las pruebas

De las pruebas antes expuestas, encuentra esta Colegiatura que las mismas no tienen contradicción en los hechos de que dan cuenta, las cuales permiten reconstruir el proceso precontractual, dentro del cual se llevó a cabo el comportamiento reputado de irregular, así como el trámite de conciliación que se surtió con ocasión de la decisión adoptada por el Ministro de Relaciones Exteriores **ÁLVARO LEYVA DURÁN**.

El análisis de las documentales, permiten colegir que el Fondo Rotario del Ministerio de Relaciones Exteriores, al cual le compete, disponer y contratar la impresión de las libretas de los pasaportes, procedió en este caso, a través del Secretario General **JOSÉ ANTONIO SALAZAR RAMÍREZ**, a dar inicio al proceso de licitación pública No. LP – 001 – 2023, cuyo objeto es el suministro del servicio de libretas de pasaportes, toda vez que a través de la Resolución No. 2638 de 2019, se había delegado en el titular de dicho cargo, la dirección de los procesos contractuales del Ministerio y del Fondo Rotatorio y la suscripción de los actos contractuales derivados de aquellos.

Durante el trámite del proceso de licitación pública, adelantado bajo la dirección del doctor **SALAZAR RAMÍREZ**, tuvo lugar la confección de los pliegos de condiciones, así como la designación del Comité Estructurador que estuvo a cargo de dar respuesta a las observaciones presentadas por los posibles oferentes, proceso dentro del cual, a través del estudio realizado por los funcionarios designados en los componentes técnico, jurídico y económico, se descartó que se hubieran contemplado condiciones restrictivas que limitaran la pluralidad de oferentes.

Así mismo, se adelantó el proceso de evaluación de la propuesta presentada por la UT PASAPORTES 2023, la cual fue habilitada por el Comité Evaluador, que le asignó un puntaje de 1000 puntos, y recomendó al ordenador del gasto la adjudicación del contrato, la cual, debía llevarse a cabo el 5 de septiembre de 2023, conforme se contempló en la adenda No. 4 del 4 de septiembre, no obstante, el 5 de septiembre, el Ministro **LEYVA DURÁN**, expidió la Resolución No. 7076, por la cual reasumió la dirección del proceso contractual y procedió el 13 de septiembre de ese año a expedir la Resolución número 7485, a través de la cual declaró desierto el proceso de licitación pública.

Como antes se advirtió los fundamentos de la declaratoria de desierto, se centraron en señalar que en el transcurso del proceso de licitación se habían presentado recurrentes observaciones de otros eventuales oferentes interesados en participar en el proceso, en relación con la imposibilidad de que se garantizara el principio de pluralidad de oferentes, no obstante, más allá de citar las observaciones presentadas por algunos de los interesados, no se



concretó en qué habrían consistido dichas condiciones restrictivas, ni las razones por las cuales se consideraba que esas exigencias solo podían ser cumplidas por el único proponente que se presentó, por cuanto no se hizo un análisis en particular frente a las mismas, como si lo hizo en su momento el Comité Estructurador del proceso.

Lo anterior, permite concluir que, no se expusieron los fundamentos para la declaratoria de desierta de la licitación pública, y en ese sentido, no obra un análisis jurídico que permita considerar a esta Colegiatura que estaban dados los requisitos para dicha declaratoria.

Lo anterior, se complementa además, con lo transcurrido en el Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio, y en el curso del trámite de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, en los cuales, conforme quedó reseñado, la mayoría de los miembros del comité de Conciliación de la entidad, estuvieron a favor de escuchar la propuesta realizada por el apoderado de la UT PASAPORTES 2023, de cara a una eventual conciliación, y en particular, a fin de que se procediera a la revocatoria de los actos administrativos, a través de los cuales, se había declarado desierta la licitación pública y se había resuelto el recurso de reposición que confirmó dicha decisión, no obstante, dicha formula no se concretó habida cuenta que la misma quedó supeditada a que la revocatoria debía hacerse por quien había proferido los actos administrativos, esto es, el Ministro de Relaciones Exteriores, quien a través de su representante manifestó su deseo de no conciliar, y por ende de no revocar dichas decisiones.

Aunado a lo anterior, las documentales aportadas al plenario informan de la participación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y de la Contraloría General de la República, la primera de estas, que en su participación en el Comité de Conciliación de la entidad, expuso su posición a favor de llevar a cabo mesas de trabajo para buscar un acuerdo conciliatorio, al considerar la alta vocación de prosperidad que tenía el cargo planteado en la solicitud de conciliación, ante una eventual demanda en contra del Estado, por falsa motivación de las resoluciones 7485 y 7540 de 2023, al no advertirse situaciones que impidieran la escogencia objetiva del adjudicatario y habida cuenta que en el acto administrativo que declaró desierta la licitación la entidad no expuso cuales eran las reglas que habían sido estipuladas en el pliego de condiciones que presuntamente habrían sido infringidas.

Por su parte, en cuanto a la participación de la Contraloría General de la República, se advierte que la entidad, realizó un pronunciamiento de advertencia, del eventual riesgo antijurídico que se generaría en el evento de retrotraerse actividades del proceso licitatorio, en caso que el proponente que obtuvo el mayor puntaje según el informe del Comité Evaluador, no resultara favorecido.

Las anteriores pruebas, permiten adquirir el grado de convicción necesario que en esta instancia se requiere para considerar que el Ministro **LEYVA DURÁN** al declarar desierta la licitación pública, no expuso los fundamentos fácticos y jurídicos que conforme a los presupuestos normativos debían acreditarse para



esta declaratoria, al no advertirse situaciones que impidieran la selección objetiva del contratista, dado que el transcurrir del proceso adelantado por el Fondo Rotatorio, evidencia que la entidad confeccionó las condiciones que debían acreditar quienes quisieran participar en el proceso, evaluó y habilitó la propuesta presentada por la UT PASAPORTES 2023 y recomendó al ordenador del gasto la adjudicación del contrato, y a pesar de ello, se declaró desierta la licitación pública, sin que existieran fundamentos concretos para considerar que se impedía la selección objetiva, siendo esta la única causal para proceder con esta decisión.

En este punto, es importante precisar que el análisis que nos ocupa, no implica por parte de la autoridad disciplinaria, prima facie, un cuestionamiento de la legalidad de las decisiones administrativas adoptadas por el Ministro de Relaciones Exteriores, en la etapa precontractual en el marco de la licitación pública LP No. 001 – 2023, en particular frente a la declaratoria de desierta de la licitación pública y la que resolvió el recurso de reposición y confirmó la decisión, cuya revisión corresponde a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en virtud de la presunción de legalidad de que gozan dichos actos administrativos.

No obstante, si bien el objeto de la acción disciplinaria no es verificar la legalidad del acto administrativo, ello no supone que si la conducta disciplinaria, se produce bajo el amparo de un acto administrativo que goza de presunción de legalidad, no pueda ser objeto de juzgamiento por la autoridad disciplinaria o quede supeditada la investigación a la decisión previa que profiera dicha jurisdicción, al tratarse de acciones cuya naturaleza y objeto son diversos, correspondiendo a la autoridad disciplinaria, examinar la conducta del servidor público, que adoptó las decisiones dentro del referido proceso, a fin de establecer si se presentó incumplimiento de sus deberes funcionales.

Es en este entendido, que se analiza el comportamiento desplegado por el Ministro **LEYVA DURÁN**, que, al amparo del análisis probatorio, permite razonar, que con su actuar se desconocieron los principios de transparencia, economía y responsabilidad que rigen la actividad contractual, al haber declarado desierta la licitación pública, sin sustentar los fundamentos para ello, esto es, sin concretar, las razones por las cuales, se impedía la escogencia objetiva, por el contrario, las pruebas demuestran que los evaluadores del proceso habían habilitado una propuesta, que cumplía con los requisitos previstos por la entidad, situación que permite reprochar el desconocimiento de los principios antes enunciados, conforme se expondrá en el respectivo análisis de las normas violadas y el concepto de la violación.

Ahora bien, de las pruebas testimoniales, corresponde hacer las siguientes manifestaciones:

En primer lugar, se cuenta con el testimonio de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, que participaron en el trámite de la licitación, quienes manifestaron que el proceso para la estructuración del pliego de condiciones fue coordinado desde diferentes áreas de la entidad. Al respecto, la Directora de Asuntos Consulares, Migratorios y Servicio al Ciudadano, **Martha Patricia**



Medina Gutiérrez, dirección que tiene a su cargo la distribución de los pasaportes, explicó el acompañamiento que esa dirección realizó desde lo técnico para dicha configuración, proceso que en ese aspecto también estuvo acompañado por Migración Colombia, y que se concretó a través de mesas técnicas conformadas por profesionales de diferentes dependencias.

En el mismo sentido, la funcionaria **Lida Rodríguez Gutiérrez**, quien conoció el proceso de licitación, en primera instancia como asesora de la Secretaría General y posteriormente como Coordinadora del Grupo de Contratos, y **Adriana Jazmín Palacios Vega**, contratista del Grupo interno de trabajo de licitaciones y contratos, y quien estuvo a cargo del trámite licitatorio, explicaron el funcionamiento del equipo estructurador interdisciplinario que estuvo a cargo de la elaboración de los pliegos de condiciones y de la respuesta a las observaciones que frente a los mismos se presentaron, a partir de un trabajo coordinado por los funcionarios de los componentes técnico, financiero y jurídico.

Por su parte, rindieron testimonio los funcionarios que participaron en el Comité Evaluador del proceso, **William Alfredo Velásquez Muñoz**, funcionario de Migración Colombia en el componente técnico, **Maribel Osorio Mazo**, componente técnico económico, **Diana Caterine Rivera Torres**, componente técnico en el área de tecnología, **Maria Isabel Valencia Aguirre** y **Karen Lorena Barrera Torres** componente jurídico, y **Adriana Maritza Ávila Guzman**, componente financiero. Dichos testigos son unánimes en señalar que desconocieron las razones por las cuales a pesar de que la propuesta presentada por la UT PASAPORTES 2023, cumplía con todos los requisitos establecidos en el pliego de condiciones, fue declarada desierta, además, son coincidentes al considerar que no se establecieron condiciones restrictivas en el pliego de condiciones.

De lo antes dicho, se establece que el proceso de estructuración que se adelantó por parte del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, estuvo a cargo de un equipo interdisciplinario, y que ninguno de estos funcionarios advirtió durante el curso del mismo, ni con ocasión de la revisión y respuesta a las observaciones, que se hubieran presentado condiciones restrictivas que limitaran la libre concurrencia, situación que tampoco se advirtió por el Comité Evaluador.

En ese sentido, las testimoniales de los funcionarios del Ministerio, que participaron en el proceso, permiten corroborar el análisis realizado, en el sentido, de que no obra ninguna prueba que permita colegir que en el proceso licitatorio se hubieran contemplado condiciones restrictivas, situación que no fue sustentada en el acto administrativo a través del cual se declaró desierta la licitación.

De otra parte, obran los testimonios, de quienes, por diferentes razones conocieron del trámite de la conciliación convocada por la UT PASAPORTES 2023, a propósito de la declaratoria de desierta, y de las discusiones jurídicas que se suscitaron conforme a dicha pretensión.



Así, el apoderado de la UT PASAPORTES 2023, **Juan Pablo Estrada Sánchez** explicó ante esta Colegiatura, los cargos ante una eventual demanda en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores, referidos a la falta de competencia del Ministro para adoptar la decisión, así como la falsa motivación de las resoluciones a través de las cuales se declaró desierta la licitación pública y se resolvió el recurso de reposición, en el entendido que la misma solo procede cuando haya circunstancias que impidan la escogencia objetiva, y en este caso la entidad elaboró libremente los pliegos de condiciones, definió las reglas de participación, las publicó, las defendió de los cuestionamientos, y evaluó el ofrecimiento que realizó este proponente, asignándole 1000 puntos.

Además, con ocasión del trámite de conciliación ante la Procuraduría, se surtieron reuniones en el Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio, de cara a establecer la posición que el Ministerio, asumiría en esa instancia prejudicial.

En dicho Comité participó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, con voz y voto, al tenor de lo previsto en el artículo 118 de la Ley 2220 de 2002⁷², que establece:

“ARTÍCULO 118. INTEGRACIÓN. Los Comités de Conciliación estarán conformados por los siguientes funcionarios, quienes concurrirán con voz y voto y serán miembros permanentes:

1. El jefe, director, gerente, presidente o representante legal del ente respectivo o su delegado.
2. El ordenador del gasto o quien haga sus veces.
3. El Jefe de la Oficina Jurídica o de la dependencia que tenga a su cargo la defensa de los intereses litigiosos de la entidad. En el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, concurrirá el Secretario Jurídico o su delegado.
4. Dos (2) funcionarios de dirección o de confianza que se designen conforme a la estructura orgánica de cada ente.

La participación de los integrantes será indelegable, salvo las excepciones previstas en los numerales 1 y 3 del presente artículo.

PARÁGRAFO 1o. Concurrirán solo con derecho a voz los funcionarios que por su condición jerárquica y funcional deban asistir según el caso concreto, el apoderado que represente los intereses del ente en cada proceso, el Jefe de la Oficina de Control Interno o quien haga sus veces y el Secretario Técnico del Comité.

⁷² “Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones”.



PARÁGRAFO 2o. Los comités de conciliación de entidades y organismos del orden nacional podrán invitar a sus sesiones a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, quien podrá participar cuando lo estime conveniente con derecho a voz y voto” (Negrilla fuera de texto).

En la Resolución número 9634 de 28 de diciembre de 2022⁷³, “Por medio de la cual se actualiza el Reglamento del Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones y su Fondo Rotatorio y se deroga la Resolución No. 0075 de 2022”, se estableció en el artículo 5 su integración así:

1. El Ministro de Relaciones Exteriores o su delegado, quien preside el Comité.
2. El Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio, en su calidad de ordenador del gasto.
3. El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica Interna
4. El Director de Talento Humano
5. El Director Administrativo y Financiero
6. El Delegado de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, cuando sea invitado o solicite participar.

La participación de los integrantes será indelegable, salvo la excepción prevista en el numeral 1 del presente artículo. Solo podrá actuarse con el respectivo acto administrativo de Encargado de Funciones ante la ausencia del titular.

Parágrafo. Concurrirán solo con derecho a voz los funcionarios que por su condición jerárquica y funcional deban asistir según el caso concreto:

1. El apoderado que represente los intereses del Ministerio de Relaciones Exteriores y de su Fondo Rotatorio en cada proceso.
2. El Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Asuntos Legales de la Oficina Asesora Jurídica Interna o quien haga sus veces.
3. El Jefe de la Oficina de Control Interno o quien haga sus veces.
4. El Secretario Técnico del Comité”.

A través de Resolución número 2555 de 22 de mayo de 2019⁷⁴, el Ministro de Relaciones Exteriores, delegó en el Director de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio, la representación del Ministro, con derecho a voz y voto como Miembro Permanente, en el Comité de Conciliación.

Conforme a lo anterior, en dicho comité participaron el Director de Asuntos Jurídicos internacionales Juan Carlos Losada Perdomo, la Jefe de la Oficina Jurídica Interna, Francia Paola Ramírez, el Secretario General José Antonio Ramírez Salazar, el Director Administrativo y Financiero Eduardo Alexander Franco Solarte, la Directora de Talento Humano, Silvia Carrizosa, y la doctora

⁷³ Cfr. Folios 391 – 403 Cuaderno principal 3

⁷⁴ Cfr. Folio 390 Cuaderno principal 3



Martha Lucía Zamora como representante y Directora de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, con derecho a voz y voto, y el abogado Germán Calderón España contratado para representar al Ministerio.

Respecto de lo transcurrido en el mismo, los testigos dieron a conocer que por unanimidad los miembros habían aceptado la propuesta presentada por la Agencia, en el sentido de realizar mesas de trabajo con la UT PASAPORTES 2023, para escuchar sus propuestas. La cual conforme lo indicaron los funcionarios de la Agencia **Martha Lucía Zamora** su directora, **Cesar Méndez Becerra** Director de Defensa Nacional, y **Alexandra Forero Forero**, experta adscrita a esta dirección, esa entidad, consideró en el análisis realizado que el cargo referido a la falsa motivación de los actos administrativos, a través de los cuales, se declaró desierta la licitación y se resolvió el recurso de reposición, tenían alta vocación de prosperidad, posición que como lo consideraron los funcionarios **Zamora y Méndez**, motivó la solicitud de renuncia que se le hiciera como Directora de la Agencia.

Además, se resalta que conforme lo señalaron los testigos **Martha Lucía Zamora y Juan Carlos Losada Perdomo**, la decisión del Ministro estaba motivada por una política del Gobierno Nacional, en el sentido de que no se iban adjudicar licitaciones con un único proponente.

Los anteriores testimonios, aportan a las consideraciones expuestas conforme a las pruebas documentales, de las que se concluye que, la decisión adoptada por el Ministro **LEYVA DURÁN**, no desarrolló los fundamentos fácticos y jurídicos que se adecuaban a los presupuestos para la declaratoria de desierta, situación que dio lugar a las diferentes posturas en el Comité de Conciliación, en el cual se acordó buscar mesas de trabajo con el convocante y que estuvo en su mayoría a favor de la revocatoria de los actos administrativos, fórmula que no fue aprobada por el Ministro.

6.1.3 Tipicidad

El Código General Disciplinario, consagró en el artículo 4°, bajo el principio de legalidad, la exigencia de la tipicidad que se traduce en que los sujetos disciplinables, solamente podrán ser investigados y sancionados por las conductas que se encuentren descritas como falta en las normas que estén vigentes al momento de su realización.

Los principios de legalidad y tipicidad son piedra angular en el ejercicio punitivo del derecho sancionador, a través de los cuales se busca evitar la arbitrariedad y capricho del juzgador que ejerce el poder punitivo del Estado. Su desconocimiento viola el debido proceso y el derecho de defensa que le asiste a los individuos.

En virtud del principio de legalidad se exige que (i) el señalamiento de la falta y la sanción sean realizados por el legislador; (ii) el señalamiento de la falta y la sanción sea previo a la comisión de la infracción, y (iii) el señalamiento de la falta y la sanción sean determinados plenamente y no determinables.



En la órbita del derecho disciplinario como parte del derecho sancionador o *ius puniendi* para la aplicación del principio de tipicidad como categoría dogmática y expresión del principio de legalidad se debe definir el (i) sujeto activo de la conducta sancionable; (ii) los deberes o funciones propios del cargo; (iii) la prescripción de los elementos básicos de la conducta infringida teniendo en consideración que al utilizar normas en blanco se debe hacer la remisión normativa precisa, y establecer criterios para determinar con claridad la conducta; y a partir de allí proceder a hacer la adecuación típica o la subsunción de la conducta frente al deber funcional infringido y la comisión de la falta disciplinaria sancionable, que constituiría el nexo para comprobar la imputación objetiva.

Así las cosas y dado que el desarrollo dogmático del derecho disciplinario se edifica en la *infracción del deber* y que a través de este régimen se busca la protección de la correcta marcha de la administración pública, siendo el servidor público el principal protagonista para ejecutar la misión encomendada por el Estado, corresponde determinar los deberes funcionales a partir de los cuales se sustenta el reproche al disciplinable.

Ahora dado que, se imputa la falta disciplinaria por violación de los principios de la contratación estatal, es preciso señalar que al momento de tipificar la falta en atención a lo consagrado en la Sentencia C-818 de 2015⁷⁵, se deben señalar las reglas legales que desarrollan y dan alcance en concreto a cada uno de los principios de la contratación estatal considerados como vulnerados y a través de un proceso de integración normativa dotar a cada uno de valor y sentido, situación que corresponde verificar en torno al análisis de normas violadas y concepto de la violación.

6.1.3.1 Normas infringidas

El disciplinable **ÁLVARO LEYVA DURÁN**, en su calidad de Ministro de Relaciones Exteriores, al desplegar el comportamiento descrito, presuntamente infringió los siguientes preceptos normativos:

6.1.3.1.1 LEY 80 DE 1993

“ARTÍCULO 24. DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA. En virtud de este principio:

⁷⁵ Para la configuración de una falta disciplinaria, se deben describir en términos absolutos, precisos e incondicionales las conductas que impliquen la existencia de una obligación, deber, prohibición, incompatibilidad o inhabilidad que impidan que el juzgamiento de una persona quede sometido al arbitrio del funcionario investigador. Ahora bien, los principios como norma jurídica también pueden ser objeto de complementación mediante la integración jurídica de su contenido normativo, ya sea a través de disposiciones constitucionales de aplicación directa o de normas de rango legal (o en términos generales: reglas), que permitan concretar de manera clara e inequívoca, las conductas prohibidas en materia disciplinaria. Se trata de acudir al empleo de la técnica de remisión del tipo disciplinario en blanco o abierto que exige para la constitucionalidad de la descripción de una infracción disciplinaria, la definición de un contenido normativo específico mínimo que garantice a los destinatarios de la norma, protección contra la aplicación arbitraria de la misma.



1. (.....)

5o. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> En los pliegos de condiciones ~~o términos de referencia:~~

a) Se indicarán los requisitos objetivos necesarios para participar en el correspondiente proceso de selección.

b) <Literal CONDICIONALMENTE exequible> <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierto de la licitación o ~~concurso~~

(.....)

7o. Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del proceso de escogencia.

8o. Las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto”.

“ARTÍCULO 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA. En virtud de este principio:

1o. (.....)

3o. Se tendrá en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados.

(.....)

18. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> La declaratoria de desierto de la licitación o ~~concurso~~ únicamente procederá por motivos o causas que impidan la escogencia objetiva y se declarará en acto administrativo en el que se señalarán en forma expresa y detallada las razones que han conducido a esa decisión”.

“ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

(.....)



4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.

(.....)

5o. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal, quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma".

"Artículo 3º.

De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines."

6.1.3.1.2 Ley 1150 de 2007

"ARTÍCULO 5o. DE LA SELECCIÓN OBJETIVA. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. (.....)

2. <Numeral modificado por el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. (....)".

6.1.3.1.3 Decreto 1082 de 2015⁷⁶

"ARTÍCULO 2.2.1.1.2.2.2. Ofrecimiento más favorable. La Entidad Estatal debe determinar la oferta más favorable teniendo en cuenta las normas aplicables a cada modalidad de selección del contratista.

⁷⁶ "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional"



En la licitación y la selección abreviada de menor cuantía, la Entidad Estatal debe determinar la oferta más favorable teniendo en cuenta: (a) la ponderación de los elementos de calidad y precio soportados en puntajes o fórmulas; o (b) la ponderación de los elementos de calidad y precio que representen la mejor relación de costo-beneficio. Si la Entidad Estatal decide determinar la oferta de acuerdo con el literal (b) anterior debe señalar en los pliegos de condiciones:

1. (.....)

La Entidad Estatal debe adjudicar al oferente que presentó la oferta con la mejor relación costo-beneficio y suscribir el contrato por el precio total ofrecido (Negrilla fuera de texto).

“ARTÍCULO 2.2.1.1.2.2.3. Comité evaluador. La Entidad Estatal puede designar un comité evaluador conformado por servidores públicos o por particulares contratados para el efecto para evaluar las ofertas y las manifestaciones de interés para cada Proceso de Contratación por licitación, selección abreviada y concurso de méritos. El comité evaluador debe realizar su labor de manera objetiva, ciñéndose exclusivamente a las reglas contenidas en los pliegos de condiciones. El carácter asesor del comité no lo exime de la responsabilidad del ejercicio de la labor encomendada. **En el evento en el cual la Entidad Estatal no acoja la recomendación efectuada por el comité evaluador, debe justificar su decisión**”. (Negrilla fuera de texto).

“ARTÍCULO 2.2.1.1.2.2.6. Adjudicación con oferta única. La Entidad Estatal puede adjudicar el contrato cuando solo se haya presentado una oferta siempre que cumpla con los requisitos habilitantes exigidos y satisfaga los requisitos de los pliegos de condiciones, sin perjuicio de las disposiciones especiales establecidas en la ley y el presente título para la subasta inversa, el concurso de méritos y las reglas particulares para los procesos con convocatoria limitada a las Mipyme”. (Negrilla fuera de texto).

6.1.3.2 Adecuación típica

El artículo 26 del CGD, establece que “Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”

El artículo 54 ibídem, señala:

“ARTÍCULO 54. FALTAS RELACIONADAS CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.

“1.

3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que



regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley”.

6.1.3.3 Concepto de la Violación

El artículo 123 de la Constitución Política establece que son servidores públicos, entre otros, los trabajadores oficiales y empleados públicos, quienes deben ejercer las funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento.

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley 80 de 1993, la competencia para ordenar y dirigir los procesos contractuales es del jefe o representante de la entidad.

Como ha quedado expuesto, al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, conforme a lo previsto en el artículo 2 del Decreto Ley 20 de 1992, le corresponde disponer y contratar la impresión de las libretas para pasaportes, así como celebrar todos los actos y contratos, necesarios para atender oportuna y eficientemente las necesidades del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La representación legal del Fondo Rotatorio, conforme lo prevé el artículo 3° del referido decreto, está a cargo del Ministro de Relaciones Exteriores, quien podrá delegarla en los Viceministros, el Secretario General, el Subsecretario de la Secretaría General o el Subsecretario de Asuntos Administrativos, función que había sido delegado en el Secretario General del Ministerio a través de la Resolución No. 2638 de 2019, y que el Ministro **LEYVA DURÁN** reasumió el 5 de septiembre de 2023, mediante la Resolución No. 7076 y conforme a la cual, profirió el 13 de septiembre de esa vigencia, el acto administrativo por el cual se declaró desierto el proceso de licitación pública, decisión que confirmó el 14 de septiembre del mismo año.

Así las cosas, es claro que **ÁLVARO LEYVA DURÁN**, tenía la competencia para dirigir el proceso contractual con ocasión de la licitación pública No. LP – 001 de 2023, a partir del momento en que reasumió la competencia.

En este contexto, se recuerda que la facultad de contratación que ejercen las entidades públicas hace parte del ejercicio de la función administrativa, de tal forma que es una actividad reglada que se fundamenta en principios de orden constitucional como los son, entre otros: legalidad, igualdad, debido proceso, buena fe, prevalencia del derecho sustancial, interés público, así como los contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política y los de rango legal previstos en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 verbigracia transparencia, economía y responsabilidad⁷⁷.

En tal sentido, la contratación pública tiene por finalidad que las entidades públicas logren los cometidos señalados en el artículo 2° de la Constitución Política de 1991, bajo la premisa del interés general. Ha precisado la Corte Constitucional que “(...) *El fin de la contratación pública en el Estado Social de Derecho está directamente asociado al cumplimiento del interés general, puesto*

⁷⁷ Al respecto consultar la sentencia C – 713 de 2009.



que el contrato público es uno de aquellos “instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus finalidades (...).”⁷⁸

Empero, el interés general no solo es la finalidad de la contratación estatal, también comporta su pilar fundamental. Por esta razón, los servidores públicos cuando participan en la actividad contractual deben hacerlo respetando los principios y cumpliendo las reglas que regulan los procesos de contratación⁷⁹.

En esa línea se pronunció el máximo tribunal constitucional, señalando que “la defensa del principio del interés general no sólo constituye la finalidad primordial sino el cimiento y la estructura de la contratación administrativa, y en esa medida todas las actividades que se desarrollan en torno a la contratación pública son preponderantemente regladas, quedando muy poco espacio para la discrecionalidad”.⁸⁰

Así, cuando los partícipes en la actividad contractual despliegan conductas contrarias a la normatividad que rigen los procesos de selección, se activa la cláusula de responsabilidad prevista en el artículo 6° de la Carta Política y son llamados a responder por las acciones u omisiones en las que incurran.

La Ley 80 de 1993, fue concebida como una norma de principios y reglas que permiten a los responsables de adelantar procesos contractuales, cumplir con la finalidad de la actuación administrativa que desarrollan, la cual es permitir que el Estado logre los cometidos señalados en el artículo 2° de la Constitución Política de 1991, bajo la premisa del interés general⁸¹, por tal razón cuando los servidores públicos intervienen en un proceso de contratación deben hacerlo con estricto cumplimiento a las normas que lo regulan.

Acreditación de los elementos típicos de la conducta.

⁷⁸ Sentencia C-932 de 2007 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

⁷⁹ Acerca de la diferencia entre principio y regla el Consejo de Estado, en la sentencia proferida el 3 de diciembre de 2007, con ponencia de la Dra. **RUTH STELLA CORREA PALACIO** señaló: “... Los principios y las reglas son normas jurídicas, pues unos y otras establecen un deber ser y, finalmente, exigen un determinado comportamiento. En efecto, los principios jurídicos, como las reglas, tienen valor de fuente del derecho, forman parte del ordenamiento jurídico y su violación puede ser sancionada. Sin embargo, difieren en que, en tanto las reglas prescriben y exigen determinada conducta de acción u omisión, tendientes a permitir, mandar o prohibir, los principios son los valores de la sociedad transformados por el derecho en criterios o parámetros de conducta fundamentales que instruyen y rigen las relaciones jurídicas en el Estado, pues a la vez que inspiran las reglas de conducta, también se proyectan en el ordenamiento jurídico para irradiar e impregnar esos axiomas, patrones, modelos o arquetipos de comportamiento ético, cultural o social a las situaciones generales e individuales; y mientras en las reglas el juicio de valor ya se encuentra establecido al consagrar la proposición en que ella consiste, en los principios, sea que se contemplen o no en normas positivas, corresponde al intérprete realizar ese juicio a través de una operación intelectual acerca de la coincidencia de una situación concreta con el valor correspondiente, para determinar su observancia. Además, los principios funcionalmente son soporte estructural del sistema, puesto que establecen los criterios esenciales que animan el ordenamiento en una determinada situación o relación que interesa al derecho, se convierten en pautas hermenéuticas para desentrañar el significado y alcance de las reglas jurídicas, y constituyen fuente formal para resolver situaciones o problemas concretos ante la falta o insuficiencia de reglas jurídicas...”.

⁸⁰ Sentencia C-713 de 2009

⁸¹ Al respecto revisar la sentencia C – 713 de 2009



Como quedo señalado en las consideraciones generales frente a la tipicidad, corresponde entrar a determinar la acreditación de los elementos típicos de la conducta endilgada, al tenor de lo establecido en el numeral 3 del artículo 54 del CGD.

1. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual

Respecto al primero de los elementos de la tipicidad de la conducta, se precisa que el disciplinable **ÁLVARO LEYVA DURÁN** participó directamente en la etapa precontractual, con ocasión del trámite de la licitación pública No. LP – 001 de 2023, a partir del momento en que reasumió la competencia para dirigir el proceso, y específicamente en cuanto profirió los actos administrativos, a través de los cuales se declaró desierta la licitación pública y se resolvió el recurso de reposición que confirmó la decisión.

2. Desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal (transparencia, economía y responsabilidad).

Frente al segundo de los elementos de la tipicidad, se advierte que con el comportamiento desplegado, el Ministro de Relaciones Exteriores, presuntamente desconoció los principios de transparencia, economía y responsabilidad, al haber declarado desierta la licitación pública, sin que se hubieran dado los supuestos legales para su declaratoria, toda vez que el Comité Evaluador había habilitado a un proponente, al cual le había asignado el máximo puntaje y en la decisión adoptada por el disciplinable no se sustentaron las razones por las cuales no se podía realizar la selección objetiva de dicho proponente.

En torno al **principio de transparencia**, el artículo 24 del Estatuto General de Contratación establece, entre otras reglas, que la entidad, en los pliegos de condiciones indicará los requisitos objetivos necesarios para participar en el proceso, y que se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, que aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierto de la licitación. Además, que los actos administrativos, como la declaratoria de desierto del proceso, deberán ser motivados de forma detallada y precisa, y las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder debiendo ejercer sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley.

El Consejo de Estado⁸², en torno a este principio ha señalado que:

“El principio de transparencia dispone que la selección de los contratistas debe edificarse sobre las bases de i) la igualdad respecto de todos los interesados; ii) la objetividad, neutralidad y claridad de la reglas o condiciones impuestas para la

⁸² Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejera ponente: OLGA MELIDA VALLE DE LA HOZ, Bogotá D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil once (2011), Radicación número: 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767)



presentación de las ofertas; iii) la garantía del derecho de contradicción; iv) la publicidad de las actuaciones de la administración; v) la motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria de desierta; vi) la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la administración".

En consecuencia, con el objetivo de limitar la discrecionalidad del administrador público, se impone el cumplimiento de requisitos y procedimientos que garanticen la selección de la mejor propuesta para satisfacer el objeto del contrato a suscribir. En este orden de ideas, la suscripción del contrato debe estar precedida, de acuerdo con la letra del artículo 24 de la Ley 80 de 1993³, de un proceso de licitación o concurso público y, excepcionalmente, de un proceso de contratación directa.

En relación con el procedimiento de licitación pública, esta Sala ha dicho que el mismo *"hace parte de la función administrativa que desarrollan las entidades del Estado y, como tal, constituye un procedimiento administrativo orientado por los mismos principios que regulan dicha actividad; así mismo, dicha norma legal, por contener y reglar un procedimiento, participa del carácter de orden público y de obligatorio cumplimiento, razón por la cual, la Administración está en el deber legal de acatar estrictamente sus mandatos, so pena de afectar la validez de la actuación y, por tanto, del acto de adjudicación e incluso del propio contrato"*

De lo anterior, se comprende que este principio comporta el deber de selección objetiva previsto en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, en virtud del cual:

"Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección (.....)

2. <Numeral modificado por el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos."

Al respecto precisó el Consejo de Estado⁸³, que *"En íntima relación con el principio de responsabilidad se encuentra el principio de selección objetiva en virtud del cual "la oferta que sea seleccionada deberá ser aquella que haya obtenido la más alta calificación como resultado de ponderar los factores o criterios de selección establecidos en los documentos de la licitación, concurso o contratación directa"*¹⁷. Así las cosas, *"tales documentos deben contener*

⁸³ Ibídem



reglas claras, objetivas e imparciales para que los interesados participen en igualdad de condiciones, así como deben contener los criterios de selección y la ponderación precisa, detallada y completa de los mismos, con sujeción a lo cual debe realizarse la evaluación comparativa de las ofertas”⁸⁴. Dichas reglas son el fundamento de la selección del contratista, pues fijan las pautas que serán aplicadas al momento de la evaluación de ofertas”.

En cuanto a la naturaleza del pliego de condiciones, la ha definido la Corte Constitucional⁸⁴, en los siguientes términos:

“el denominado pliego de condiciones, el cual se puede definir como el conjunto de reglas que elabora exclusivamente la Administración para disciplinar el procedimiento de selección objetiva del contratista y delimitar el alcance del contrato estatal. Se trata de un acto de contenido general, que fija los parámetros para comparar las propuestas presentadas por los oferentes y que permite regular los derechos y obligaciones que emanan de la suscripción del contrato. De ahí que no sea un simple acto de trámite, sino un verdadero acto administrativo mediante el cual se plasma una declaración de inteligencia y voluntad dirigida a producir efectos jurídicos, máxime cuando los pliegos tienen esencialmente un contenido normativo por ser la ley de la licitación y la ley del contrato”.

Por su parte el Consejo de Estado⁸⁵, ha precisado que:

“el pliego de condiciones concreta o materializa los principios de planeación contractual y de transparencia, comoquiera que su adecuada formulación permite o garantiza la selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento (v.gr. licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, etc.), de acuerdo con el marco establecido en la ley (art. 29 de la ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la ley 1150 de 2007, y este último, modificado por el artículo 88 de la ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). **En esa perspectiva, el pliego de condiciones constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar, razón por la que se traduce en un conjunto de disposiciones y cláusulas elaboradas unilateralmente por la administración, con efectos obligatorios para ésta como para los proponentes u oferentes, en aras de disciplinar el desarrollo y las etapas del trámite de selección, como el contrato ofrecido a los interesados en participar en la convocatoria a través de la aspiración legítima de que éste les sea adjudicado**”. (Negrilla fuera de texto).

Bajo estos entendidos, la elaboración del pliego de condiciones es la manifestación de la voluntad de la entidad contratante, a través del cual, se materializa entre otros, el principio de transparencia, en tanto, precisa las reglas a las que deben someterse, quienes estén interesados en participar en el proceso, y a las que debe sujetarse la administración frente a la evaluación de las propuestas y la selección del contratista, requisitos que deben atender a criterios de razonabilidad y proporcionalidad con relación al objeto a contratar,

⁸⁴ Sentencia SU – 713 de 2006

⁸⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera subsección C, con ponencia del Consejero Enrique Gil Botero, sentencia proferida el 24 de julio de 2013, en el radicado 05001-23-31-000-1998-00833-01(25642).



tendientes a verificar la capacidad jurídica, financiera, organizacional y de experiencia del proponente para participar en el proceso de selección.

Como quedo expuesto en el análisis probatorio, la entidad, confeccionó el pliego de condiciones de cara a contratar el servicio de personalización, custodia y distribución de libretas de pasaportes, a partir de un equipo estructurador interdisciplinario, conformado por funcionarios de diferentes áreas, que desde los componentes jurídico, técnico y financiero, determinaron los requisitos habilitantes conforme a la naturaleza del objeto a contratar, frente a los cuales, en su momento, se expusieron los fundamentos técnicos que dieron lugar a su determinación.

Dicho Comité Estructurador, fue conformado, de acuerdo a lo establecido en el Manual de Contratación del Ministerio de Relaciones Exteriores⁸⁶, que al respecto establece:

“3.12.1. COMITÉ ESTRUCTURADOR.

El comité estructurador estará integrado por funcionarios y/o contratistas designados por el competente contractual. Siempre deberá garantizarse que el comité se conforme como mínimo con un miembro de carácter jurídico, uno técnico-económico y uno financiero.

Son funciones del Comité Estructurador:

1. Elaborar bajo la dirección y supervisión del Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Licitaciones y Contratos, el proyecto del pliego de condiciones y el pliego de condiciones definitivo, garantizando la escogencia objetiva de acuerdo con la normatividad contractual.
2. Estudiar y evaluar las solicitudes o inquietudes presentadas por los interesados a los prepliegos y pliegos de condiciones y preparar las explicaciones que se requieran para el caso, respecto del contenido de los pliegos de condiciones.
3. (...). ”.

En ese sentido, y en acatamiento del principio de transparencia, le correspondía a la entidad, en sometimiento a las reglas por esta misma diseñadas, evaluar las propuestas presentadas, como en efecto sucedió a partir de la evaluación que realizó el Comité Evaluador, el cual habilitó y otorgó el puntaje de 1000 puntos a la propuesta presentada por la UT PASAPORTES 2023, único proponente que finalmente se presentó al proceso de selección, en tanto el proponente UT LIBRETAS 2023, fue rechazado, toda vez que no presentó formalmente una propuesta.

El Comité Evaluador fue designado al tenor de lo previsto en el artículo 2.2.1.1.2.2.3 del Decreto 1082 de 2015 que consagra **“Comité evaluador. La Entidad Estatal puede designar un comité evaluador conformado por servidores públicos o por particulares contratados para el efecto para evaluar las ofertas y**

⁸⁶ Cfr. Manual de contratación, página 64, CD a folio 90 del Cuaderno principal 1



*las manifestaciones de interés para cada Proceso de Contratación por licitación, selección abreviada y concurso de méritos. El comité evaluador debe realizar su labor de manera objetiva, ciñéndose exclusivamente a las reglas contenidas en los pliegos de condiciones. El carácter asesor del comité no lo exime de la responsabilidad del ejercicio de la labor encomendada. **En el evento en el cual la Entidad Estatal no acoja la recomendación efectuada por el comité evaluador, debe justificar su decisión**". (Negrilla fuera de texto).*

Y conforme lo establecido en el Manual de Contratación de la entidad⁸⁷, que sobre el particular dispone:

"3.12.2. COMITÉ EVALUADOR.

El comité evaluador estará integrado por funcionarios y/o contratistas designados por el competente contractual. Siempre deberá garantizarse que el comité se conforme como mínimo con un miembro de carácter jurídico, un técnico-económico y un financiero.

Son funciones del Comité Evaluador:

1. Velar porque la escogencia del contratista siempre sea objetiva y en consecuencia es su obligación recomendar al Ministerio y/o Fondo Rotatorio, la escogencia del ofrecimiento más favorable, sin tener en cuenta factores diferentes a los contenidos en el pliego de condiciones.
2. Elaborar y suscribir informes sobre la evaluación realizada, de acuerdo con las exigencias indicadas en el pliego de condiciones., dentro del término indicado en la designación.
3. (.....)".

Si bien el Comité Evaluador en el informe de evaluación tan solo recomienda, en tanto la facultad de decidir y adjudicar esta reservada al jefe o representante legal de la entidad y ordenador del gasto, en caso que este último decida apartarse de las recomendaciones de este órgano asesor, en virtud de ese principio, deberá exponer razonadamente la motivación del apartamiento, siendo ello, lo que resulta reprochable en la medida en que en el acto administrativo por el cual se declaró desierta la licitación pública, no se motivaron las razones por las cuales el ordenador del gasto, para ese momento el Ministro de Relaciones Exteriores, se apartaba de la recomendación del Comité Evaluador, por cuanto, el mismo se limitó a plasmar argumentos generales referidos a las observaciones que en el curso del proceso se habían presentado por los posibles interesados en punto de presuntas limitaciones a la libre concurrencia, no obstante, lo cierto es que no se analizó ninguno de los requisitos contenidos en el pliego, ni las observaciones que en su momento el Comité Estructurador había analizado, para concluir de dicho análisis, cuales habrían sido esas condiciones restrictivas.

En ese sentido ha aclarado el Consejo de Estado⁸⁸, que si bien *"el informe de evaluación no es vinculante ni obligatorio para el órgano competente para*

⁸⁷ Cfr. Manual de contratación, páginas 64 – 65, CD a folio 90 del Cuaderno principal 1



adjudicar y, por el contrario, éste puede separarse y resolver en sentido diferente por encontrar errores que afecten los resultados en él consignados, aun cuando debe exponer razonadamente la motivación del apartamiento, con el fin de que la decisión no adolezca de nulidad por insuficiencia de motivación, tal y como lo ha manifestado de tiempo atrás la jurisprudencia”⁸⁹ (Negrilla fuera de texto).

Como quedo antes referido, aun cuando, el informe del Comité Evaluador no es vinculante, tratándose la contratación estatal de una actividad compleja, y en particular, conforme al objeto que se pretendía contratar, se requería la confluencia de distintas disciplinas, las cuales en efecto estuvieron a cargo de la estructuración y de la evaluación del proceso, a través de los respectivos comités, quienes en cada una de estas etapas, determinaron los requisitos, y realizaron la respectiva evaluación, de suerte que para separarse de dicha evaluación, debían sustentarse las razones técnicas y jurídicas que llevaban a establecer que se había limitado la libre concurrencia, situación que no se advierte en la decisión adoptada por el Ministro.

Ahora bien, tratándose de una única oferta, establece el artículo **2.2.1.1.2.2.6.** del Decreto 1082 de 2015 que ***“La Entidad Estatal puede adjudicar el contrato cuando solo se haya presentado una oferta siempre que cumpla con los requisitos habilitantes exigidos y satisfaga los requisitos de los pliegos de condiciones, sin perjuicio de las disposiciones especiales establecidas en la ley y el presente título para la subasta inversa, el concurso de méritos y las reglas particulares para los procesos con convocatoria limitada a las Mipyme”.*** (Negrilla fuera de texto).

Respecto del único oferente ha precisado el Consejo de Estado⁹⁰, que:

“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”.

En sentencia del 24 de junio de 2004⁹¹, precisó lo siguiente:

⁸⁸ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil doce (2012) Radicación número: 08001-23-31-000-1996-01886-01(22089)

⁸⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias de 12 de agosto de 1993, exp. 6863, C.P. Julio Cesar Uribe Acosta, y 8 de marzo de 1988, exp. 5073, C.P. Carlos Betancur Jaramillo.

⁹⁰ Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil Consejero ponente: William Zambrano Cetina Bogotá D.C., veinticinco (25) de febrero de dos mil diez (2010) Radicación No. 1966 –SOLICITUD DE AMPLIACION Expediente: 11001-03-06-000-2009-00049-00

⁹¹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Consejero ponente: RICARDO HOYOS DUQUE Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil cuatro (2004) Radicación número: 25000-23-26-000-1994-0042-01(15235)



“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 desierto 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.

(....) El principio de igualdad de los oferentes, el trato imparcial y la prohibición de discriminación, son elementos esenciales en la escogencia del contratista. Sin embargo, al art. 29 de la ley al establecer que se deben comparar y cotejar los diferentes ofrecimientos, la pregunta obligada es si la comparación de las ofertas es esencial, caso en el cual nunca sería posible contratar con el proponente único, toda vez que la falta de concurrencia impediría la selección objetiva.

La selección objetiva, en concordancia con el art. 29 de la ley 80 de 1993, se define a partir de criterios que son fácilmente identificables y que la ley enuncia: el precio, el plazo, el cumplimiento en contratos anteriores, la calidad, la experiencia, etc., los cuales, considerados integralmente -la llamada ponderación- permiten determinar la propuesta más favorable. Dichos factores podrán concurrir todos o los que la administración discrecionalmente establezca, de acuerdo con las necesidades del servicio y el fin del contrato. En otras palabras, la selección objetiva comporta: i) la obligación de fijar previamente los criterios de selección (art. 24 ord. 5º), ii) el llamado público para que, en igualdad de oportunidades, se presenten las ofertas (principio de concurrencia (art. 30 num. 3), y iii) la transparencia (art. 24).

(....) Para la sala, una conclusión como la anterior es la lógica y razonable en nuestro ordenamiento jurídico, en el cual la concurrencia de oferentes desapareció como un requisito obligatorio para que no sea declarado desierto el proceso de licitación o concurso, como si lo era en el estatuto de contratación anterior.

(....) La regla de la adjudicación compulsoria obliga a la administración pública siempre a escoger el contratista que haya presentado la propuesta más favorable. Sin embargo, la favorabilidad de un ofrecimiento podrá determinarse no sólo con la comparación y cotejo con otras. Ante la excepcionalidad de la declaratoria de desierto de la licitación prevista por la ley, que establece el ordinal 18 del art. 25, puede resultar favorable para la administración el ofrecimiento único, que, a pesar de no compararse con otros, se ajuste a los criterios legales de selección objetiva, a los “precios y condiciones del mercado y a los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello” (inciso cuarto del art. 29).

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 desierto 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 suficiente para que se proceda a la declaratoria de desierto 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 sí sola, la pluralidad de ofertas”.

En Sentencia del 3 de diciembre de 2007⁹², precisó que:

“El principio de libertad de concurrencia tiene correlación con el de igualdad de oportunidades, aun cuando no tienen el mismo contenido, pues, por una parte, asegura la igualdad de oportunidades a los particulares y, por otra, facilita la selección de quien presta la oferta más favorable. (...). 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.** En este orden de ideas, se concluye que de acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina el principio de libre concurrencia consiste en la igualdad de oportunidades de acceso a la participación en un proceso de selección contractual (art. 13 C.P.), y a la oposición y competencia en el mismo, de quienes tengan la real posibilidad de ofrecer lo que demanda la administración, en el marco de las prerrogativas de la libertad de empresa regulada en la Constitución Política, destinada a promover y estimular el mercado competitivo (arts. 333 y 334 C.P).” (Negrilla fuera de texto).

En virtud de las anteriores consideraciones, para esta Colegiatura, existen los fundamentos para considerar que el comportamiento desplegado por **LEYVA DURÁN** desconoció el principio de transparencia, toda vez que la decisión que adoptó no consultó el interés y los fines de la contratación estatal, al haber declarado desierto un proceso de licitación pública, sin argumentar las razones, por las cuales no se podía dar la selección objetiva del contratista, cuando la entidad estructuró el procedimiento de selección, conforme lo establecido en el artículo 30 de la Ley 80 de 1993, que establece que la entidad interesada elaborará los correspondientes pliegos de condiciones de conformidad con lo previsto en el numeral 5o. del artículo 24 de dicha ley, en los cuales se detallarán especialmente los aspectos relativos al objeto del contrato, su regulación jurídica, los derechos y obligaciones de las partes, la determinación y ponderación de los factores objetivos de selección y todas las demás circunstancias de tiempo, modo y lugar que se consideren necesarias para garantizar reglas objetivas, claras y completas.

Dichos requisitos fueron observados en su integridad por el proponente UT PASAPORTES 2023, conforme lo estableció el Comité Evaluador, sin que obre en el expediente prueba que permita considerar que existía algún fundamento para no acoger la recomendación de adjudicación, o en los términos de la norma que se impedía realizar la selección objetiva de este proponente.

⁹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 3 de diciembre de 2007, Rad. 24715.



De modo que su actuar va en contravía de este principio, en tanto, desconoció que el pliego de condiciones constituye la ley del procedimiento administrativo de selección del contratista, y en ese sentido las reglas que fueron elaboradas por la entidad tenían efectos obligatorios, y al haber sido cumplidas por el único oferente debían acatarse, no existiendo ninguna prohibición legal para adjudicar una licitación a un proponente único y no advirtiéndose situaciones que impidieran la selección objetiva, en este caso, la selección de la única propuesta que había cumplido con todos los requisitos, recordando que la jurisprudencia le ha dado al pliego de condiciones, la connotación de "*documento que establece una preceptiva jurídica*"⁹³, así como de acto administrativo constitutivo de la ley del procedimiento de selección⁹⁴.

Así las cosas, la decisión de declarar desierta una licitación pública no es discrecional de la entidad, ella está supeditada a las razones señaladas en el ordenamiento jurídico, esto es cuando no se pueda realizar la selección objetiva del contratista. El Consejo de Estado, ha señalado que la declaratoria de desierta del proceso de selección solo puede darse cuando "*ningún proponente cumpla con los criterios de favorabilidad señalados en el pliego de condiciones*"⁹⁵, esto es, que "*el acto de declaratoria de desierta de la licitación pública se debe apoyar en el supuesto de que ninguna oferta cumple con los criterios de favorabilidad objetivamente señalados en el pliego de condiciones*"⁹⁶, situación que se descarta en el *sub examine* conforme la evaluación que se había realizado de la propuesta presentada por la UT PASAPORTES 2023.

Además, al tenor de lo previsto en el artículo 2.2.1.1.2.2.2. del Decreto 1082 de 2015, la entidad, debe adjudicar al oferente que presentó la oferta con la mejor relación costo-beneficio y suscribir el contrato por el precio total ofrecido, para el caso la única propuesta que se presentó y que obtuvo la máxima ponderación.

En conclusión, la selección objetiva está referida al cumplimiento de los factores técnicos y económicos de escogencia y a su ponderación establecida en los pliegos de condiciones, sin tener en cuenta cualquier motivación subjetiva, por lo que, si se presenta un solo proponente, se garantiza la selección objetiva si su oferta se ajusta a esos factores de selección y no existen para su escogencia consideraciones de afecto o interés, desconociendo el Ministro con su comportamiento que su actuar debía ajustarse a los fines previstos en la ley.

En concordancia con lo anterior, se advierte que **LEYVA DURÁN**, desconoció además el **principio de economía** contenido en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en virtud del cual, la declaratoria de desierta de la licitación pública únicamente procederá por motivos o causas que impidan la escogencia objetiva

⁹³ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 19 de julio de 2001, proferida dentro de la Radicación número: 11001-03-26-000-1996-3771-01 (12037).

⁹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 5 de marzo de 2020, proferida dentro de la Radicación número 25000-23-26-000-2005-01092-01 (39019).

⁹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 2 de mayo de 2016, expediente 33.126

⁹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 25 de febrero de 2016, expediente 19.023



y se declarará en acto administrativo en el que se señalarán en forma expresa y detallada las razones que han conducido a esa decisión, teniendo en consideración además que las reglas y procedimientos de la actividad contractual, son mecanismos para servir a los fines estatales y contribuir a la adecuada y eficiente prestación de los servicios públicos.

En ese sentido, y en consonancia con lo antes señalando, la selección objetiva del contratista está determinada por la escogencia de la propuesta que se ajuste a los criterios de selección y a los requisitos y condiciones exigidas en el pliego de condiciones, sin que para ello se comporte la necesidad de que deba realizarse la comparación entre varias ofertas, por cuanto, si la única que se presenta cumple dichos requisitos, su selección será objetiva.

Como lo hemos señalado al tenor de las pruebas practicadas, de las mismas se colige que la decisión adoptada por el Ministro de declarar desierta la licitación, no se ajustó a los motivos que la orientan, los cuales están circunscritos a que no pueda realizarse la selección objetiva del contratista.

Frente a este principio ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado⁹⁷:

"(...) 2.1.1 Conviene aclarar que la Ley 80 de 1993, en desarrollo del principio de economía (artículo 25 y n.º 9 del artículo 30), prevé que la declaratoria de desierta únicamente procederá por motivos o causas que impidan la escogencia objetiva y se adoptará en acto administrativo en el que se señalarán en forma expresa y detallada las razones que han conducido a esa decisión.

21.2 Consultada la historia fidedigna del establecimiento de esta disposición (art. 27 C.C.) se tiene que para el legislador era claro que la medida excepcional de declaratoria de desierta únicamente procedería por motivos o causales constitutivos de impedimentos para la escogencia objetiva, "de tal manera que si la administración se ve en el caso de hacer tal declaración, tiene el deber ineludible de sustentar en forma precisa y detallada las razones o móviles determinantes de la decisión adoptada en ese sentido".

21.3 Con esta perspectiva, el estatuto general de contratación de la administración pública exige que en los pliegos de condiciones se definan en forma precisa y clara las reglas que permitan la selección del contratista, que eviten condiciones que puedan frustrar la escogencia del mismo y precipiten la declaratoria desierta del proceso de selección ante situaciones excepcionales (numeral 5 letra b) del artículo 24 Ley 80 de 1993). De suerte que la Ley 80 de 1993 cambió lo establecido en el Decreto 222 de 1983, en el que se establecía la procedencia de esta figura excepcional, entre otros eventos, por motivos de conveniencia (art. 42).

21.4 Según la jurisprudencia de la Sala la administración no tiene la facultad discrecional para declarar a su arbitrio desierto un proceso de selección de contratista, decisión que sólo resulta procedente cuando medien causales y circunstancias contempladas en las normas, habida consideración a que la facultad de adjudicar o no un contrato estatal es reglada.

⁹⁷ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección B Consejero ponente (E): DANILO ROJAS BETANCOURTH Bogotá D.C., tres (3) de mayo de dos mil trece (2013). Radicación número: 25000-23-26-000-1998-01825-01(23734) Actor: HERNANDO ANGEL NAVARRO



21.5 De consiguiente, no cualquier hecho puede conducir a la declaratoria de desierto de un proceso de selección, sino que es menester que aquel impida la selección objetiva de la propuesta dentro del marco dispuesto por el ordenamiento jurídico.

21.6 De acuerdo con tal planteamiento, es lógico concluir que no puede quedar al libérrimo arbitrio de la Administración decidir si opta por esta medida excepcionalísima, de modo que decisiones como la que se estudia pone no sólo en riesgo la escogencia de la oferta favorable al interés público perseguido con ella sino en tela de juicio principios de la Ley 80 de 1993 y sus normas (artículos 3º; 24 numeral 5, apartes a) y b); 25 numeral 1º, 2º y 3º; 29 y 30 numeral 2 de la Ley 80 de 1993).

21.7 En tanto situación excepcional, la Administración no queda habilitada por vía general para declarar desierto cuando las razones que invoca están por fuera de la ley y por lo mismo “cuando alguna de las causales de declaratoria de desierto no está configurada, la Administración debe proceder a la adjudicación del contrato”. Igualmente, cuando se formulan las propuestas en consonancia con el pliego surge la obligación de adjudicarla al mejor proponente, de conformidad con los criterios previamente establecidos para su evaluación. De modo que la declaratoria de desierto no puede provenir de la negligencia o de la conducta omisiva de la entidad y mucho menos puede revestírsele al incumplimiento de sus mínimos deberes un manto de legalidad.

21.8

En concordancia con lo previsto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en el pliego de condiciones se estableció respecto de la declaratoria de desierto de la licitación lo siguiente:

“3. ADJUDICACIÓN O DECLARATORIA DESIERTA DECLARATORIA DE DESIERTO DEL PROCESO

El Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores declarará desierto el presente proceso dentro del plazo previsto para adjudicar, cuando entre las propuestas presentadas no se logre adjudicar a ninguna el contrato ofrecido, ya sea porque las propuestas no cumplen con las condiciones para ser adjudicatarias, porque no se presenten ofertas, o por cualquier otra causa que impida la selección objetiva”.

Así las cosas, se colige que el Ministro **ÁLVARO LEYVA DURÁN**, desconoció los mandatos legales y las reglas previstas por la misma entidad que le indicaban que la declaratoria de desierto de la licitación, solo procedía en el evento en que ninguna propuesta cumpliera las condiciones para ser adjudicataria, porque no se hubieran presentado ofertas, o por cualquier otra causa que impidiera la selección objetiva, evento este último que no se demostró frente a dicha declaratoria, en el entendido que la misma entidad había habilitado la propuesta presentada por la UT PASAPORTES 2023, evaluación, frente a la cual no se concretó ningún reparo en particular para ser desestimada, de ahí que no se esbozara ninguna razón que permita en el análisis que nos ocupa, considerar que se impedía la selección objetiva, en los términos en que lo ha señalado la jurisprudencia que ha sido citada.



En virtud de este principio, conforme lo enseña la norma, en el acto que se declare desierta la licitación, deberán señalarse de forma expresa y detallada las razones para adoptar dicha decisión, las cuales, solo proceden por motivos o causas que impidan la selección objetiva, sin que en la decisión adoptada por el disciplinable se hubiera cumplido con estos presupuestos, toda vez que, como lo hemos referido, se plasmaron consideraciones generales en punto de la limitación a la libre concurrencia, sin haber hecho mención en particular a los requisitos previstos en el pliego, que conducían a dicha limitación, no cumpliéndose entonces con la carga de motivar la decisión en este sentido, máxime cuando la misma entidad había considerado durante todo el trámite licitatorio todo lo contrario.

En cuanto al **principio de responsabilidad** previsto en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, tiene por finalidad equilibrar la autonomía de la que gozan los representantes de los entes públicos al adelantar los procesos de selección, a partir de lo cual se deriva la responsabilidad en el ámbito penal, disciplinario y fiscal por las acciones y omisiones en las que incurran en el marco de un procedimiento contractual.

De tal forma que, este principio busca que los servidores públicos intervinientes en la actividad contractual desarrollen sus deberes funcionales con apego irrestricto a la ley, sin causar daño a la entidad, a los contratistas y/o a terceros y con la diligencia y cuidado que se le exige a un buen administrador.

La Corte Constitucional al referirse a este principio ha recordado que tiene una función de articulación y armonía que permite la efectividad de los otros pilares consagrados en la Ley 80 de 1993, toda vez, que de su correcta aplicación en la actividad contractual depende que el Estado, entendido en su sentido orgánico, satisfaga la necesidad a contratar de una manera eficiente, económica, célere y bajo criterios de legalidad.⁹⁸

Así mismo, la alta corporación judicial indicó que es fuente de la responsabilidad de los servidores públicos en el desarrollo de procesos contractuales no actuar bajo las reglas que gobiernan la administración de bienes ajenos y recordó que el responsable de la dirección y manejo de la actividad contractual es el jefe de la entidad estatal contratante.

Para la consecución de los fines del Estado, se deben cumplir a cabalidad los deberes que impone la ley, de ahí que con la declaratoria de desierta de la licitación **ÁLVARO LEYVA DURÁN** hubiera desconocido dicha finalidad, al desacatar las reglas que la misma entidad había previsto para la contratación de un servicio, lo cual conllevó la afectación de los intereses de los particulares que colaboran en la consecución de dichos fines, en este caso, de quien acogiendo a dichas reglas, participó en el proceso y obtuvo la máxima calificación, y al final del resultado fue descartado sin haber sustentado las razones para dicha decisión, siendo ello, sin lugar a dudas un comportamiento, que denota el desconocimiento del principio de responsabilidad.

⁹⁸ Al respecto consultar la sentencia C- 004 de 1996



Así las cosas, la Sala colige que, hasta este momento es posible adecuar el comportamiento censurado en el tipo previsto en el numeral 3 del artículo 54 del CGD, por el desconocimiento de los principios de transparencia, economía, y responsabilidad de la contratación estatal y de las reglas que los desarrollan traídas a colación en esta decisión. Disposición que se reitera, participa de la siguiente redacción **“FALTAS RELACIONADAS CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. “3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley”.**

Es importante destacar que la modalidad de la conducta atribuida, corresponde a un comportamiento por acción, pues se emitió un acto administrativo que declaraba desierta una licitación sin los fundamentos facticos y jurídicos para tal menester, y además se profirió otro acto administrativo confirmando esta determinación.

6.1.4 Ilícitud sustancial

En cuanto a esta categoría dogmática y presupuesto de la falta, la jurisprudencia constitucional reiteradamente ha sostenido que el derecho disciplinario se constituye en un elemento básico de la organización estatal y la realización efectiva de los fines esenciales del Estado Social de Derecho y que con él se busca: i) que la función pública se cumpla en los términos exigidos por la Constitución y la ley, como también ii) corregir y encauzar la conducta de quienes ejercen esa actividad para que el Estado cumpla de manera eficiente y eficaz los fines enumerados en el artículo 2 de la Constitución. En consecuencia, la infracción del deber funcional conlleva la afectación de la función pública.

El artículo 9º del CGD, consagra que: *“La conducta del disciplinable será ilícita cuando afecte sustancialmente el deber funcional sin justificación alguna”.*

Lo antijurídico es la conducta, no la falta, por cuanto es con la acción u omisión, que el servidor público quebranta el deber funcional sin mediar justificación alguna. Debe recordarse que esta categoría de la falta disciplinaria no comporta antijuridicidad formal (adecuación del comportamiento en la norma) y menos aún acreditación del daño, toda vez, que no se sustenta en el principio de lesividad.

La ilicitud sustancial disciplinaria debe entenderse como la afectación sustancial de los deberes funcionales, siempre que ello implique el desconocimiento de los principios que rigen la función pública, lo cual debe armonizarse con el artículo 23 del CGD, el cual establece que la garantía de la función pública descansa en la salvaguarda, por parte del sujeto disciplinable, de los principios que la gobiernan,⁹⁹ a los cuales se suscribe el cumplimiento de sus deberes y demás exigencias constitucionales y legales, siendo en consecuencia el objeto, fin o interés jurídico protegidos por el derecho disciplinario, norma que es

⁹⁹ Moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia, eficiencia, disciplina, entre otros.



concordante con el artículo 209 de la Constitución Política, que establece que la función administrativa se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

El derecho disciplinario protege de manera preferencial la moralidad de la administración y por ello se centra en verificar el cumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos. La razón de ser de la falta disciplinaria es la infracción de los deberes funcionales y que mediante la ley disciplinaria se pretende la buena marcha de la administración pública asegurando que los servidores del Estado cumplan fielmente con sus deberes oficiales en los términos legalmente establecidos, para lo cual se tipifican las conductas constitutivas de faltas disciplinarias.

Así, la conducta será sustancialmente ilícita si satisface los siguientes elementos: i) quebranta un deber funcional, ii) vulnera un principio de la función pública, y iii) no tiene justificación alguna.

Se considera que el comportamiento desplegado por el Ministro de Relaciones Exteriores, infringió el **principio de moralidad en la función pública** al adoptar como responsable de la actividad contractual de la entidad, la decisión de declarar desierto el proceso de licitación pública No. LP 001 – 2023, desconociendo con ello las reglas que orientan los principios de transparencia, economía y responsabilidad.

Con las pruebas que obran en el proceso se ha demostrado en esta instancia que el funcionario al reasumir la dirección de la actividad contractual, declaró desierta la licitación, cuando ya el Comité Evaluador había concluido que el proponente UT PASAPORTES 2023 cumplía con los requisitos habilitantes, sin que en dicha decisión se hubieran argumentado las razones que lo llevaban a apartarse de esa evaluación.

Así las cosas, el comportamiento reprochado a **LEYVA DURÁN**, está provisto de ilicitud sustancial, toda vez, que quebrantó el deber funcional de adelantar la actividad contractual con apego irrestricto a la ley, conducta que conlleva la vulneración del **principio de moralidad** de la función administrativa, que le enseñaba que su actuar debía ajustarse a los mandatos establecidos en el estatuto contractual, respecto de la selección objetiva del contratista, respetando las reglas que la entidad había diseñado y conforme a las cuales el proponente se había presentado y había resultado habilitado, y las que le señalaban que la declaratoria de desierto de la licitación procede por una causal específica, esto es, cuando no se pueda llevar a cabo la selección objetiva, situación que en este caso no se ajustaba precisamente al haberse presentado y evaluado una propuesta que cumplió con todos los requisitos.

Se hacía imperante que, en virtud de este principio, y de acuerdo con el fin de la contratación estatal, se respetaran las reglas que la misma entidad había diseñado, en aras de seleccionar la mejor oferta, que conforme lo indican las pruebas fue la única propuesta que se presentó.



El concepto del principio constitucional de moralidad administrativa contenido en el artículo 209 de la Constitución Política, ha sido tratado por la Corte Constitucional en diversas sentencias, entre ellas, en la Sentencia C – 826 de 2013, que sostiene:

“Acerca del principio de moralidad en el ámbito de los deberes jurídicos de la administración pública, recuerda la Corte que el artículo 6° de la Constitución Política señala que los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Lo anterior, expresado con otras palabras, quiere significar que los servidores públicos están obligados a hacer solo lo que les está permitido por la ley, de manera que cuando hay omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones están sobrepasando lo que por orden constitucional les está permitido ejecutar. Los servidores y funcionarios públicos se comprometen a cumplir y defender la Constitución desempeñando lo que les ordena la ley, ejerciendo sus funciones de la forma prevista por la Carta, la Ley y el Reglamento, ya que ellos están al servicio del Estado y no de sus necesidades e intereses particulares, tal y como lo indican los artículos superiores 122-2 y 123-2, de manera que la aplicación de este principio es extensible a toda la actividad estatal, en virtud de los artículos 1° y 2° superiores. El principio de moralidad en la administración pública cubre todas las actuaciones de los funcionarios del Estado y de los particulares que cumplen funciones públicas. La jurisprudencia constitucional ha puesto de relieve que en la Constitución se establecieron múltiples instrumentos encaminados a asegurar el respeto del principio de moralidad, en cuanto el texto superior señala claros mandatos destinados a asegurar el cumplimiento transparente e imparcial de las funciones públicas”.

De lo expuesto, se deduce que **ÁLVARO LEYVA DURÁN** no observó el principio de moralidad, que le exigía que en virtud de la función administrativa la cual es reglada¹⁰⁰, sus actuaciones estuvieran en procura del interés público y del respeto de las normas de contratación estatal, en particular las que desarrollan el principio de transparencia, economía y responsabilidad, tal y como fue desarrollado en el capítulo correspondiente a la tipicidad, determinándose que su actuar se alejó de la rectitud, lealtad, y honestidad en el ejercicio de esta labor, en la medida que con la declaratoria de desierta, se desconoció el deber de selección objetiva en razón de las reglas que la entidad había previsto para contratar el servicio de expedición de pasaportes.

De la prueba aducida al proceso, brota nítido que el disciplinable LEYVA DURÁN, habría podido desconocer con su actuación los principios de eficacia y eficiencia a que se refieren los artículos 209 de la Constitución y 23 del CGD.

¹⁰⁰ Acerca del principio de moralidad, el Consejo de Estado, en providencia de fecha 8 de junio de 2011, proferida en la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo con ponencia del consejero Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en la radicación número: 25000-23-26-000-2005-01330-01, señaló: “(...) Se colige de lo expuesto que el principio de moralidad se quebranta cuando los servidores públicos no cumplen con estricto rigor las normas que regulan el procedimiento administrativo que desarrollan, toda vez que el ejercicio de la función administrativa es reglada (...)”



En cuanto a los **principios de eficacia y eficiencia**, ha señalado la Corte Constitucional¹⁰¹ *“en relación con el primero, que la **eficacia** está soportada en varios conceptos que se hallan dentro de la Constitución Política, especialmente en el artículo 2º, al prever como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución; en el 209 como principio de obligatorio acatamiento por quienes ejercen la función administrativa; en el 365 como uno de los objetivos en la prestación de los servicios públicos; en los artículos 256 numeral 4o., 268 numeral 2º, 277 numeral 5º y 343, relativos al control de gestión y resultados. En este sentido, la Sala ha señalado que la eficacia constituye una cualidad de la acción administrativa en la que se expresa la vigencia del estado social en el ámbito jurídico-administrativo. Así mismo añade que en definitiva, la eficacia es la traducción de los deberes constitucionales positivos en que se concreta el valor superior de la igualdad derivado directamente de la nota o atributo de socialidad del Estado.*

Por su parte, en lo que atañe al **principio de eficiencia** la jurisprudencia de este Tribunal ha señalado que se trata de la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuanto los recursos financieros de Hacienda, que tienden a limitados, deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público. Lo anterior significa, que la eficiencia presupone que el Estado, por el interés general, está obligado a tener una planeación adecuada del gasto, y maximizar la relación costos – beneficios.

(.....) En este orden de ideas, es evidente para esta Corporación que el principio de eficacia impide que las autoridades administrativas permanezcan inertes ante situaciones que involucren a los ciudadanos de manera negativa para sus derechos e intereses. Igualmente, que la eficacia de las medidas adoptadas por las autoridades debe ser un fin para las mismas, es decir, que existe la obligación de actuar por parte de la administración y hacer una real y efectiva ejecución de las medidas que se deban tomar en el caso que sea necesario, en armonía y de conformidad con el debido proceso administrativo”.

Así las cosas, se tiene que los principios de eficacia y eficiencia en la administración pública se dirigen a salvaguardar el cumplimiento de las determinaciones de la administración, a través de la elección de los medios más adecuados para cumplir tales determinaciones. En ese sentido, se tiene que con su comportamiento **LEYVA DURÁN** vulneró tales principios, pues la norma le imponía el deber de cumplir con los fines de la contratación estatal, esto es, realizar la selección objetiva del contratista, asegurando de esa manera, la protección de los derechos de los particulares que participan en la consecución de estos fines, y de los recursos utilizados por la entidad para este propósito, postulados que se vieron afectados con la decisión del Ministro, toda vez que el proceso de licitación no cumplió el propósito para el cual está previsto a pesar de haberse evaluado una propuesta que cumplía con los requisitos habilitantes.

Conforme a lo anterior, encuentra esta Sala que el comportamiento censurado al servidor investigado, hasta este momento procesal, está provisto de ilicitud sustancial, por cuanto su actuar vulneró los principios de moralidad, eficacia y eficiencia que rigen la administración pública; provocando así de forma

¹⁰¹ Sentencia C – 823 de 2023



injustificada un inadecuado funcionamiento del Estado y contrariando los fines de la contratación estatal.

6.1.5 Culpabilidad

En lo concerniente a esta categoría dogmática y a la vez presupuesto en la estructura de la falta disciplinaria, debe recalcarse que en este instituto se pretende establecer la exigibilidad de otra conducta y el aspecto subjetivo. Por consiguiente, en este estadio se evalúa si el sujeto activo tuvo la posibilidad de actuar de acuerdo con sus deberes e igualmente se debe analizar si realizó la conducta con dolo o culpa, formas estas de culpabilidad disciplinaria¹⁰².

El principio de responsabilidad (art. 6 C.P.) determina que los servidores públicos pueden ser investigados y eventualmente sancionados por infringir la Constitución, las leyes y los reglamentos, así como por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones¹⁰³; lo anterior, en concordancia con los artículos 122 y 123 del ordenamiento superior.

Así, la posibilidad de investigar a los servidores públicos y la eventual imposición de la sanción disciplinaria a quienes se aparten del cumplimiento de las normas que rigen el ejercicio de sus deberes funcionales, se constituye en un derecho y a la vez un deber del Estado encomendado a los órganos encargados del ejercicio del poder disciplinario.

De tal forma que la culpabilidad es el factor que permite la imposición de la sanción tomando como referente el artículo 10 del CGD, que proscribe la responsabilidad objetiva; en tanto, la autoridad disciplinaria tiene la obligación de demostrar la participación del investigado a título de autor en la conducta reprochada de manera dolosa o culposa.

6.1.5.1 Modalidad subjetiva de la conducta

La definición del dolo y de la culpa, esta soportado con contenidos propios de la dogmática disciplinaria, conforme lo previsto en el CGD. El artículo 28 respecto del dolo establece que *“La conducta es dolosa cuando el sujeto disciplinable conoce los hechos constitutivos de la falta disciplinaria, su ilicitud, y quiere su realización.”*

Entonces, para endilgar responsabilidad a título de dolo se requiere acreditar dos aspectos (i) el **conocimiento**, es decir; se requiere que la persona sepa lo que hace y sabe que lo que hace es *contra legem*; y (ii) la **voluntad**, el servidor público quiere realizar la conducta que no se acompasa con los principios, reglas y fines de la función pública y ejecuta la conducta. Esta postura tiene sustento en

¹⁰² En torno a la culpabilidad en materia de responsabilidad disciplinaria, puede consultarse la siguiente línea jurisprudencial, producida en el seno de nuestra Gardiana de la Carta Política: Sentencias C- 417 de 1993, C-244 de 1996, C-597 de 1996, C-319 de 1996, C-626 de 1996, C-310 de 1997, C-708 de 1999, C-728 de 2000, C-827 de 2001, C-233 de 2002, C-181 de 2002, C-155 de 2002, C-948 de 2002, C-616 de 2002, SU 901 de 2005, T-282A de 2012.

¹⁰³ Sentencias de la Corte Constitucional C-504 de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-030 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-908 de 2013 M.P. Alberto Rojas Ríos.



lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia T-319A proferida el 3 de mayo de 2012, en los siguientes términos: *“El dolo se entiende configurado, en principio cuando el disciplinable conoce la tipicidad de la conducta y, pese a ello, actúa en contra de sus deberes funcionales”*.

Descendiendo lo anterior en el caso objeto de estudio, se tiene que **ÁLVARO LEYVA DURÁN** tenía el conocimiento que los deberes funcionales y el ejercicio de su cargo como Ministro de Relaciones Exteriores y en virtud de ello como responsable de la actividad contractual de la entidad, le obligaban en el marco del proceso de la licitación pública No. LP – 001 de 2023, a cumplir con el deber de selección objetiva del contratista, y conforme a ello adjudicar el contrato a la propuesta que hubiera cumplido con los requisitos habilitantes previstos en el pliego de condiciones, la cual había sido verificada por el Comité Evaluador, que había habilitado y otorgado el puntaje máximo a la propuesta presentada por la UT PASAPORTES 2023, de modo que no había razón para separarse de dicha recomendación y declarar desierta la licitación, al no haberse advertido por parte del Ministro en su decisión, los fundamentos para considerar que la misma no había cumplido con los requisitos habilitantes, y que en ese entendido, no podía realizarse una selección objetiva.

Las pruebas recaudadas en la investigación disciplinaria, permiten colegir que la entidad estructuró el pliego de condiciones a partir de la designación de un Comité Estructurador, que, en los componentes técnico, jurídico y financiero, establecieron los requisitos conforme a la naturaleza del objeto contractual y en virtud de lo cual, se realizó la evaluación, de modo que al momento que **LEYVA DURÁN** reasumió la dirección de la actividad contractual del Fondo Rotatorio, conoció el proceso de estructuración y de evaluación que se había realizado.

Así mismo, los testimonios de los funcionarios que participaron en el Comité Estructurador y en el Comité Evaluador, permiten establecer que la decisión del Ministro, fue absolutamente sorpresiva para quienes habían venido participando durante todo el proceso, para ellos, siguiendo el curso normal del mismo, lo que correspondía era adjudicar el contrato a la UT PASAPORTES 2023. Recuérdesse también que algunos de los testigos informaron que la decisión habría estado motivada por una política del Gobierno Nacional de no adjudicar licitaciones cuando se tratara de un proponente único, situaciones que permiten razonar que **LEYVA DURÁN** pese a conocer que había un proponente habilitado a quien le correspondía adjudicar el contrato, adoptó una decisión en sentido contrario, en contravía de las reglas contractuales referidas a la selección objetiva, y en particular a las causales por las que procede la declaratoria de desierta de la licitación pública, situación que se denota con la falta de motivación de la decisión.

Por otra parte, dentro de las pruebas analizadas, se precisa que el Vicecontralor en Funciones de Contralor General de la República, había realizado el 15 de agosto de 2023, un pronunciamiento de advertencia ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el que se alertó de los riesgos que se presentaban, toda vez que habiéndose presentado el informe del Comité Evaluador del proceso, este había sido suspendido, por lo que en caso de retrotraerse las actividades del proceso licitatorio quedarían en evidencia falencias de la



administración en la elaboración del pliego de condiciones y/o en la atención y explicación de los interrogantes formulados en su momento por los posibles oferentes, además del riesgo antijurídico en caso que el proponente que obtuvo el mayor puntaje no resultara favorecido bajo las condiciones ajustadas del proceso.

Conforme a lo anterior, es claro para esta Colegiatura que **LEYVA DURÁN**, comprendía el alcance de esos hechos, de su actuar, y además tenía plena capacidad de determinarse de acuerdo con esa comprensión, así que en cuanto a la exigibilidad del cumplimiento del deber, tenía la posibilidad de no incurrir en las conductas previstas como falta disciplinaria en el CGD, específicamente tenía la posibilidad de acatar de manera estricta los principios que rigen la contratación estatal y el deber de selección objetiva de los contratistas.

Se considera con fundamento en lo expuesto que se acredita el elemento cognoscitivo, referido al conocimiento de los hechos y al conocimiento de la prohibición, de suerte que el disciplinable conocía lo que le correspondía hacer y pese a ello, procedió a declarar desierta la licitación, desconociendo el deber de adjudicar el contrato a quien había cumplido con los requisitos habilitantes, o en caso tal, sustentar debidamente los fundamentos para apartarse de dicha recomendación, situación que como se ha expuesto no se concretó.

En cuanto al elemento referido a la voluntad, se determina que el disciplinable tenía la posibilidad de realizar una acción en sentido diferente, esto es, acatando la recomendación del Comité Evaluador, que, con el visto bueno del Comité Asesor de Contratación, había recomendado la adjudicación del contrato, no obstante, pese a ello, y a las advertencias realizadas de los riesgos que se derivaban de no adjudicar el contrato al proponente habilitado, decidió de forma voluntaria y consciente declarar desierta la licitación, sin que los fundamentos expuestos se ajusten a los presupuestos normativos, que orientan esta figura excepcional.

Así el elemento volitivo que integra el dolo que en materia disciplinaria se interpreta y aplica bajo el presupuesto de actuar a pesar de saber que debía ajustar su conducta a la exigencia normativa,¹⁰⁴ se encuentra igualmente acreditado. Fue clara la intención del ministro de declarar desierta la licitación a pesar de que conocía que no estaban dados los fundamentos facticos y jurídicos para tal proceder. De esa misma manera optó por confirmar tal determinación frente a la reposición que se le había interpuesto. Su actuar frente a este acápite, es sin lugar a duda, **doloso**. Obran elementos de prueba que así lo acreditan, tal como antes se precisó.

6.1.5.2 Calificación provisional de la falta

Se considera falta que da lugar a la acción e imposición de la correspondiente sanción la incursión en cualquiera de las conductas previstas en la ley que implique la inobservancia de los deberes, la trasgresión de las prohibiciones, la extralimitación de los derechos y funciones, la incursión en causales de

¹⁰⁴ Sánchez Herrera Esiquio Manuel, Dogmática Practicable del Derecho Disciplinario, Ediciones Nueva Jurídica, Cuarta Edición, 2020, pág. 129



inhabilidad, incompatibilidad o conflicto de intereses, o su adecuación en alguno de los supuestos descritos como falta gravísima.

Teniendo en cuenta que la conducta reprochada a **ÁLVARO LEYVA DURÁN**, en su condición de Ministro de Relaciones Exteriores, se adecuó en lo dispuesto en el numeral **3 del artículo 54 del CGD** por desconocer los principios de transparencia, economía y responsabilidad de la contratación estatal junto con las reglas que los desarrollan y/o complementan (sentencia C-818 de 2005) la falta se califica de forma provisional como **gravísima**, pues así la definió el legislador, de tal forma, que no puede esta instancia graduar de forma diferente la conducta. Frente a este particular el artículo 47 del Código General Disciplinario, indica que las faltas gravísimas están expresamente señaladas en la ley, para este caso, las leyes 1952 de 2019 y 2094 de 2021, artículos 52 a 64, en el sub-examine, en el artículo 54-3 ejusdem.

6.2 CARGO SEGUNDO PARA EL DISCIPLINABLE ÁLVARO LEYVA DURÁN

6.2.1 Descripción y determinación de la conducta

ÁLVARO LEYVA DURÁN, Ministro de Relaciones Exteriores, puede ver comprometida su responsabilidad disciplinaria, por posible incursión en la falta descrita en el numeral 5 del artículo 54 del CGD, por cuanto el 14 de septiembre de 2023, a través de la Resolución número 7541 declaró 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 el servicio de impresión, almacenamiento y entrega de etiquetas de visa colombiana con zona de lectura mecánica”*, no obstante no existir las causales previstas en la ley para dicha declaratoria, habiendo celebrado con fundamento en la misma, el contrato No. 356 de 2 de octubre de 2023, con la Unión Temporal Documentos de Viaje 2024, hasta el 2 de octubre de 2024, o hasta el agotamiento de los recursos, lo que primero ocurra.

6.2.2 Relación y análisis de las pruebas que sustentan el cargo.

En la etapa de investigación disciplinaria se allegaron de forma legal al plenario, pruebas que se determinaron conducentes, pertinentes y útiles para los fines de la actuación, las cuales fueron practicadas con el cumplimiento de las formalidades legales establecidas, y con garantía del derecho de contradicción.

Dado que toda decisión interlocutoria debe fundarse en pruebas, se analizan los medios de convicción que acreditan las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se desplegó la conducta reprochada.

6.2.2.1 Pruebas documentales

6.2.2.1.1 Declaratoria del estado de urgencia manifiesta.

En diligencia de inspección disciplinaria practicada al Ministerio de Relaciones



Exteriores, el 20 de septiembre de 2023¹⁰⁵, se aportó copia de la **Resolución número 7541 de 14 de septiembre de 2023** suscrita por el Ministro de Relaciones Exteriores **ÁLVARO LEYVA DURÁN** “Por la cual se declara el estado de urgencia manifiesta”. La cual en la parte resolutive dispuso:

“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 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.”

Como fundamento de la decisión se expuso:

“(....) Que el 13 de septiembre de 2023, el FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES declaró desierto el proceso de Licitación Pública No. LP- 001 – 2023 mediante Resolución No. 7486 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 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, 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 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.

¹⁰⁵ Cfr. Acta de inspección a folios 36 – 38 cuaderno principal 1, carpetas de anexos No. 2,3,4,5,6,7 y cuaderno reservado 1.



(...) 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 dicho término 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".

6.2.2.1.2 Contrato suscrito en virtud de la declaratoria del estado de urgencia manifiesta.

En diligencia de inspección disciplinaria practicada en Contraloría General de la República el 15 de diciembre de 2023¹⁰⁶, se allegó copia de los documentos relacionados con la declaratoria de la urgencia manifiesta y el contrato suscrito conforme a dicha declaratoria, de los cuales se advierte lo siguiente:

En documento de fecha **28 de septiembre de 2023**, denominado "*Antecedentes proceso licitatorio de pasaportes*",¹⁰⁷ suscrito por el Ministro **ÁLVARO LEYVA DURÁN** y ANA MARÍA GÓMEZ SARMIENTO, Representante Legal de la UT DOCUMENTOS DE VIAJE 2024, se indicó:

"(.....) Que, en el marco del estado de urgencia manifiesta se hizo un aviso, en los siguientes términos:

Boletín de prensa: fecha 2023-0919

"El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, cumpliendo la política de transparencia y pluralidad del Gobierno nacional en materia contractual informa:

Que el Fondo Rotatorio del Ministerio se propone contratar directamente y de inmediato el suministro, la formalización, la custodia y la distribución de libretas de pasaportes y etiquetas de visa a precios fijos unitarios sin formula de reajuste. El contrato será celebrado en forma directa y dentro del marco legal de la Urgencia Manifiesta declarada mediante Resolución Ministerial No 7541 del 14 de septiembre de 2023.

Igualmente se anuncia que por haber declarado desierta la licitación pública, se procederá de inmediato a la apertura de un nuevo proceso licitatorio.

Las personas jurídicas o naturales, nacionales o extranjeras que acrediten experiencia y capacidad logística, técnica y financiera, pueden pedir información en el correo electrónico: licitacionpasaportes2023@cancilleria.gov.co"

¹⁰⁶ Cfr. Folios 546 – 548 Cuaderno principal 3

¹⁰⁷ Cfr. Folios 237 - 240 cuaderno anexo 9



(....) La única firma que acreditó con la respuesta al llamado, en desarrollo de la urgencia manifiesta de tener la capacidad logística, técnica y financiera para ejecutar el objeto contractual de inmediato y sin solución de continuidad fue la UT Thomas Greg & Sons de Colombia.

(....) Conforme a lo anterior y con fundamento en la urgencia manifiesta decretada en la Resolución número 7541 del 14 de septiembre de 2023, se ha decidido adelantar los trámites administrativos correspondientes para la contratación temporal por el término de 12 meses con la UT DOCUMENTOS DE VIAJE 2014 conformada por: THOMAS GREG & SONS LIMITED (GUERNSEY) SA (NIT.830012.057-0), THOMAS GREG Y SONS DE COLOMBIA S.A (860.005.080-2) Y THALES DE COLOMBIA S.A (830.079.892-4)."

El **28 de septiembre de 2023**, la UT DOCUMENTOS DE VIAJE 2024, presentó oferta para la prestación del servicio de pasaportes, de conformidad con el documento denominado "*antecedentes proceso licitatorio de pasaportes*", que se había suscrito en esa misma fecha con el Ministro de Relaciones Exteriores¹⁰⁸.

A través de correo electrónico remitido el **29 de septiembre de 2023**¹⁰⁹, del despacho del Ministro de Relaciones Exteriores, se manifestó a la UT DOCUMENTOS DE VIAJE 2024 la aceptación de la oferta por ellos presentada, puesto que los precios propuestos, se ajustaban al presupuesto asignado por la entidad para la celebración del contrato.

Mediante memorando No. I-DIMCS-GAJR-23-012074 de **29 de septiembre de 2023**¹¹⁰ la Directora de Asuntos Migratorios Martha Patricia Medina Gonzalez, remite al Ministro de Relaciones Exteriores los estudios previos para la contratación directa, en virtud de la urgencia manifiesta.

El **2 de octubre de 2023**, el Ministro de Relaciones Exteriores **ÁLVARO LEYVA DURÁN**, en su calidad de representante legal del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, de conformidad con las facultades en materia contractual conferidas por el artículo 3 del Decreto Ley 20 de 1992, suscribió con Ana María Gómez Sarmiento en calidad de representante de la UT DOCUMENTOS DE VIAJE 2024, el **contrato No. 356 de 2023**¹¹¹, cuyo objeto, es "*suministrar, formalizar, 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*",

El valor del contrato ascendió a la suma de CIENTO NOVENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS NOVENTA Y SIETE PESOS, MONEDA CORRIENTE (\$198.894.259.597).

¹⁰⁸ Cfr. Folios 241 – 252 Cuaderno anexo 9

¹⁰⁹ Cfr. Folio 253 Cuaderno anexo 9

¹¹⁰ Cfr. Folio 256 Cuaderno anexo 9

¹¹¹ Cfr. Folios 189 – 196 Cuaderno anexo 8



Respeto del plazo de ejecución, se estipuló que sería hasta el 2 de octubre de 2024 o hasta el agotamiento de los recursos, lo que primero ocurra.

Mediante oficio No. S – GLC-23-003843 de **5 de octubre de 2023**¹¹², el Ministro **LEYVA DURÁN**, remitió al Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras el contrato No. 356 -2023, para el control posterior, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

6.2.2.1.3 Control realizado por la Contraloría General de la República a la urgencia manifiesta declarada por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

A través de **Resolución No. 001 de 11 de diciembre de 2023**, *“Por la cual se ejerce control a una urgencia manifiesta del Ministerio de Relaciones Exteriores”*, el Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, resolvió:

“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, 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”.*

En la parte motiva se expusieron los siguientes argumentos:

“(....) 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 esto 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.

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.

¹¹² Cfr. Folio 1 Cuaderno anexo 8



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.

(.....) 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.

(.....) 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.

(....) **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 concito.

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 permite y un control externo que así lo certifique.

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”.

Mediante Resolución No. 002 – 2023 de 13 de diciembre de 2023¹¹³, el Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, ordenó modificar la parte resolutive de la Resolución ordinaria No. 001 del 11 de diciembre de 2023, con el fin de correr traslado a la autoridad competente para que inicie las investigaciones de tipo disciplinario a que haya lugar.

6.2.2.1.4 Declaratoria de desierto de la Licitación pública LP No. 001 – 2023

Toda vez, que el fundamento de la declaratoria de urgencia manifiesta, se soportó en la declaratoria de desierto de la licitación pública, hecho que soportó el primer cargo, corresponde para el análisis probatorio de este segundo reproche, traer a colación dicha decisión.

En ese sentido, se tiene que a través de la Resolución No. 7485 de 13 de septiembre de 2023, el Ministro **LEYVA DURÁN** declaró desierto el proceso de Licitación Pública No. LP-001-2023, con fundamento en los siguientes argumentos:

“que, si bien la administración dio repuesta 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

¹¹³ Cfr. Folios 419 – 420 Cuaderno anexo 9



propuesta como tal y subirla al SECOP II. Por este motivo, el Comité Evaluador, solo calificó la propuesta de la empresa UT PASAPORTES 2023”.

(...) 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. (Negrillas fuera de contexto).

(....) 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 y que, al decir del Consejo de Estado, se traduce en “la identidad de oportunidades dispuestas para los sujetos interesados en contratar con la Administración”.

(.....) Que, en el caso 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..... consecucionalmente no ofreció las garantías para el ejercicio del principio de pluralidad de oferentes”.

En términos concretos, la declaratoria de desierta de la licitación pública, se fundamentó en que en el transcurso del proceso de licitación, fueron recurrentes las observaciones de otros eventuales oferentes interesados en participar en el proceso, en relación con la imposibilidad de que se garantizara el principio de pluralidad de oferentes, y si bien se había dado respuesta a las observaciones, con la decisión no se pretendía salvar o enmendar presuntos errores que se hubiesen podido cometer en el mismo, sino, dar garantías para que el proceso que se adelante cumpla con los principios de la función pública y de la contratación estatal.

Dicha decisión, fue confirmada a través de la Resolución No. 7540 de 14 de septiembre de 2023, por la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por el apoderado de la UT PASAPORTES 2023.

6.2.3 Valoración conjunta de las pruebas

El análisis de las pruebas documentales, permiten colegir que el Ministro de Relaciones Exteriores, **ÁLVARO LEYVA DURÁN**, procedió a declarar la urgencia manifiesta a través de la Resolución número 7541 de 14 de septiembre de 2023, 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 el servicio de impresión, almacenamiento y entrega de etiquetas de visa colombiana con zona de lectura mecánica*”.

Decisión que estuvo motivada en la declaratoria de desierta que el mismo funcionario había dispuesto a través de la Resolución 7486 del 13 de septiembre de 2023, considerando este como un suceso externo a la voluntad o



al dominio del Representante Legal del FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, puesto que al mismo había acudido 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.

Se explicó que la medida de urgencia manifiesta se sustentaba, por cuanto además de considerarse como imprevisible e irresistible el hecho de que a un proceso de licitación pública se hubiera presentado un único oferente, se hacía necesario garantizar la continuidad del servicio público, 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.

En virtud de lo anterior, procedió el doctor **LEYVA DURÁN** a suscribir el contrato No. 356 de 2 de octubre de 2023 con la UT DOCUMENTOS DE VIAJE 2024, por el término de doce (12) meses.

En la revisión de control realizada por la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, se determinó que los hechos y circunstancias invocados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, no se ajustaban a los presupuestos normativos señalados en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, para declarar la urgencia manifiesta.

Lo anterior, toda vez que los mismos no estaban fundamentados en la fuerza mayor o el caso fortuito, habida cuenta que el fundamento derivó de la presunta falta de pluralidad de oferentes, evento que conllevaría la vulneración de los principios rectores de la contratación estatal, así como el deber de selección objetiva, sin que ninguno de estos hechos propios del proceso precontractual, puedan estar enmarcados dentro de las referidas figuras, 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, y conforme a ello corregir el rumbo del proceso, descartándose de esta manera la imprevisibilidad e irresistibilidad del hecho argüido como fundamento de fuerza mayor.

Así las cosas, las pruebas aducidas al dossier permiten establecer en esta fase del proceso que **ÁLVARO LEYVA DURÁN**, declaró la urgencia manifiesta, no obstante, no se daban las condiciones fácticas, técnicas y legales para tal declaración, en el entendido que la misma se sustentó en la decisión que el día anterior había adoptado el funcionario, respecto de la declaratoria de desierta de la licitación pública, descartándose, con fundamento en los argumentos expuestos en la decisión, que se tratará de un evento de fuerza mayor, o caso fortuito y conforme a ello, imprevisible e irresistible, pues, el hecho que la motivó atendía a una situación generada con ocasión de la declaratoria de desierta del proceso licitatorio, que como se ha dicho no consultaba los fundamentos jurídicos y jurisprudenciales que lo pudieran hacer procedente. Así, lo dejó claramente expuesto el órgano de investigación fiscal.



6.2.4 Tipicidad

El CGD, consagró en el artículo 4°, bajo el principio de legalidad, la exigencia de la tipicidad que se traduce en que los sujetos disciplinables solamente podrán ser investigados y sancionados por las conductas que se encuentren descritas como falta en las normas que se encuentren vigentes al momento de su realización.

Los principios de legalidad y tipicidad, revisten la mayor trascendencia en el ejercicio punitivo del derecho sancionador, a través de los cuales se busca evitar la arbitrariedad y capricho del juzgador que ejerce el poder punitivo del Estado. Su desconocimiento viola el debido proceso y el derecho de defensa que le asiste a los individuos.

En virtud del principio de legalidad se exige que (i) el señalamiento de la falta y la sanción sean realizados por el legislador; (ii) el señalamiento de la falta y la sanción sea previo a la comisión de la infracción, y (iii) el señalamiento de la falta y la sanción sean determinados plenamente y no determinables.

En la órbita del derecho disciplinario como parte del derecho sancionador o *ius puniendi* para la aplicación del principio de tipicidad como categoría dogmática y expresión del principio de legalidad se debe definir el (i) sujeto activo de la conducta sancionable; (ii) los deberes o funciones propios del cargo; (iii) la prescripción de los elementos básicos de la conducta infringida teniendo en consideración que al utilizar normas en blanco se debe hacer la remisión normativa precisa, y establecer criterios para determinar con claridad la conducta; y a partir de allí proceder a hacer la adecuación típica o la subsunción de la conducta frente al deber funcional infringido y la comisión de la falta disciplinaria sancionable, que constituiría el nexo para comprobar la imputación objetiva.

Así las cosas y dado que el desarrollo dogmático del derecho disciplinario se edifica en la *infracción del deber* y que a través de este régimen se busca la protección de la correcta marcha de la administración pública, siendo el servidor público el principal protagonista para ejecutar la misión encomendada por el Estado, se debe determinar en cada caso los deberes funcionales a partir de los cuales se sustenta el reproche al investigado.

6.2.4.1 Normas infringidas

El disciplinable **ÁLVARO LEYVA DURÁN**, en su calidad de Ministro de Relaciones Exteriores, al desplegar el comportamiento descrito, presuntamente infringió los siguientes preceptos normativos:

6.2.4.1.1. LEY 80 DE 1993

“ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> 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.”

6.2.4.2 Adecuación típica

El artículo 26 del CGD, establece que *“Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”*

El artículo 54 ibídem, señala:

“ARTÍCULO 54. FALTAS RELACIONADAS CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.

“1.

5. Aplicar la urgencia manifiesta para la celebración de los contratos sin existir las causales previstas en la ley.”

6.2.4.3 Concepto de la Violación

El artículo 123 de la Constitución Política de Colombia establece que son servidores públicos, entre otros, los trabajadores oficiales y empleados públicos, quienes deben ejercer las funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento.

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley 80 de 1993, la competencia para ordenar y dirigir los procesos contractuales es del jefe o representante de la entidad.

De conformidad con el artículo 2º del Decreto Ley 20 de 1992, le corresponde al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores *“3. Disponer y contratar la impresión de las libretas para pasaportes y de los diversos formularios para adelantar gestiones para el Ministerio” y “8. Celebrar todos los actos y contratos, incluidos los de fiducia, que resulten necesarios para atender oportuna y eficientemente las necesidades del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior”.*



El artículo 3° de la norma en mención, establece que la representación legal del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, está a cargo del Ministro, quien podrá delegarla en los Viceministros, el Secretario General, el Subsecretario de la Secretaría General o el Subsecretario de Asuntos Administrativos.

En ese orden de ideas, se precisa que, para el 14 de septiembre de 2023, en que tuvo lugar la declaratoria de urgencia manifiesta, y para el 2 de octubre del mismo año, fecha en que se suscribió el contrato No. 356, conforme a dicha declaratoria, **LEYVA DURÁN** era el responsable de la actividad contractual de la entidad.

Lo anterior, teniendo en consideración, que si bien esta potestad, se había delegado en el Secretario General conforme a la Resolución No. 2638 de 2019, el 5 de septiembre de 2023¹¹⁴, el Ministro de Relaciones Exteriores, reasumió la dirección respecto del proceso contractual de la licitación pública No. LP – 001 – 2023, en el cual se declaró desierta la licitación, y en virtud de la cual, se originó la declaratoria de urgencia manifiesta.

En ese entendido, se recuerda que la facultad de contratación que ejercen las entidades públicas hace parte del ejercicio de la función administrativa, de tal forma que es una actividad reglada que se fundamenta en principios de orden constitucional como los son, entre otros: legalidad, igualdad, debido proceso, buena fe, prevalencia del derecho sustancial, interés público, así como los contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política y los de rango legal previstos en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 verbigracia transparencia, economía y responsabilidad¹¹⁵.

En tal sentido, la contratación pública tiene por finalidad que las entidades públicas logren los cometidos señalados en el artículo 2° de la Constitución Política de 1991, bajo la premisa del interés general. Así lo ha precisado la Corte Constitucional al señalar que *“El fin de la contratación pública en el Estado Social de Derecho está directamente asociado al cumplimiento del interés general, puesto que el contrato público es uno de aquellos “instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus finalidades”.*¹¹⁶

Empero, el interés general no solo es la finalidad de la contratación estatal, también comporta su pilar fundamental. Por esta razón, los servidores públicos cuando participan en la actividad contractual deben hacerlo respetando los principios y cumpliendo las reglas que regulan los procesos de contratación.¹¹⁷

¹¹⁴ Cfr. FOLIO 219 Cuaderno anexo 9

¹¹⁵ Al respecto consultar la sentencia C – 713 de 2009.

¹¹⁶ Sentencia C-932 de 2007 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

¹¹⁷ Acerca de la diferencia entre principio y regla el Consejo de Estado, en la sentencia proferida el 3 de diciembre de 2007, con ponencia de la Dra. **RUTH STELLA CORREA PALACIO** señaló: “... Los principios y las reglas son normas jurídicas, pues unos y otras establecen un deber ser y, finalmente, exigen un determinado comportamiento. En efecto, los principios jurídicos, como las reglas, tienen valor de fuente del derecho, forman parte del ordenamiento jurídico y su violación puede ser sancionada. Sin embargo, difieren en que, en tanto las reglas prescriben y exigen determinada conducta de acción u omisión, tendientes a permitir, mandar o prohibir, los principios son los valores de la sociedad transformados por el derecho en criterios o parámetros de conducta fundamentales que instruyen y rigen las relaciones



Así las cosas, cuando los partícipes en la actividad contractual despliegan conductas contrarias a la normatividad en materia contractual, se activa la cláusula de responsabilidad prevista en el artículo 6° de la Carta Política y son llamados a responder por las acciones u omisiones en las que incurran.

La Ley 80 de 1993, fue concebida como una norma de principios y reglas que permiten a los responsables de adelantar procesos contractuales cumplir con la finalidad de la actuación administrativa que desarrollan, la cual es permitir que el Estado logre los cometidos señalados en el artículo 2° de la Constitución Política de 1991, bajo la premisa del interés general¹¹⁸, por tal razón cuando los servidores públicos intervienen en un proceso de contratación deben hacerlo con estricto cumplimiento a las normas que lo regulan.

Establece la Ley 1150 de 2007, en el numeral 1 del artículo 2, que *“La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo”*.

En el numeral 4 de la citada norma, se establece la modalidad de selección de contratación directa, dentro de estas, se precisa la urgencia manifiesta, figura que encuentra su desarrollo legal en el artículo 42 del Estatuto de Contratación Estatal. La urgencia manifiesta es, entonces, una excepción a la licitación pública que se aplica siempre que se reúnan los presupuestos contenidos en esta disposición, que se resumen, así:

1. *Cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro.*
2. *Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción.*
3. *Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad, o constitutivos de fuerza mayor o desastre, que demanden acción inmediata.*
4. *Cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.*

En estos eventos se podrá contratar directamente de manera inmediata, observando el deber de selección objetiva claro está, debiéndose con

jurídicas en el Estado, pues a la vez que inspiran las reglas de conducta, también se proyectan en el ordenamiento jurídico para irradiar e impregnar esos axiomas, patrones, modelos o arquetipos de comportamiento ético, cultural o social a las situaciones generales e individuales; y mientras en las reglas el juicio de valor ya se encuentra establecido al consagrar la proposición en que ella consiste, en los principios, sea que se contemplen o no en normas positivas, corresponde al intérprete realizar ese juicio a través de una operación intelectual acerca de la coincidencia de una situación concreta con el valor correspondiente, para determinar su observancia. Además, los principios funcionalmente son soporte estructural del sistema, puesto que establecen los criterios esenciales que animan el ordenamiento en una determinada situación o relación que interesa al derecho, se convierten en pautas hermenéuticas para desentrañar el significado y alcance de las reglas jurídicas, y constituyen fuente formal para resolver situaciones o problemas concretos ante la falta o insuficiencia de reglas jurídicas...”.

¹¹⁸ Al respecto revisar la sentencia C – 713 de 2009



posterioridad a tal declaratoria presentarse toda la información requerida al respectivo organismo de control fiscal. En la motivación del acto administrativo que declare el estado de urgencia, se debe hacer referencia específica a cada uno de los contratos que se vayan a celebrar con el objeto de señalar claramente su causa y finalidad.

En la Sentencia C- 949 de 2001, se declaró exequible el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, al no encontrar reparo de constitucionalidad por ser una justa excepción a los procedimientos reglados de selección objetiva porque su aplicación está sujeta a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública o desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio y que por su propia naturaleza hacen imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista. Además, que los posibles excesos generados por su aplicación práctica se morigeran con la exigencia de que la declaración conste en acto administrativo motivado, con el control ejercido por la autoridad fiscal sobre los contratos celebrados y el acto administrativo que la declaró, sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento.

El Consejo de Estado¹¹⁹ también se pronunció sobre los elementos esenciales de la urgencia manifiesta, como una modalidad de contratación directa y mecanismo excepcional que otorga instrumentos efectivos a las entidades para celebrar contratos necesarios para enfrentar situaciones de crisis, cuando es imposible celebrarlos a través de licitación o contratación directa, por no contar con el plazo indispensable para adelantarla:

i) Necesidad de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, ocasionados por los estados de excepción, por la paralización de los servicios públicos, provenientes de situaciones de calamidad, constitutivas de fuerza mayor o desastres u otra circunstancia similar que no dé espera su solución; *ii)* la obligación de verificar que el objeto del contrato necesita permanencia o que la administración requiere garantizar la continuidad de un servicio que exige suministro de bienes, ejecución de obras o la propia prestación de servicios; *iii)* es excepcional, por lo que no puede convertirse en una regla general o un instrumento discrecional en manos de autoridades públicas, su aplicación es de derecho estricto por la configuración de las precisas causales establecidas por la ley, no puede ser abusiva y contraria a los principios de la contratación estatal; *iv)* debe declararse mediante un acto administrativo motivado en razones ciertas y convincentes que permitan verificar la verdadera necesidad de recurrir a dicho mecanismo, ya que depende de los motivos de mérito o conveniencia que fueron valorados; y *v)* tiene un régimen jurídico especial, al ser el único caso en el que se permite el contrato consensual, al prevalecer el interés general sobre las formalidades, las cuales ceden ante situaciones excepcionales.

En cuanto a las causales específicas utilizada por el Ministro de Relaciones Exteriores para declarar la urgencia manifiesta, es menester, precisar, que la

¹¹⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 16 de septiembre de 2013, expediente: 30683, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.



fuerza mayor es una causa externa al hecho, que reviste las características de imprevisible e irresistible.

Al respecto el Consejo de Estado¹²⁰, indicó que *“Debe tenerse en cuenta, además, la distinción que doctrina y jurisprudencia han hecho entre la fuerza mayor y el caso fortuito, que, adquiere su mayor interés, dentro del marco de la responsabilidad por riesgo excepcional. Se ha dicho que 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 causó 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, la Corte constitucional en sentencia T-271 de 2016, se pronunció respecto del concepto de fuerza mayor y caso fortuito indicando que esos eventos se encuentran acreditados si se configuran tres requisitos: i) que se trate de un hecho irresistible, es decir, que no se puedan superar sus consecuencias; ii) que se trate de un hecho imprevisible, esto es, que no pueda ser contemplado de manera previa y iii) que se trate de un hecho externo.

Así las cosas, se colige que la figura de la fuerza mayor, no podía ser utilizada para la declaratoria de la urgencia manifiesta, descartándose la situación que la originó como una situación imprevisible, en el entendido que la misma se había originado en la previa decisión adoptada por el Ministro de Relaciones Exteriores, de declarar desierta la licitación pública, con base en unos argumentos, que conforme al análisis realizado por esta Colegiatura en lo que atañe al cargo primero, desconocieron los principios de transparencia, economía y responsabilidad que rigen la contratación estatal, de modo que el funcionario que dirigió la actividad contractual, conocía plenamente el fundamento y las consecuencias de su decisión, y por ello no tiene cabida considerar que la misma le fuera imposible de precaver y resistir.

Así mismo, se descarta que se tratara de una situación similar que imposibilitara acudir a los procedimientos de selección para garantizar la prestación del servicio, en el entendido que, la situación que la originó, tuvo como causa, la decisión adoptada por el funcionario, dentro del proceso licitatorio que la entidad había adelantado con la finalidad de seleccionar el contratista que prestaría el servicio, desvirtuándose el carácter excepcional de los hechos que la motivaron.

Las causales previstas en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, y la jurisprudencia citada evidencian que la figura en estudio es de aplicación restrictiva y que, para hacer uso de la misma, necesariamente, tiene que concurrir una de aquéllas. Es por ello que la doctrina ha señalado que *“la urgencia manifiesta comprende una necesidad cierta y patente, de la cual no hay duda alguna, y que para solucionarla la Administración no tiene otra alternativa diferente a la contratación directa”*.¹²¹

¹²⁰ Sentencia proferida el 16 de marzo de 2000, Exp. 11.670, C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez

¹²¹ EXPOSITO VÉLEZ Juan Carlos, La Configuración del Contrato de la Administración Pública en Derecho colombiano y español, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2003, Pág. 466



Así las cosas, la declaratoria de la urgencia manifiesta debe evaluarse de forma específica, con el fin de determinar la concurrencia de alguna de las mencionadas causales; si éstas se verifican, será posible concluir que, en un caso concreto, resulta imposible acudir a un procedimiento de selección o concurso público.

En este orden de ideas, resulta lógico concluir que “una cosa es la responsabilidad por la falta de planeación y descuido en el ejercicio de la función pública, que de suyo debe producir reproche jurídico, particularmente desde la perspectiva disciplinaria, y otra muy diferente la juridicidad de la urgencia manifiesta, tanto del acto que la declara como de los contratos que la desarrollan, los que, en consecuencia, y a pesar de la falta disciplinaria serán válidos”.¹²²

En virtud de la mayor autonomía en esta modalidad de contratación, el legislador previó una vigilancia especial a cargo de la Contraloría General de la República, siendo este un elemento de juicio que ha de considerarse en el análisis que nos ocupa, toda vez que en la revisión de dicho acto administrativo, determinó el ente fiscal, que la misma no se había ajustado a las causales previstas en la norma.

Así las cosas, la Sala colige que, hasta este momento es posible adecuar el comportamiento censurado en el tipo previsto en el numeral 5 del artículo 54 del CGD, toda vez que la declaratoria de urgencia manifiesta no se ajustó a las causales previstas en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, para el caso concreto, no se acreditaba una casual de fuerza mayor, o situación similar, y por ende no era una circunstancia anómala e intempestiva.

La modalidad de la conducta que se le atribuye a Leyva Durán, en este apartado, corresponde a una ACCIÓN, que se materializó en el proferimiento de un acto administrativo que declaraba una urgencia manifiesta sin los fundamentos fácticos, técnicos y jurídicos que lo harían procedente.

6.2.4.4 Ilícitud sustancial

En cuanto a esta categoría dogmática y presupuesto de la falta, la jurisprudencia constitucional reiteradamente ha sostenido que el derecho disciplinario se constituye en un elemento básico de la organización estatal y la realización efectiva de los fines esenciales del Estado Social de Derecho y que con él se busca: i) que la función pública se cumpla en los términos exigidos por la Constitución y la ley, como también ii) corregir y encauzar la conducta de quienes ejercen esa actividad para que el Estado cumpla de manera eficiente y eficaz los fines enumerados en el artículo 2 de la Constitución. En consecuencia, la infracción del deber funcional conlleva la afectación de la función pública.

El artículo 9º del CGD, consagra que: *“La conducta del disciplinable será ilícita cuando afecte sustancialmente el deber funcional sin justificación alguna”*.

¹²²DAVILA VINUEZA Luis Guillermo, Régimen Jurídico de la Contratación Estatal, Aproximación Crítica a la Ley 80 de 1993, Legis, 2ª Edición, 2003, página 323.



Lo antijurídico es la conducta, no la falta, por cuanto es con la acción u omisión, que el servidor público quebranta el deber funcional sin mediar justificación alguna. Debe recordarse que esta categoría de la falta disciplinaria no comporta antijuridicidad formal (adecuación del comportamiento en la norma) y menos aún acreditación del daño, toda vez, que no se sustenta en el principio de lesividad.

La ilicitud sustancial disciplinaria debe entenderse como la afectación sustancial de los deberes funcionales, siempre que ello implique el desconocimiento de los principios que rigen la función pública, lo cual debe armonizarse con el artículo 23 del CGD, el cual establece que la garantía de la función pública descansa en la salvaguarda, por parte del sujeto disciplinable, de los principios que la gobiernan,¹²³ a los cuales se suscribe el cumplimiento de sus deberes y demás exigencias constitucionales y legales, siendo en consecuencia el objeto, fin o interés jurídico protegidos por el derecho disciplinario, norma que es concordante con el artículo 209 de la Constitución Política, que establece que la función administrativa se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

El proceso disciplinario, examina el cumplimiento de deberes en una órbita de sujeción especial, con la finalidad de mantener incólume el bien jurídico del correcto ejercicio de la función pública, dentro de un proceso auto tutelar cuyas sanciones cumplen fines de prevención y protección de la función pública.

Así, la conducta será sustancialmente ilícita si satisface los siguientes elementos: i) quebranta un deber funcional, ii) vulnera un principio de la función pública, y iii) no tiene justificación alguna.

Se considera que el comportamiento desplegado por el Ministro de Relaciones Exteriores, desconoció el **principio de moralidad** al declarar la urgencia manifiesta, sin que se acreditaran las causales para ello.

En tal sentido se demuestra que actuando como director de la actividad contractual del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, inobservó el marco normativo que rige la declaratoria de urgencia manifiesta, como medio excepcional de la contratación pública, de lo cual se desprenden las consecuencias jurídicas por haber transgredido los deberes que emanan del principio de responsabilidad de los servidores públicos que intervienen en la contratación estatal, en los términos del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, en especial los numerales 1, 2 y 5, en armonía con el artículo 43 y el 51 del mismo estatuto, todo ello dentro del ámbito del juicio de reproche disciplinario que apunta a proteger el debido ejercicio de la función pública y el correcto funcionamiento conforme al orden jurídico de la Administración Pública.

En ese sentido, es claro que se afectó el principio de moralidad que rige la función administrativa, toda vez que se lesionó el principio de legalidad al desconocer el ordenamiento jurídico que se citó como infringido, sin estar en imposibilidad de hacerlo.

¹²³ Moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia, eficiencia, disciplina, entre otros.



En virtud de este principio, su actuar debía ajustarse a los mandatos establecidos en el estatuto contractual, respecto de las modalidades de la contratación, en particular, de las causales que lo habilitan para utilizar la figura de la urgencia manifiesta.

El concepto del principio constitucional de moralidad administrativa contenido en el artículo 209 de la Constitución Política, ha sido tratado por la Corte Constitucional en diversas sentencias, entre ellas, en la Sentencia C – 826 de 2013, que sostiene:

“Acerca del principio de moralidad en el ámbito de los deberes jurídicos de la administración pública, recuerda la Corte que el artículo 6° de la Constitución Política señala que los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Lo anterior, expresado con otras palabras, quiere significar que los servidores públicos están obligados a hacer solo lo que les está permitido por la ley, de manera que cuando hay omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones están sobrepasando lo que por orden constitucional les está permitido ejecutar. Los servidores y funcionarios públicos se comprometen a cumplir y defender la Constitución desempeñando lo que les ordena la ley, ejerciendo sus funciones de la forma prevista por la Carta, la Ley y el Reglamento, ya que ellos están al servicio del Estado y no de sus necesidades e intereses particulares, tal y como lo indican los artículos superiores 122-2 y 123-2, de manera que la aplicación de este principio es extensible a toda la actividad estatal, en virtud de los artículos 1° y 2° superiores. El principio de moralidad en la administración pública cobija todas las actuaciones de los funcionarios del Estado y de los particulares que cumplen funciones públicas. La jurisprudencia constitucional ha puesto de relieve que en la Constitución se establecieron múltiples instrumentos encaminados a asegurar el respeto del principio de moralidad, en cuanto el texto superior señala claros mandatos destinados a asegurar el cumplimiento transparente e imparcial de las funciones públicas”.

De lo expuesto, se colige que **ÁLVARO LEYVA DURÁN** no observó el principio de moralidad, que le exigía que en virtud de la función administrativa la cual es reglada¹²⁴, sus actuaciones estuvieran en procura del interés público y del respeto de las normas de contratación estatal, en particular las referidas a la aplicación de la urgencia manifiesta, determinándose en consecuencia que su actuar se alejó de la rectitud, lealtad, y honestidad en el ejercicio de esta labor, en la medida que aplicó una figura excepcional, basado en situación que no revestía las características de fuerza mayor o situación similar de carácter excepcional e imprevisible.

¹²⁴ Acerca del principio de moralidad, el Consejo de Estado, en providencia de fecha 8 de junio de 2011, proferida en la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo con ponencia del consejero Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en la radicación número: 25000-23-26-000-2005-01330-01, señaló: “(...) Se colige de lo expuesto que el principio de moralidad se quebranta cuando los servidores públicos no cumplen con estricto rigor las normas que regulan el procedimiento administrativo que desarrollan, toda vez que el ejercicio de la función administrativa es reglada (...)”



Conforme a lo anterior, encuentra esta Sala que el comportamiento reprochado, hasta este momento procesal, está provisto de ilicitud sustancial, por cuanto su actuar vulneró el principio de moralidad que rige la administración pública.

6.2.4.5 Culpabilidad

En lo concerniente a esta categoría dogmática y a la vez presupuesto en la estructura de la falta disciplinaria, debe recalcarse que en este instituto se pretende establecer la exigibilidad de otra conducta y el aspecto subjetivo. Por consiguiente, en este estadio se evalúa si el sujeto activo tuvo la posibilidad de actuar de acuerdo con sus deberes e igualmente se debe analizar si realizó la conducta con dolo o culpa, formas estas de culpabilidad disciplinaria¹²⁵.

El principio de responsabilidad (art. 6 C.P.) determina que los servidores públicos pueden ser investigados y eventualmente sancionados por infringir la Constitución, las leyes y los reglamentos, así como por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones¹²⁶; lo anterior, en concordancia con los artículos 122 y 123 del ordenamiento superior.

Así, la posibilidad de investigar a los servidores públicos y la eventual imposición de la sanción disciplinaria a quienes se aparten del cumplimiento de las normas que rigen el ejercicio de sus deberes funcionales, se constituye en un derecho y a la vez un deber del Estado encomendado a los órganos encargados del ejercicio del poder disciplinario.

De tal forma que la culpabilidad es el factor que permite la imposición de la sanción tomando como referente el artículo 10 del CGD, que proscribe la responsabilidad objetiva; en tanto, la autoridad disciplinaria tiene la obligación de demostrar la participación del investigado a título de autor en la conducta reprochada de manera dolosa o culposa.

6.2.4.6 Modalidad subjetiva de la conducta

La definición del dolo y de la culpa, esta soportado con contenidos propios de la dogmática disciplinaria, conforme lo previsto en el CGD. El artículo 28 respecto del dolo establece que *“La conducta es dolosa cuando el sujeto disciplinable conoce los hechos constitutivos de la falta disciplinaria, su ilicitud, y quiere su realización.”*

Para endilgar responsabilidad a título de dolo se requiere acreditar dos aspectos (i) el **cognoscitivo**, es decir; se requiere que la persona sepa lo que hace y que conozca que ello es *contra legem*; y (ii) el **volitivo**, el servidor público quiere realizar la conducta que no se acompasa con los principios, reglas y fines de la

¹²⁵ En torno a la culpabilidad en materia de responsabilidad disciplinaria, puede consultarse la siguiente línea jurisprudencial, producida en el seno de nuestra Guardiana de la Carta Política: Sentencias C- 417 de 1993, C-244 de 1996, C-597 de 1996, C-319 de 1996, C-626 de 1996, C-310 de 1997, C-708 de 1999, C-728 de 2000, C-827 de 2001, C-233 de 2002, C-181 de 2002, C-155 de 2002, C-948 de 2002, C-616 de 2002, SU 901 de 2005, T-282A de 2012.

¹²⁶ Sentencias de la Corte Constitucional C-504 de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-030 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-908 de 2013 M.P. Alberto Rojas Ríos.



función pública y ejecuta la conducta. El agente, tiene convicción de realizar el comportamiento ilícito y posee la voluntad de llevarlo a cabo a pesar de saber que con ello se aparta de los mandatos legales. Esta postura tiene sustento en lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia T-319A proferida el 3 de mayo de 2012, en los siguientes términos: *“El dolo se entiende configurado, en principio cuando el disciplinable conoce la tipicidad de la conducta y, pese a ello, actúa en contra de sus deberes funcionales”*.

La prueba aducida al proceso es demostrativa que **ÁLVARO LEYVA DURÁN** tenía el conocimiento de sus deberes funcionales y las atribuciones que el cargo como Ministro de Relaciones Exteriores, le confería, a pesar de ello, procedió a emitir un acto administrativo declarando la urgencia manifiesta, a sabiendas que no existían los fundamentos legales y jurisprudenciales para tal acto.

Con su actuar, desconoció que la aplicación de la urgencia manifiesta, es una modalidad excepcional de contratación, cuando la imprevisibilidad de las circunstancias así lo ameriten, y por tanto dado que su aplicación no se atenía a estos mandatos no le era dable, utilizar esta herramienta para contratar el servicio de suministro de pasaportes, con fundamento en la causal de fuerza mayor, toda vez que dicha situación no sobrevino por un hecho imprevisible, por el contrario, la misma se derivó de la declaratoria de desierta que había realizado el mismo funcionario, de suerte que conocía los fundamentos, a partir de los cuales se hacía uso de esta modalidad de contratación directa, y pese a ello no los observó, procediendo como consecuencia a celebrar de manera directa el contrato.

Conforme a lo anterior, es claro para esta Colegiatura que **LEYVA DURÁN**, comprendía el alcance de esos hechos, de su actuar, y además tenía plena capacidad de determinarse de acuerdo con esa comprensión, así que en cuanto a la exigibilidad del cumplimiento del deber, tenía la posibilidad de no incurrir en las conductas previstas como falta disciplinaria en el CGD, específicamente, de abstenerse de aplicar la figura de la urgencia manifiesta, en un evento, que no se adecuaba a los supuestos fácticos en que fundamentó su decisión, y por ende no se adecuaba a los presupuestos normativos previstos en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

Se considera con fundamento en lo expuesto que se acredita el elemento cognoscitivo, referido al conocimiento de los hechos y al conocimiento de la prohibición, de suerte que conocía el Ministro por la naturaleza del cargo que desempeñaba, en virtud del cual ostentaba como responsable de la actividad contractual, así como por sus estudios de doctor en Ciencias Jurídicas, que le correspondía hacer y pese a ello, procedió a declarar una urgencia manifiesta, aun cuando jurídicamente no estaba soportada.

En cuanto al elemento referido a la voluntad, se determina que el disciplinable tenía la posibilidad de realizar una acción en sentido diferente, esto es, absteniéndose de declarar la urgencia manifiesta, no obstante, pese a ello, decidió proceder en ese sentido. Su comportamiento por acción, es conforme se sustentó DOLOSO.



6.2.4.7 Calificación provisional de la falta

Se considera falta que da lugar a la acción e imposición de la correspondiente sanción la incursión en cualquiera de las conductas previstas en la ley que implique la inobservancia de los deberes, la trasgresión de las prohibiciones, la extralimitación de los derechos y funciones, la incursión en causales de inhabilidad, incompatibilidad o conflicto de intereses, o **su adecuación en alguno de los supuestos descritos como falta gravísima.**

Teniendo en cuenta que la conducta reprochada a **ÁLVARO LEYVA DURÁN**, en su condición de Ministro de Relaciones Exteriores, se adecuó en lo dispuesto en el numeral **5 del artículo 54 del CGD** por aplicar la urgencia manifiesta para la celebración del contrato para la expedición de los pasaportes, sin existir las causales previstas en la ley, la falta se califica de forma provisional como **gravísima**, pues así la definió el legislador, de tal forma, que no puede esta instancia graduar de forma diferente la conducta. Frente a este particular el artículo 47 del Código General Disciplinario, indica que las faltas gravísimas están expresamente señaladas en la ley, para este caso, las leyes 1952 de 2019 y 2094 de 2021, artículos 52 a 64, en el sub-examine, en el artículo 54-5 ejusdem.

6.3 Análisis de los argumentos expuestos por la defensa del disciplinable **ÁLVARO LEYVA DURÁN**

A través de su defensor, presentó alegatos precalificatorios, cuyos fundamentos de defensa, se centran en cuatro aspectos; i) La Procuraduría General de la Nación, carece de competencia para pronunciarse en sede disciplinaria sobre la legalidad del proceso contractual adelantado, pues, no obstante tener la competencia para investigar el incumplimiento de deberes funcionales no puede pronunciarse sobre la validez de las actuaciones de la administración, en concreto decisiones como la suspensión de un proceso contractual, la declaratoria de desierta de una licitación o la urgencia manifiesta, asuntos que constitucional y legalmente están reservados a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ii) el Ministro de Relaciones Exteriores, tenía la potestad para declarar la suspensión del proceso contractual, lo que resultó necesario cuando reasumió la competencia que había sido delegada en el Secretario General, facultad ejercida de manera razonable y por un término muy corto para evaluar la situación y adoptar una decisión de fondo, iii) la declaratoria de desierta de la licitación obedeció a la necesidad de garantizar la plena vigencia de la Constitución y la Ley, en concreto ante la necesidad de proteger los principios de la función administrativa y de la contratación estatal. Al reasumir la competencia y constatar la grave afectación del principio de selección objetiva, así como los principios de transparencia, igualdad de oportunidades y libre concurrencia el Ministró tomó la decisión de declarar desierta la licitación, lo cual no ocurrió de manera arbitraria, sino mediante un acto motivado respaldado en la ley, y la amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, decisión que se presume legal, por cuanto no ha sido suspendida ni anulada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, iv) la declaratoria de urgencia manifiesta respondió a la necesidad de proteger los derechos de los colombianos que salen o regresan del país, entre otras



razones, ante la declaratoria de desierta del proceso contractual. Se trata de un acto motivado de manera amplia, además el proceso contractual se llevó a cabo con quienes venían adelantando la emisión de los pasaportes, además que la declaratoria de desierta de la licitación no obedeció a razones subjetivas como se ha pretendido demostrar en algunos escenarios.

i) Frente al primer argumento, señaló la defensa que las decisiones por las que se investiga al doctor **ÁLVARO LEYVA DURÁN**, son actos administrativos, y los reproches de la Procuraduría cuestionan la legalidad de los actos administrativos, los cuales gozan de presunción de legalidad.

Al respecto precisó que la decisión de suspender la audiencia de adjudicación, se trató de un acto administrativo verbal, en tanto la decisión de declarar desierta la licitación y la urgencia manifiesta, son actos administrativos definitivos y escritos, y el cuestionamiento que realiza el ente de control se hace sobre la base de que dichas decisiones desconocen los principios de transparencia, economía y responsabilidad que rigen la actividad contractual, considerando que por ello se está ante un cuestionamiento de legalidad de tales determinaciones.

En cuanto al acto que declaró desierta la licitación aduce que los cuestionamientos de la Procuraduría consisten en que se habría desconocido que el pliego de condiciones es “la ley del proceso” y el principio de selección objetiva, porque no se adjudicó el contrato a la UT PASAPORTES 2023 único proponente que había cumplido con los requisitos exigidos, lo cual se traduce en que para la Procuraduría el acto administrativo habría infringido normas superiores que consagran la obligatoriedad del pliego de condiciones y las reglas de adjudicación del contrato, lo cual comporta un reproche propio de un juicio de legalidad, y por tanto gozando de presunción de legalidad dichos actos administrativos no puede concluirse que esté objetivamente demostrada la falta disciplinaria.

Para la defensa, hasta tanto el juez contencioso no disponga lo contrario, ha de tenerse como cierto que las decisiones reprochadas satisfacen los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, que consagran los principios de transparencia, economía y responsabilidad de la contratación estatal, y por tal razón, si la Procuraduría tiene reparos sobre la legalidad de dichos actos debe ventilarlos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por cuanto el proceso disciplinario no es el lugar para cuestionar y mucho menos desconocer la presunción de legalidad de las decisiones adoptadas por el Ministro, por tanto imponer una posible sanción bajo tales presupuestos vulneraría de manera flagrante la autonomía de la entidad para proferir sus propios actos, así como su deber constitucional de gerenciar y administrar los procesos contractuales a su cargo.

ii) Frente al segundo de los argumentos, se indicó que el Ministro ÁLVARO LEYVA era competente para suspender la audiencia de adjudicación, precisando que el reparo de la Procuraduría se centra en que el funcionario no tendría la competencia para ello, precisando que a través de la Resolución No. 7076 de 2023, reasumió la dirección del proceso contractual LP – 001 – 2023,



pudiendo la autoridad contratante delegar la competencia y reasumirla a su arbitrio, sin que se exija ninguna formalidad ni se prevea un límite temporal.

Además, en lo que respecta a la decisión de suspender el proceso se encuadra dentro de las facultades de dirección del proceso de contratación, competencia que es usada de manera amplia por las entidades del Estado, y frente a la cual Colombia Compra Eficiente ha conceptuado sobre su viabilidad.

iii) Respecto del tercer argumento, se precisó que la declaratoria de desierta de la licitación, obedeció a que el proceso de escogencia, se estructuró de manera tal que, que no se garantiza el principio de selección objetiva, así como otros principios de la contratación y de la función administrativa.

En ese sentido, precisó que el acto administrativo respetó el pliego de condiciones, pues en él se estipuló que la licitación se declararía desierta si no podía escogerse un proponente con base en el principio de selección objetiva.

Considera que la Procuraduría parte de un entendimiento errado, al señalar que en el pliego de condiciones, no se estipuló que la presentación de un único oferente daría lugar a la declaratoria de desierto de un proceso de licitación en consecuencia dado que solo un proponente cumplió todos los requisitos fijados por el Ministerio, aquel debía ser adjudicatario del contrato, por cuanto, la decisión no estuvo motivada en la existencia de un único proponente, lo que sostuvo el acto administrativo es que el pliego de condiciones se había diseñado de manera tal que solo un proponente pudiera satisfacer todas las exigencias allí estipuladas y es por esa vía que se eliminó la posibilidad de que varias personas se postularan al proceso de licitación, en concreto el proponente beneficiado desde la estructuración de pliego de condiciones sería el entonces proveedor del servicio de pasaportes.

Señaló que para evidenciar que el pliego de condiciones se construyó de manera contraria a los postulados de la contratación en el acto administrativo se hizo un recuento de las observaciones que diferentes proponentes hicieron en ese sentido, de las cuales una vez hecho el recuento, y citar la amplia jurisprudencia, en la decisión se reconoció que en efecto se habían desconocido principios inherentes a la contratación estatal, por el hecho de exigirse algunos condicionamientos que solamente podía cumplir el único oferente que participó en el proceso de licitación, es decir, se aceptó que los requisitos exigidos excluían la participación de varios proponentes en beneficio de uno solo, lo que de suyo es contrario al principio de selección objetiva.

Aduce que el Consejo de Estado, ha sostenido que cuando el pliego de condiciones prevé requisitos que impiden realizar una selección objetiva, la entidad, tiene que declarar desierto el proceso de licitación, y que en este caso el Ministro de Relaciones Exteriores, encontró que en efecto el pliego de condiciones se diseñó de manera tal que sus términos impedían realizar una selección objetiva, afectándose principios como el de transparencia, igualdad de oportunidades, libertad de concurrencia, conforme lo cual, se declaró desierta la licitación. Preciso que una vez el Ministro reasumió la dirección del contrato, adelantó una valoración del proceso prestando especial atención a los



requisitos habilitantes y a los criterios de selección, lo que le permitió advertir el desconocimiento de los principios antes enunciados.

iv) **Finalmente, en un cuarto argumento**, expuso la defensa que la declaratoria de urgencia manifiesta, se ajusta al ordenamiento jurídico, a la vez que garantiza la continuidad del servicio de pasaportes, y los derechos fundamentales de todos los nacionales colombianos.

En principio reitera que es un acto que goza de presunción de legalidad, por lo cual la Procuraduría tiene que asumir que fue un acto que se expidió con estricto apego al ordenamiento jurídico.

Además, la declaratoria de urgencia, tuvo como propósito garantizar la continuidad de la prestación del servicio de pasaportes en Colombia y en el Exterior lo cual, también garantiza los derechos a la libre locomoción, identidad, unidad familiar, y educación de todos los nacionales y es gracias a esa determinación que el servicio de pasaportes no se ha suspendido en ningún momento, además, ha permitido que el Ministerio cuente con el tiempo suficiente para estructurar un nuevo proceso de licitación pública, que respete a cabalidad todos los principios de la contratación estatal.

Precisa, que, en este caso, ocurrió un escenario de fuerza mayor, el proceso licitatorio, tuvo que ser declarado desierto por cuanto se había vulnerado el principio de selección objetiva, hecho imprevisible e inevitable que conllevó a dicha declaratoria. Además, era imperioso que el Fondo Rotatorio contratara con rapidez la continuidad de la prestación del servicio debido a garantizar en el menor tiempo posible que los colombianos pudieran acceder a las libretas de pasaportes, para lo cual, la entidad elaboró los respectivos estudios previos. De modo que se motivó con suficiencia la configuración de un hecho de fuerza mayor, imprevisibilidad e irresistibilidad del fracaso de un proceso de selección que iba en contravía de los principios de la contratación estatal, además de advertirse la necesidad de garantizar la prestación del servicio, siendo la única alternativa que se tenía a esa altura del proceso.

Respuesta a los argumentos.

i) En lo que atañe al primer aspecto, conforme se precisó, en el acápite de la valoración probatoria, el análisis en el ámbito de la responsabilidad disciplinaria, no comporta por parte de la autoridad un cuestionamiento de la legalidad de las decisiones administrativas adoptadas por el disciplinable **ÁLVARO LEYVA DURÁN**, en particular frente a la declaratoria de desierto de la licitación pública y la declaratoria de urgencia manifiesta, cuya revisión corresponde a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en virtud de la presunción de legalidad de que gozan dichos actos administrativos.

No obstante, si bien el objeto de la acción disciplinaria no es verificar la legalidad del acto administrativo, situación frente a la cual, no hay discusión alguna, ello no supone que si la conducta disciplinaria, se produce bajo el amparo de un acto administrativo que goza de presunción de legalidad, no pueda ser objeto de juzgamiento por la autoridad disciplinaria o quede



supeditada la investigación a la decisión previa que profiera dicha jurisdicción, como lo sugiere la defensa, por cuanto, se trata de acciones cuya naturaleza y objeto son diversos, correspondiendo a la autoridad disciplinaria, examinar la conducta del servidor público, que adoptó las decisiones dentro del referido proceso, a fin de establecer si se presentó incumplimiento de sus deberes funcionales. La tesis de la defensa admite matización, pues tal sustento no es absoluto, pues no se podría aplicar ningún derecho sancionatorio si el acto administrativo no ha sido declarado ilegal o inválido por la jurisdicción, ello llevaría al absurdo de sostener que un servidor público no pudiera ser sancionado en materia penal por prevaricato por acción, sino hasta que el acto fuera declarado ilegal por el juez contencioso, en este tema no existe prejudicialidad. Muchas sanciones penales y disciplinarias, existen y persisten, sin la invalidación del acto ilegal por la jurisdicción contenciosa. Si la conducta que es materia de averiguación, se califica como dolosa, y ella se concreta en la expedición de un acto administrativo que se expide con desconocimiento de los fundamentos legales, facticos y técnicos que debe poseer, hace viable el reproche en los ámbitos de los derechos sancionatorios, inclusive del Derecho Disciplinario.

Es en el marco de los deberes funcionales, que se analiza el comportamiento desplegado por **LEYVA DURÁN**, presuntamente por haber desconocido en sus actuaciones los principios de transparencia, economía y responsabilidad de la contratación estatal, conforme a las reglas que los desarrollan, así como el uso de la facultad para la declaratoria de urgencia manifiesta.

Así en cuanto a este primer reparo, es importante precisar que las normas disciplinarias acuñan como finalidad encauzar la conducta de quienes cumplen funciones públicas mediante la imposición de deberes para cumplir los fines estatales, por ende, el objeto de protección del derecho disciplinario es el deber funcional de quien tiene a su cargo la prestación de un servicio público. Este soporte de responsabilidad se articula con las relaciones especiales de sujeción surgidas entre el Estado y el servidor público o el particular que cumpla funciones públicas, las cuales están orientadas a la consecución o materialización de los fines estatales¹²⁷.

En el derecho disciplinario, se infringen deberes funcionales, de donde surge la responsabilidad del servidor público, por infringir la Constitución y la ley, de suerte que el acatamiento de los principios y las reglas en materia de contratación estatal, se analizan en virtud del principio de responsabilidad, conforme al cual, en sus actuaciones, los servidores públicos, están obligados a cumplir los fines de la contratación estatal, y responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas, análisis que de ninguna manera puede quedar atado a una decisión previa de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo frente a la legalidad de los actos administrativos.

¹²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A" Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN, Bogotá, D.C., dieciséis (16) de febrero de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-25-000-2010-00048-00(0384-10)



Ha precisado el Consejo de Estado, que *“Para que se configure una infracción disciplinaria no es necesario un resultado lesivo o dañino a un bien jurídico o al Estado, sino que se exige el quebrantamiento sustancial injustificado de los deberes funcionales encargados al servidor público, que afecten los valores o principios de la función pública. [...] [L]o anterior, desde la doctrina, se ha sintetizado en la realización de dos análisis: uno deontológico, referido a la constatación del cumplimiento de los deberes precisos (contenidos en reglas) que le impone el ordenamiento jurídico a un servidor público en razón de su cargo, y otro axiológico, relacionado con la verificación de la observancia de los principios de la función pública”*.¹²⁸

Conforme ha quedado expuesto, en el análisis de tipicidad frente a cada uno de los cargos formulados, es posible concluir, hasta esta etapa del proceso, que el disciplinable incumplió sus deberes funcionales, como responsable de la actividad contractual del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, contenidos estos en reglas concretas previstas en las normas contractuales, verbigracia, el deber que le asistía de justificar la decisión en el evento de apartarse de la recomendación del comité evaluador y declarar desierta la licitación, situación que para el caso resulta reprochable, por cuanto, se limitó a señalar las recurrentes observaciones que se habían presentado, sin concretar, un requisito en específico, que pudiera estar direccionado a favorecer a la única propuesta que se presentó al proceso de selección.

En lo que atañe a la urgencia manifiesta, consagra el Estatuto Contractual, las causales específicas, por las cuales procede la declaratoria, de ahí que su inobservancia, al utilizar la figura en un evento no consagrado en la norma, activa la competencia en el marco del proceso disciplinario, comportamiento que el legislador taxativamente consagró como constitutivo de falta disciplinaria gravísima, en el numeral 5 del artículo 54 del CGD *“Aplicar la urgencia manifiesta para la celebración de los contratos sin existir las causales previstas en la ley”*, y que no puede quedar supeditado al control de legalidad, análisis que además como quedo expuesto en la valoración probatoria, fue objeto de control por la Contraloría General de la República, al tenor de lo previsto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, en el cual se concluyó que los hechos y circunstancias invocados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la Resolución No. 7541 del 14 de septiembre de 2022, por la cual se declaró la urgencia manifiesta, no se ajustan a los presupuestos normativos señalados en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

Ha precisado el Consejo de Estado, respecto de los controles frente a la declaratoria de la urgencia manifiesta que *“una circunstancia puede dar lugar a que se ponga en marcha o no el ejercicio de ese control por parte de las autoridades competentes de los referidos organismos de control, es el examen jurídico de la resolución mediante la cual se haga la aludida declaración de urgencia manifiesta, a cargo del funcionario que ejerce el control fiscal de la entidad contratante, de forma tal que por las resultas de la revisión jurídica de dicho acto pueden iniciarse o no procedimientos propios de la función*

¹²⁸ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección “A” Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D.C., seis (06) de febrero de dos mil veinte (2020) Radicación número: 25000-23-42-000-2013-06021-01(3003-17).



de cada uno de dichos organismos de control, esto es, fiscal y disciplinario en lo que concierne al uso de la facultad de declarar la urgencia manifiesta para contratar”

*(...) será en virtud de esas investigaciones y acciones que se juzgará la actuación de aquellos, y se determinará si son o no responsables en el campo respectivo: fiscal, disciplinario, etc. y se tomarán las medidas que correspondan a esa responsabilidad*¹²⁹. (Negrilla fuera de texto).

En ese sentido, es claro, que la revisión jurídica que se realiza con ocasión del proceso disciplinario, alude al uso de la facultad de declarar la urgencia manifiesta para contratar y no comporta un análisis de legalidad del acto.

Aunado a las anteriores consideraciones, es menester señalar que el Estatuto General de Contratación, previó en el marco de la responsabilidad en el ejercicio de la actividad contractual las siguientes disposiciones:

“ARTÍCULO 51. DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. *El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley”.*

“ARTÍCULO 62. DE LA INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO. *La Procuraduría General de la Nación y los demás agentes del ministerio público, de oficio o a petición de cualquier persona, adelantarán las investigaciones sobre la observancia de los principios y fines de la contratación estatal y promoverán las acciones pertinentes tendientes a obtener las sanciones pecuniarias y disciplinarias para quienes quebranten tal normatividad”.*

Así las cosas, en lo que atañe, a este primer argumento de defensa, no está llamado a prosperar, habida cuenta que la acción disciplinaria, por verificar el cumplimiento de los deberes funcionales, no está sujeta al control de legalidad que realice la jurisdicción contenciosa frente a los actos administrativos.

ii) En lo que respecta, al segundo de los fundamentos de la defensa, encuentra esta Colegiatura que le asiste razón a la defensa, para concluir que **ÁLVARO LEYVA DURÁN**, era competente para ordenar una suspensión dentro del proceso de licitación pública, y que dicha suspensión no comporta de suyo un acto irregular.

La responsabilidad que se endilga en su contra, parte de lo previsto en el artículo 11 de la Ley 80 de 1993, que establece que la competencia para ordenar y dirigir los procesos contractuales es del jefe o representante de la entidad.

En ese sentido, se ha precisado que, al Fondo Rotatorio del Ministerio de

¹²⁹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA Bogotá, D.C., ocho (8) de julio de dos mil diez (2010) Radicación número: 11001-03-24-000-2005-00092-01



Relaciones Exteriores, conforme a lo previsto en el artículo 2 del Decreto Ley 20 de 1992, le corresponde celebrar todos los actos y contratos, necesarios para atender oportuna y eficientemente las necesidades del Ministerio de Relaciones Exteriores, y que la representación legal del Fondo Rotatorio, conforme lo prevé el artículo 3°, está a cargo del Ministro de Relaciones Exteriores, quien podrá delegarla en los Viceministros, el Secretario General, el Subsecretario de la Secretaría General o el Subsecretario de Asuntos Administrativos, función que había sido delegado en el Secretario General del Ministerio a través de la Resolución No. 2638 de 2019, y que el Ministro **LEYVA DURÁN** reasumió el 5 de septiembre de 2023, mediante la Resolución No. 7076, conforme a la cual, declaró desierto el proceso de licitación y la declaratoria de urgencia manifiesta, de ahí que no haya duda, que conforme a dicha potestad pudiera ejercer los actos propios como responsable de la actividad contractual, entre estos, la suspensión del proceso.

Ahora frente a la medida de suspensión, se precisa que no se ha realizado reproche por este hecho en particular, en tanto los cuestionamientos provisionales realizados, obedecen a la aplicación de las figuras de la declaración de desierto y de urgencia manifiesta, presuntamente, sin que se acreditaran las causales para ello, en uno y otro evento.

iii) En cuanto al tercer argumento, no comparte la Colegiatura las apreciaciones de la defensa, por cuanto si bien, en la decisión de declarar desierto la licitación, se adujo que ello obedecía a las recurrentes observaciones que habían presentado los posibles interesados, en punto a una posible limitación al principio de libre concurrencia, al consagrar requisitos que solo podía cumplir el único oferente que se presentó, lo cierto, es que el Ministro en su decisión, no se ocupó de señalar, las razones por las cuales, se consideraba que el proceso se había estructurado de tal manera que no se garantizaba el principio de selección objetiva.

Como fue analizado en el análisis de la tipicidad, en lo que atañe al cargo primero, se reprocha a **LEYVA DURÁN** que no hubiera argumentado las razones, por las cuales, no se podía dar la selección objetiva a partir de la propuesta presentada por la UT PASAPORTES 2023, conforme a la evaluación y recomendación del Comité Evaluador, con el visto bueno del Comité Asesor de Contratación. Como allí quedo referido en la decisión, no se expusieron cuáles habrían sido los requisitos, ni porque razón, solo podían ser cumplidos por el proponente único que se presentó.

La decisión se ocupó de traer a colación dichas observaciones, en las cuales a juicio de los interesados se habían considerado condiciones restrictivas que limitaban el principio de libre concurrencia, y de citar jurisprudencia al respecto, sin haber puntualizado ni analizado dichos requisitos.

Aduce la defensa, que la entidad reconoció que se habían desconocido principios inherentes a la contratación estatal, por el hecho de exigirse algunos condicionamientos que solamente podía cumplir el único oferente que participó en el proceso de licitación, a su vez que aceptó que los requisitos exigidos excluían la participación de varios proponentes en beneficio de uno solo, lo cual



resultaba contrario al principio de selección objetiva. Aspecto frente al cual, ha considerado esta Colegiatura que no cumplió el Ministro con su deber funcional de sustentar las razones para dicha consideración, habida cuenta que el Comité Estructurador ya se había pronunciado frente a dichos requisitos, desvirtuando a partir del análisis del equipo interdisciplinario cada uno de estos, echándose de menos en la decisión del Ministro el análisis en torno a los pronunciamientos que previamente había realizado la entidad, así como el nuevo análisis, que lo llevaba a realizar una consideración en sentido diferente.

De ahí que, con las pruebas recaudadas en la etapa de instrucción, no hubiera encontrado esta Sala, fundamentos para considerar que la decisión del Ministro, se hubiera sustentado en elementos concretos frente a la consagración de requisitos restrictivos, dirigidos a que solo la UT PASAPORTES 2023, pudiera acreditar, por el contrario, como se expuso en el respectivo análisis probatorio, se colige que la determinación de los requisitos, fue consecuencia de un trabajo elaborado desde diferentes áreas de la entidad, y conforme a unos parámetros legales, se insiste, no hay hasta este momento prueba que señale lo contrario.

Además, es importante resaltar, que dentro de las pruebas recaudadas, no se conoció que la entidad hubiera adelantado actuación alguna tendiente a cuestionar la legalidad del pliego de condiciones, situación que por lo menos hasta el 5 de diciembre de 2023, fecha en que rindió testimonio el apoderado de la UT PASAPORTES 2023, permitía establecer que seguía vigente el pliego de condiciones, por tanto pese a reconocer el Ministro en su decisión del 13 de septiembre de 2023, a través de la cual declaró desierto el proceso, que el documento estaba mal estructurado, en punto a que no garantizaba el principio de selección objetiva, no se había cuestionado su legalidad.

Conforme a lo anterior, se resalta, que no ha sido el fundamento referido al proponente único, el que sustenta el reproche que realiza la Procuraduría, pues en efecto como lo alude el defensor, la declaratoria de desierta no estuvo motivada en este supuesto, situación que se aborda para considerar que ante una propuesta única que cumple con todos los requisitos, como lo determinó la entidad, y respecto, de lo cual, no hay prueba que lo controvierta, existe el deber de adjudicar el contrato, habiéndose probado que se había presentado y evaluado una única propuesta que cumplía con los requisitos.

Además, ha señalado el defensor, que el Ministro **ÁLVARO LEYVA** al momento, que reasumió la dirección de la actividad contractual, adelantó una valoración del proceso, en particular respecto de los requisitos habilitantes y los criterios de selección, lo que le permitió advertir el desconocimiento de los principios de selección objetiva, transparencia, igualdad y libre concurrencia, no obstante, como lo hemos señalado la valoración consistió en señalar que se habían presentado recurrentes observaciones en ese sentido, sin plasmar el análisis concreto y la valoración que había realizado frente a cada uno de estos requisitos, incumpléndose con el deber de motivar en ese sentido la decisión, pues las valoraciones, que en ese sentido había realizado, no fueron plasmadas en su decisión. No le asiste, entonces, razón a la defensa en este aspecto.



iv) Ahora, en cuanto, al último de los argumentos de la defensa, referido a la declaratoria de urgencia manifiesta, en primer lugar, como ya se expuso, se descarta que la Procuraduría tenga que asumir, como lo refiere el defensor que fue un acto que se expidió con estricto apego al ordenamiento jurídico, y por tanto, no pueda ser objeto de análisis.

No se comparte la apreciación del abogado defensor, al circunscribir el hecho que motivó la urgencia manifiesta, a un escenario de fuerza mayor, pues como lo referimos en el análisis de la tipicidad, en lo que atañe al cargo segundo, no se considera esta como una situación imprevisible, en el entendido que la misma se había originado en la previa decisión adoptada por el Ministro de Relaciones Exteriores, de declarar desierta la licitación pública, lo que le permitía conocer el fundamento y las consecuencias de la decisión, descartándose por ello que le fuera imposible de precaver, fundamentos que se acogen a la decisión adoptada por la Contraloría General de la República, que determinó que la declaratoria no se ajustaba a los presupuestos normativos, al considerarse que no se había configurado un escenario de fuerza mayor, situación que dio lugar a que el ente fiscal, compulsara copias para la respectiva investigación disciplinaria, conforme se ordenó en la Resolución No. 002 – 2023 de 13 de diciembre de 2023, y que en el marco de esta investigación, con los elementos de juicio hasta este momento aportados se considere que en efecto se comparte esa apreciación al no adecuarse la situación fáctica a las causales invocadas, de ahí que al tenor del principio de legalidad la declaratoria, procede únicamente, por los eventos contenidos en la ley, no siendo de recibo razones distintas para fundamentarla.

De modo, que si bien la finalidad de la contratación directa en virtud de la aplicación de esta figura, estaba dirigida a garantizar la prestación del servicio de expedición de pasaportes, vinculado este con la garantía de derechos fundamentales, situación que no se cuestiona, se colige con las pruebas analizadas en esta etapa del proceso, que se hizo un uso indebido de esta modalidad, al no adecuarse a los presupuestos consagrados en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, en particular, en lo que atañe a una fuerza mayor.

No tienen entidad suficiente los argumentos defensivos, para desvirtuar los razonamientos de la Sala, por lo tanto, no se accede a la solicitud de archivo que deprecia el togado. Por el contrario, están dados los presupuestos formales y sustanciales para llamar a juicio disciplinario al Dr. Leyva Duran, por la presunta comisión de dos faltas gravísimas cometidas en concurso heterogéneo, a título de dolo las dos. Además, se estima procedente analizar si se amerita disponer en su contra la Suspensión Provisional del cargo y las funciones de Canciller.

VII. SUSPENSIÓN PROVISIONAL

7.1 Presupuestos normativos de la suspensión provisional.

Consagra el artículo 217 del C.G.D, respecto de la medida de suspensión provisional que *“Durante la investigación disciplinaria o el juzgamiento por faltas calificadas como gravísimas o graves, el funcionario que la esté adelantando podrá ordenar motivadamente la suspensión provisional del servidor público, sin*



derecho a remuneración alguna, siempre y cuando se evidencien serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio público posibilita la interferencia del autor de la falta en el trámite de la investigación o permite que continúe cometiéndola o que la reitere.”

Así entonces los supuestos que habilitan la adopción de la medida de suspensión provisional son: i) que se ordene en unas determinadas etapas procesales, investigación disciplinaria o el juzgamiento, ii) la falta investigada debe ser grave o gravísima, iii) la permanencia en el cargo o servicio público lleva a que interfiera en el trámite de la investigación o continúe cometiéndola o que la reitere.

La norma advierte que “el término de suspensión provisional será de tres meses, prorrogable hasta en otro tanto. Dicha suspensión podrá prorrogarse por otros tres meses, una vez proferido el fallo de primera o única instancia.”

Al respecto precisa esta Colegiatura que, aunque la norma precisa que el término de la suspensión provisional y de sus prorrogas es de tres (3) meses, debe ser interpretado como el límite máximo, por el cual se puede tomar la medida, esto es, que puede ser inferior cuando las circunstancias que la sustentaron, así lo indiquen.

Así consagra el inciso final de la norma que “Cuando desaparezcan los motivos que dieron lugar a la medida, la suspensión provisional deberá ser revocada en cualquier momento por quien la profirió, o por el superior funcional del funcionario competente para dictar el fallo de primera instancia.”

Respecto de las causas que justifican la adopción de la medida ha dicho la Corte Constitucional¹³⁰:

“De tal manera que existen sólo tres causas que podrían justificar que el funcionario que adelanta la investigación o el juzgamiento, ordene la suspensión provisional del servidor:

- (a) Que permanecer en el cargo, función o servicio posibilita la interferencia del servidor en el trámite de la investigación.
- (b) Que permanecer en el cargo, función o servicio permita la continuación de la comisión de la falta por la que se le investiga o juzga.
- (c) Que permanecer en el cargo, función o servicio permita que se reitere la falta por la que se le investiga o juzga.

En cuanto a las tres causales de suspensión provisional de un servidor dentro de un proceso disciplinario, es posible deducir que el fin que persigue el legislador con la causal primera, es asegurarse que el proceso se adelante en correcta forma evitando que quien es investigado o juzgado pueda llegar a interferir en él valiéndose de su cargo, función o servicio, entorpeciendo así el proceso disciplinario. Las causales segunda y tercera, por su parte, están referidas,

¹³⁰ Sentencia C – 450 de 2003.



ambas, a la preocupación de que continúe o se repita la falta que originó el proceso. Estas causales salvaguardan aquellos bienes jurídicamente tutelados que hubieren sido posiblemente lesionados en forma gravísima o grave, mediante la eliminación de la posibilidad de que sigan siendo o vuelvan a ser afectados por la conducta del servidor investigado o juzgado.

No basta la sospecha de que estas causales pueden llegar a presentarse. Es necesario que respecto de su ocurrencia “se evidencien serios elementos de juicio”.

Es importante, también, subrayar que la medida provisional es justificada por el propio legislador a la luz de unos fines específicos. El fin de evitar que se interfiera la investigación consulta la protección de todos los principios e intereses constitucionales desarrollados por el derecho disciplinario. El fin de evitar que la falta continúe o se reitere también apunta en esta dirección, sin que pueda interpretarse como la introducción de ideas asociadas al peligrosismo. De lo que se trata es de precaver que una conducta objetiva de la cual existen serios y evidentes elementos de juicio, se prolongue en el tiempo una vez realizada. Dicha prolongación puede tener dos modalidades: la simple continuación o la reiteración de la conducta ya realizada. No se está, entonces, ante un juicio anticipado acerca de la personalidad del servidor público investigado o juzgado disciplinariamente sino ante una facultad derivada de la valorización de elementos probatorios relativos al acto que disciplinariamente se le imputa”.

De modo que “es explicable la existencia de la suspensión provisional precisamente para asegurar el cometido de la prevalencia del interés general sobre el particular, como pilar fundamental del Estado Social y Democrático de Derecho. La medida se explica en aras de garantizar y reafirmar la conveniencia de la legalidad, moralidad y eficiencia propias de la función pública”.¹³¹

Respecto de la naturaleza de esta medida, ha advertido el Alto Tribunal, que no implica una decisión sobre la responsabilidad del procesado, ni puede considerarse en sí misma como una sanción¹³², con la misma no se compromete el derecho al debido proceso, en tanto no supone una decisión final sobre los hechos investigados, sino que representa una medida excepcional, con unos fines específicos soportada en la necesidad de protección del interés general.

Así “la regulación prevista garantiza la buena marcha y la continuidad de la función pública, sin que con ello se afecte el empleo ni se atente contra la honra ni el debido proceso del disciplinado, porque en el curso de la investigación el servidor público tiene la oportunidad de desvirtuar la acusación que se le

¹³¹ Sánchez Herrera, Esiquio Manuel, *Dogmática Practicable del Derecho Disciplinario*, Ediciones Nueva Jurídica, cuarta edición, páginas 400 – 401.

¹³² En sentencia C – 086 de 2019 señaló la Corte Constitucional que “la suspensión provisional no implica de ningún modo una decisión sobre la responsabilidad del procesado, ni puede considerarse en sí misma como una sanción, aunque esto no impida que, si se llegare a imponer posteriormente una sanción que consista en la suspensión, el tiempo de la suspensión provisional se tenga en cuenta para la suspensión sanción”.



*imputa a fin de que sea reintegrado al servicio, con el reconocimiento de lo dejado de percibir*¹³³.

Además de los requisitos señalados, esta medida cautelar, está sujeta a ciertas garantías, “Las primeras, buscan garantizar que cuando el funcionario decida ejercer su facultad de suspensión provisional, lo haga por motivos reales que deben subsistir durante el lapso que dure la suspensión, so pena de comprometer su responsabilidad personal, y las segundas, se enderezan a que la suspensión no se ordene sin antes haberse seguido un proceso que le permita al servidor conocer la motivación de la orden, defenderse y esgrimir sus argumentos en contra de la decisión”.¹³⁴

Este instituto jurídico fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante las sentencias C-450 de 2007¹³⁵ y C-086 de 2019, en las cuales se indicó que la decisión de suspensión provisional es constitucional, entre otros, debido a (i) la finalidad constitucional y la naturaleza jurídica; (ii) la exigencia del cumplimiento de criterios objetivos para su imposición; y (iii) las garantías que caracterizan su procedimiento, como la necesaria proporcionalidad y razonabilidad de la medida; y la posibilidad de ser controlada en el marco disciplinario y judicial.

La Corte Constitucional¹³⁶, ha hecho alusión a cada uno de estos parámetros.

“(i) Finalidad constitucional y naturaleza jurídica. La suspensión provisional busca garantizar la eficacia del proceso disciplinario, en beneficio del interés general y el correcto desarrollo de la función pública. Se trata de un mecanismo temporal, no sancionatorio y, por ende, no implica una decisión sobre la responsabilidad del procesado, ni la valoración sobre la culpabilidad.

(ii) Criterios objetivos

La decisión debe ser motivada y, en desarrollo de ese ejercicio argumentativo, se debe evidenciar el cumplimiento de las siguientes condiciones:

(a) Cualificación especial del sujeto disciplinable. La medida implica que el presunto responsable de la falta disciplinaria se encuentre en ejercicio de un cargo, función o un servicio público.

(b) Oportunidad. La suspensión se puede ordenar “durante la investigación disciplinaria o el juzgamiento”.

c) Calificación de las faltas. La medida se puede asumir ante faltas “gravísimas o graves”.

d) Serios elementos de juicio sobre riesgos objetivos. La suspensión solo se puede ordenar cuando se evidencien “serios elementos de juicio” que permitan inferir que la permanencia en el cargo, función o

¹³³ C- 280 de 1996

¹³⁴ Sentencia C – 450 de 2003.

¹³⁵ El cargo de inconstitucionalidad fue, entre otros, el desconocimiento de la supuesta afectación a la presunción de inocencia.

¹³⁶ Sentencia T - 433 de 2019



servicio público posibilita la consumación de los siguientes riesgos: (i) la interferencia por parte del procesado en la investigación; (ii) la continuación de la comisión de la falta; o (iii) la reiteración de la misma. Particularmente, en relación con estas dos últimas premisas, la Corte Constitucional ha señalado que permiten salvaguardar los bienes jurídicamente tutelados “mediante la eliminación de la posibilidad de que sigan siendo o vuelvan a ser afectados por la conducta del servidor investigado o juzgado”.

iii) Garantías

La suspensión provisional exige el cumplimiento, al menos, de las siguientes garantías: (a) la motivación de su imposición, que permite el control de la decisión en el marco disciplinario y judicial; (b) el ejercicio de defensa y contradicción, mediante los recursos administrativos como la reposición, cuando proceda, el grado de consulta y el ejercicio de acciones judiciales, como la tutela; (c) la revocabilidad inmediata de la medida cuando desaparezcan los motivos que dieron lugar a su imposición; (d) la limitación temporal de su duración que, salvo los casos de prórroga, no puede superar los tres meses; (e) la responsabilidad disciplinaria del funcionario que asume la medida. Así como la proporcionalidad y razonabilidad de la medida.

*En relación con este último criterio, es decir, la necesaria **proporcionalidad y razonabilidad de la suspensión provisional**, es importante resaltar que una medida cumple con estos criterios cuando, primero, atiende a fines constitucionalmente válidos, entre estos, “el acatamiento de los fines de la función pública como elemento estructural de la prevalencia del interés general” es decir, la eficiencia, economía, igualdad, celeridad, imparcialidad y publicidad, así como la “moralidad pública”; y, segundo, cumple los requisitos establecidos en la ley para la imposición de la restricción.*

*Adicionalmente, al estar comprometidas garantías superiores como los derechos políticos y, a la vez, el interés general, puede resultar procedente acudir a el (sic) test de razonabilidad y el juicio de proporcionalidad, que son herramientas jurídicas utilizadas para evidenciar si una medida resulta constitucional en consideración al fin perseguido. Particularmente, el principio de **razonabilidad** constituye un “instrumento de control sobre las actuaciones de las autoridades estatales, pues en un Estado Social y Constitucional de Derecho, estas deben orientarse al cumplimiento de fines constitucionalmente legítimos. Si esas medidas tocan derechos fundamentales, no sólo deben ser razonables sino que, además, deben resultar proporcionados”.*

La proporcionalidad constituye una prohibición de exceso. Desde esta perspectiva “(l)a proporcionalidad de la medida provisional depende de que ésta propenda por los fines que la justifican”. En términos generales el juicio de proporcionalidad exige estudiar si el impacto sobre los derechos fundamentales cumple con los siguientes tres criterios: (i) idoneidad: exige verificar la adecuación de la medida para alcanzar un fin constitucionalmente legítimo; (ii) necesidad: implica analizar si existen medidas alternas con mayor o igual eficacia para lograr el fin propuesto, las cuales afectan en menor grado las garantías comprometidas; y (iii) proporcionalidad en sentido estricto: busca estudiar la proporcionalidad entre medios y fines “es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes”.

(v) Control disciplinario y judicial



La verificación del cumplimiento de los anteriores parámetros se encuentra supeditada al control disciplinario y judicial. "Si bien el ejercicio de estos controles no afecta, al menos en principio, el inmediato cumplimiento del acto, se debe destacar que la suspensión puede ser revisada por autoridades disciplinarias y judiciales, distintas a las que toman la medida y con la independencia que les brinda, a los primeros, la circunstancia de ser sus superiores funcionales y, a los segundos, el hecho de pertenecer a otro órgano del Estado, como es el judicial".

7.2 Caso concreto.

Conforme lo previsto en el artículo 217 del C.G.D y lo establecido en la jurisprudencia constitucional, se procede a evaluar los presupuestos para la adopción de la medida.

En primer lugar, se tiene que **ÁLVARO LEYVA DURÁN** se encuentra en **ejercicio de sus funciones como Ministro de Relaciones Exteriores**, en ese sentido, se encuentra satisfecho el primer requisito.

En este punto, se precisa que la medida cautelar que nos ocupa, se adopta únicamente frente al disciplinable **LEYVA DURÁN**, teniendo en consideración que frente a los comportamientos que se reprochan, fue quien fungió como responsable de la actividad contractual del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Lo anterior, teniendo en consideración, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto Ley 20 de 1992, la representación legal de dicho Fondo, está a cargo del Ministro de Relaciones Exteriores, quien podrá delegarla en los Viceministros, el Secretario General, el Subsecretario de la Secretaría General o el Subsecretario de Asuntos Administrativos.

A través de la Resolución No. 7076 de 5 de septiembre de 2023, **LEYVA DURÁN**, reasumió la función de dirigir el proceso contractual de la licitación pública No. LP-001-2023, que se había delegado en el Secretario General del Ministerio, a través de la Resolución No. 2638 de 2019.

Por lo expuesto, la responsabilidad en la dirección del proceso contractual, con ocasión del objeto de la referida licitación, esto es, suministrar, formalizar, y prestar el servicio de personalización, custodia y libreta de pasaportes, recae en el Ministro de Relaciones Exteriores **ÁLVARO LEYVA DURÁN**.

Así las cosas, la medida no afecta al disciplinable **JOSÉ ANTONIO SALAZAR RAMÍREZ**, en su condición de Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores, de suerte que la delegación que recaía en el titular de dicho cargo, fue reasumida por el Ministro, quien asumió el control de la actividad, y en virtud de ello procedió a la declaratoria de desierta de la licitación y con base a ello a la declaratoria de urgencia manifiesta, con fundamento en la cual se suscribió el contrato para la prestación del referido servicio, y en ese orden el investigado **SALAZAR RAMÍREZ**, no tendría la posibilidad, al no ser el responsable de la actividad contractual, de reiterar la comisión de la presunta falta que se investiga, y por ende de afectar con su proceder la prestación del servicio.



En segundo lugar, respecto de la **oportunidad procesal**, la adopción de la medida cautelar se realiza durante la etapa de investigación disciplinaria, la cual se impone en la misma providencia, en la que se formulan cargos al doctor **LEYVA DURÁN**, conforme a la apertura de investigación disciplinaria ordenada a través de auto de 18 de septiembre de 2023, por lo cual se encuentra acreditado el requisito previsto en el inciso primero del artículo 217 del C.G.D.

En tercer lugar, en cuanto a la **naturaleza de la falta**, la exigencia consiste en que la conducta objeto de la actuación disciplinaria, debe ser susceptible de investigarse y/o adecuarse en una falta disciplinaria gravísima o grave.

Conforme a los cargos, que en la presente providencia se le formulan al disciplinable **ÁLVARO LEYVA**, se le reprocha, en lo que atañe al cargo primero, la posible incursión en la falta descrita en el **numeral 3 del artículo 54 del CGD**, al participar en la etapa precontractual dentro del proceso de Licitación Pública LP – 001 de 2023, con desconocimiento de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, al haber declarado desierto el proceso de licitación pública, a través de la Resolución No. 7485 de 13 de septiembre de 2023, sin que se acreditaran las causales para dicha declaratoria.

Respecto del segundo cargo, por posible incursión en la falta descrita en el **numeral 5 del artículo 54 del CGD**, en virtud de la declaratoria de urgencia manifiesta realizada el 14 de septiembre de 2023 a través de la Resolución número 7541, y suscripción de manera directa del contrato, para la prestación del servicio de suministro de pasaportes, sin que existieran las causales previstas en la ley para dicha declaratoria.

De manera que en la calificación provisional que ha realizado esta Colegiatura, las conductas reprochadas al disciplinable se adecuan a las faltas disciplinarias gravísimas relacionadas con la contratación pública, contenidas en los numerales 3 y 5 del artículo 54 del CGD, y conforme a ello, se colma el requisito atinente a la naturaleza de la falta disciplinaria.

En cuarto lugar, se colige a partir del análisis de los elementos de juicio recaudados objetivamente, en este momento procesal, que la permanencia del disciplinable **ÁLVARO LEYVA DURÁN** en el cargo **posibilita la reiteración de la falta**, situación que debe valorarse conforme al comportamiento investigado, su relación con la función, y los elementos de juicio.

Es así como **LEYVA DURÁN**, en su condición de Ministro de Relaciones Exteriores, y como responsable de la actividad contractual del Fondo Rotatorio de ese ministerio, expidió la Resolución número 7485 de 13 de septiembre de 2023, por la cual se declaró desierto el proceso de licitación pública, decisión que confirmó mediante la Resolución No. 7540 del 14 de septiembre del presente año.

Así mismo, en virtud de dicha potestad expidió la Resolución No. 7541 de 14 de septiembre de 2023, por la cual se declaró el estado de urgencia manifiesta, y suscribió de manera directa el contrato No. 356 de 2 de octubre de 2023, con la



UT Documentos de Viaje 2024, para la prestación del servicio.

En ese sentido, siendo el disciplinable, el responsable de la actividad contractual, es a quien le corresponde ante la declaratoria de desierta de la licitación, dirigir el nuevo proceso de licitación pública, de cara a contratar la prestación del servicio, en el entendido que la contratación realizada de manera directa, con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta, es por el término de 12 meses, en tanto se surte dicho proceso licitatorio, como así quedo expuesto en dicha decisión.

Como se concretó en el análisis de las pruebas, en que se soportó el cargo primero, se evidencia que durante el trámite del proceso de licitación pública, adelantado bajo la dirección del Secretario General, la entidad a través de un Comité Estructurador, diseñó los pliegos de condiciones, y dio respuesta a las observaciones presentadas por los posibles oferentes, proceso dentro del cual, a través del estudio realizado por los funcionarios designados en los componentes técnico, jurídico y económico, se descartó que se hubieran contemplado condiciones restrictivas que limitaran la pluralidad de oferentes.

Respecto del proceso de evaluación, determinó la entidad a través del Comité Evaluador, que la propuesta presentada por la UT PASAPORTES 2023, había cumplido los requisitos habilitantes y obtenido un puntaje de 1000 puntos, por lo cual, recomendó al ordenador del gasto la adjudicación del contrato.

No obstante dicha estructuración y evaluación del proceso, al momento de reasumir la dirección de dicha contratación, procedió el disciplinable a declarar desierto el proceso, decisión que se le ha cuestionado, por presunto desconocimiento de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, que rigen la contratación pública, por a su vez, desconocer la selección objetiva, por cuanto se separó de la recomendación del Comité Evaluador, bajo el argumento, de que se habían presentado recurrentes observaciones, sin embargo, no se concretó en que habrían consistido dichas condiciones restrictivas, ni las razones por las cuales se consideraba que las mismas, solo podían ser cumplidas por la UT PASAPORTES 2023, único proponente que se había presentado, comportamiento que se reprocha en tanto se desconocieron postulados que orientan dichos principios, tales como el acatamiento a las reglas previstas en los pliegos de condiciones, la obligación de adjudicar el contrato a un único oferente, en caso de que este cumpla con los requisitos previstos en el pliego, y que la declaratoria de desierto de la licitación, solo procede en el evento, en que no se pueda realizar la selección, objetiva, situaciones que no fueron observadas en la decisión adoptada por el Ministro.

Ahora, en cuanto al cargo segundo, se le reprochó, la declaratoria de urgencia manifiesta, que realizó en virtud de la declaratoria de desierto, y conforme a la cual, suscribió de manera directa el contrato No. 356 de 2 de octubre de 2023 con la UT DOCUMENTOS DE VIAJE 2024, por el término de doce (12) meses, en tanto se suerte el nuevo proceso de licitación pública.

Decisión que como quedo expuesto, no se ajustó a los presupuestos



normativos señalados en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, al descartarse que la situación estuviera fundamentada en una fuerza mayor, toda vez que su fundamento, devenía precisamente de la falta de pluralidad de oferentes, situación que a su juicio, conllevaba la vulneración de los principios rectores de la contratación estatal, así como el deber de selección objetiva, descartándose por lo mismo que se tratara de un evento imprevisible e irresistible.

En concreto dentro del proceso, se han advertido comportamientos desplegados por el investigado **ÁLVARO LEYVA DURÁN**, que permiten a la Sala, colegir, que existen serios elementos de juicio, para considerar que su permanencia en el cargo permite que se reitere la falta disciplinaria:

i) Las conductas desplegadas por el investigado, frente a los cargos primero y segundo, se derivan de un mismo patrón de comportamiento, esto es utilizar las figuras de la declaratoria de desierta de la licitación y la urgencia manifiesta, sin que estuvieran dados los presupuestos facticos y normativos, que en cada caso se han previsto para su aplicación. Así frente al primer evento, declaró desierta la licitación sin que se acreditara la única exigencia que establece la Ley 80 de 1993, esto que se presenten causas o motivos que impidan la selección objetiva, sin que, frente al caso, en el acto administrativo que la declaró, se hubieran concretado las razones por las cuales, no se cumplía con la selección objetiva con la propuesta presentada por la UT PASAPORTES 2023, a la cual, el Comité Evaluador, había recomendado adjudicarle el contrato por haber obtenido el puntaje máximo de 1000 puntos en la evaluación. Por su parte, en cuanto a la declaratoria de la urgencia manifiesta, la que sustentó en la causal de fuerza mayor, dicha situación fue descartada en el control realizado por la Contraloría General de la República, al determinarse que el hecho que la motivó no surgía de un acontecimiento imprevisible e irresistible, sino como consecuencia de la decisión de la declaratoria de desierta de la licitación adoptada por el mismo funcionario y que atañe a aspectos propios del trámite contractual.

De manera que el funcionario, soportó, sus decisiones, como consta en los referidos actos administrativos, en situaciones fácticas y jurídicas que no se adecuaban a las causales previstas en las normas, y que, por tratarse en ambos de casos de medidas excepcionales, frente al curso normal de los procedimientos de selección, se exige con mayor rigor que los eventos que la soportan se ajusten plenamente a las causales legales.

ii) Las pruebas practicadas, demuestran que las decisiones del Ministro, con ocasión del proceso licitatorio fueron adoptadas de manera unilateral, en contravía de las recomendaciones emitidas por los funcionarios que participaron en el proceso.

El Comité Evaluador, equipo interdisciplinario conformado por 5 funcionarios de diferentes áreas de la Cancillería, con el visto bueno del Comité Asesor en contratación, recomendó al ordenador del gasto que adjudicara el contrato a la propuesta presentada por la UT PASAPORTES 2023, conforme consta en el informe final de evaluación, recomendación que fue acogida por el Secretario General, JOSÉ ANTONIO SALAZAR RAMÍREZ, en ese momento ordenador del



gasto. Así lo expuso en su testimonio la doctora Lida Rodríguez Gutierrez, Coordinadora de Contratación¹³⁷, quien al respecto señaló que una vez recibida la recomendación, el funcionario, tomó la decisión de hacer el proceso de adjudicación y para su sorpresa, en el momento en que iba a llevarse a cabo la audiencia de adjudicación el señor Canciller, lo retira de funciones.

Además, la declaratoria de desierto de la licitación, se realizó con base en unos argumentos que contrariaban la labor que a su vez había realizado el Comité Estructurador, conformado por 6 funcionarios, el cual estuvo a cargo de la elaboración del pliego de condiciones, que, conforme a criterios técnicos, jurídicos y financieros, estableció los requisitos habilitantes, y en su momento analizó las observaciones frente a los mismos y de manera concreta dio respuesta a cada uno de los cuestionamientos, desvirtuando que tuvieran un carácter restrictivo. No obstante, la decisión del Ministro se apartó del análisis que ya había realizado este comité, sin analizar los fundamentos que se habían considerado.

Así las cosas, el investigado, asumió la decisión de declarar desierto el proceso de licitación, que había sido estructurado y evaluado, por 11 funcionarios de diferentes áreas, y además con el visto bueno de los miembros del Comité Asesor de Contratación, que no advirtieron ninguna inconsistencia, sin embargo, el Ministro en una decisión inconsulta con dichos comités, y sin sustentar debidamente los argumentos, se apartó de dicha consideración, siendo este un elemento de juicio, que permite considerar que en nuevo proceso de selección LEYVA DURÁN pueda adoptar decisiones sin atender las recomendaciones del comité estructurador, evaluador y asesor de la entidad.

iii) Otro aspecto, que debe considerarse, es que la Contraloría General de la República, realizó seguimiento al trámite de la Licitación Pública No. LP – 001 – 2023, en virtud del cual, se presentó informe interno de seguimiento permanente a los recursos públicos de fecha 11 de agosto de 2023¹³⁸, en el cual se precisaron los riesgos identificados, y se emitieron las conclusiones y recomendaciones, lo cual dio lugar al pronunciamiento de advertencia, contenido en el oficio Radicado 2023EE0135484, de 15 de agosto de 2023¹³⁹ suscrito por el doctor Carlos Mario Zuluaga Pardo, Vicecontralor en Funciones de Contralor General de la República, en el cual se plasmaron las siguientes consideraciones:

“(.....) Este órgano de control observa que el pasado 31 de julio de 2023, ocurrieron dos hitos, en aparente contradicción, que afectan el curso del proceso licitatorio, los que pueden llegar a tener repercusiones sociales y fiscales.

De una parte, se produjo el informe del Comité Evaluador del proceso de Licitación Pública LP – 001 – 2023, que concluye recomendando al ordenador del gasto adjudicar la licitación a un proponente que “se encuentra habilitado en todos los componentes del presente proceso y se considera idóneo para la

¹³⁷ Cfr. Acta a folios 220 – 221 y grabación en CD a folio 225 Cuaderno principal 2

¹³⁸ Cfr. Folios 557 – 568 Cuaderno principal 3

¹³⁹ Cfr. Folios 549 – 561 Cuaderno principal 3



ejecución del contrato". Por la otra, el mismo día, se expide la Resolución número 5778 "Por medio de la cual se suspende el proceso de la licitación pública No. LP-01-2023".

(.....) En caso de retrotraerse actividades del proceso licitatorio, se evidenciarían falencias de la administración en la elaboración del pliego de condiciones y/o en la atención y explicación de los interrogantes formulados en su momento por los posibles oferentes.

Adicionalmente, está el riesgo antijurídico en caso que el proponente que obtuvo el mayor puntaje según el informe del Comité Evaluador, no resulte favorecido bajo las condiciones ajustadas del proceso que llegaren a establecerse y demande por perjuicios.

También se observa que se aumenta la probabilidad de ocurrencia del riesgo de retraso en la suscripción y/o perfeccionamiento del contrato.

Así las cosas, este ente de control insta al representante legal del Fondo que adelante las gestiones necesarias para llevar a feliz término el proceso licitatorio y se pueda ofrecer el servicio a connacionales y extranjeros en las condiciones de oportunidad y calidad requeridas..."

iv) Un comportamiento similar, asumió el Ministro respecto del trámite adelantado en el comité de conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio, con ocasión de la solicitud de conciliación extrajudicial convocada por la UT PASAPORTES 2023.

Las pruebas aportadas a la investigación, demuestran que en el citado comité se realizaron sesiones los días 24 de noviembre, y 14 y 18 de diciembre de 2023, y como resultado de las mismas, en la sesión del 14 de diciembre, se presentó como fórmula conciliatoria que *"Atendiendo a lo señalado por la Contraloría General de la República, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y la recomendación del apoderado Germán Calderón España, el Comité de Conciliación del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio concilia la pretensión presentada por el convocante de revocar las resoluciones 7485 y 7540 de 2023, en el entendido de que ésta implica el ejercicio discrecional de la competencia, contemplada en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011..."* empero, el Canciller, a pesar de la consideración de los demás miembros del comité, a través de la jefe de la oficina jurídica, remitió escrito, donde indicaba que su voto era no conciliar, argumentando que no se accedía a la solicitud de revocatoria directa de las Resoluciones 7485 y 7540 de 2023, puesto que las mismas se encontraban amparadas bajo el principio de presunción de legalidad, y en cuanto a las pretensiones económicas solicitadas por la UT PASAPORTES 2023 no existía estudio o dictamen técnico o financiero en la solicitud de conciliación que sustentara los presuntos perjuicios causados en contra del convocante.

La anterior situación, pone en evidencia que la decisión del Canciller, fue adoptada en sentido contrario a las recomendaciones que en su mayoría había adoptado el comité de conciliación.



v) Igualmente, el Canciller en su decisión, desconoció el análisis y la recomendación realizada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el sentido de hacer mesas de trabajo con la UT PASAPORTES 2023 y buscar fórmulas de arreglo, ante la alta vocación de prosperidad que tenía el cargo referido a la falsa motivación de las resoluciones 7485 y 7540 de 2023, a través de las cuales, se declaró desierta la licitación y se resolvió el recurso de reposición que confirmó la decisión.

Como quedo expuesto, en el análisis probatorio, en lo que atañe al cargo primero, la Agencia presentó en el comité de conciliación de la entidad realizado el 24 de noviembre de 2023, el documento denominado *"ANALISIS SOLICITUD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL UT PASAPORTES 2023 VS FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA"*.¹⁴⁰, en el cual se planteó la posición de la entidad, respecto de los fundamentos de la solicitud de conciliación, de cara a una eventual demanda, y frente al cargo de falsa motivación por error de derecho de las citadas resoluciones, determinó que tenía alta vocación de prosperidad por cuanto, no existían situaciones que impidieran una escogencia objetiva del adjudicatario y, como consecuencia, no había lugar a la declaratoria de desierta, dado que en el acto administrativo la entidad no había expuesto cuales eran las reglas que habían sido estipuladas en el pliego de condiciones que presuntamente fueron infringidas, tampoco determinó de forma clara y expresa cuales fueron los criterios de comparación en los que incumplía la UT PASAPORTES 2023, por cuanto, lo que se demostraba era que la misma había sido habilitada técnica y económicamente, además cumplía con todas las condiciones previstas en el pliego, y tampoco podía aducirse como causal válida de declaratoria de desierta tratarse de un proceso con un único proponente.

Aunado a lo anterior, la directora de la Agencia Dra. Martha Lucia Zamora, y los funcionarios Cesar Méndez Becerra Director de Defensa Nacional, y Alexandra Forero Forero, experta adscrita a esta dirección, en testimonio rendido en esta investigación, expusieron los fundamentos que fueron analizados en el trabajo elaborado desde el equipo de defensa jurídica, conforme a los parámetros de riesgo evidenciados, advirtiendo que la desierta de la licitación tenía sus debilidades, por lo cual, se sugirió al comité de conciliación que deberían considerar una propuesta de arreglo y evitar la demanda.

En ese sentido, se advierte que el investigado, no observó las recomendaciones de la Agencia, en primer lugar, por cuanto, no se concretaron las mesas de trabajo con miras a escuchar las propuestas de la UT PASAPORTES 2023. Así lo indicó el funcionario, Cesar Méndez Becerra¹⁴¹, que al respecto señaló que después de atender la recomendación de la Agencia para que se hicieran mesas de trabajo con los señores de Thomas Greg, se alcanzó a citar a una mesa de trabajo para el 29 de noviembre de 2023, la cual finalmente fue cancelada. Además, no se tuvo en cuenta la consideración en el sentido de buscar un acuerdo ante la alta probabilidad que en el escenario judicial prosperara el cargo referido a la falsa motivación de las resoluciones que

¹⁴⁰ Cfr. Folios 407 – 423 Cuaderno principal 3

¹⁴¹ Cfr. Acta a folio 357 y grabación a folio 358 Cuaderno principal 2



ordenaron la declaratoria de desierta y la confirmación de la decisión.

vi) Tampoco puede pasarse por alto, lo que bajo la gravedad de juramento informó la Dra. Martha Lucia Zamora,¹⁴² frente a los hechos ocurridos en las instalaciones de la Casa de Nariño, el lunes 27 de noviembre, cuando el Canciller Álvaro Leyva le reclamó por la posición de la Agencia en el comité de conciliación, al respecto señaló la funcionaria, que Canciller le expresó las siguientes palabras *“yo tengo que hablar con usted “usted está diciendo que yo estoy haciendo cosas ilegales” “en el comité ustedes recomendaron que allí se habían cometido cosa ilegales”* a lo cual ella le contestó que la agencia estaba actuando en cumplimiento de sus funciones, y que tenían que prevenir al Estado una pérdida de recursos cuando la situación era absolutamente difícil de poderla defender ante lo cual el Canciller respondió *“no, a mí que me importa que condenen al Estado eso se demora mucho tiempo, entonces usted que me va a ir a cobrar a la tumba, me va a ir a notificar a la tumba”*.

Informa, la Dra. Martha Lucia, que cuando ya se estaba retirando de las instalaciones, nuevamente el Dr. Leyva Durán, le manifiesta ***“usted no defiende al presidente” “usted no entendió la orden del presidente yo sí lo defendiendo, y le voy a decir ya al presidente que usted no cumplió con la orden de él”***. Resaltado nuestro

vii) Además, consta que el abogado Calderón España, a quien el Ministerio de Relaciones Exteriores, le otorgó poder para representar a la entidad ante la solicitud de conciliación interpuesta por el apoderado de la UT PASAPORTES 2023, y ante un eventual medio de control jurisdiccional ordinario administrativo, presentó renuncia al poder, el 13 de diciembre de 2023¹⁴³. Es importante resaltar que el profesional, participó en la sesión del comité realizado en la Cancillería los días 24 de noviembre¹⁴⁴ en la cual estuvo a favor de la posición de la Agencia de Defensa Jurídica, en el sentido de hacer mesas de trabajo con el convocante con miras a buscar posibles fórmulas de conciliación, y el 14 de diciembre de 2023¹⁴⁵, en la cual, recomendó conciliar la pretensión presentada por el convocante de revocar las resoluciones 7485 y 7540 de 2023, propuesta que no fue acogida por el Canciller, quedando claro que ha mostrado soberbia, para no conciliar con el demandante a pesar de las recomendaciones efectuadas por el comité de conciliación de la entidad, al punto que debido a su comportamiento, se suscitó la renuncia del abogado Calderón España, quien era del criterio que sería mejor para el Estado Colombiano evitar un pleito respecto de este contrato, para impedir una alta condena a la Nación.

viii) De otra parte, conforme quedo analizado, frente al cargo primero, la decisión del Ministro de declarar desierta la licitación pública, dio lugar a que la UT PASAPORTES 2023, proponente que cumplió con los requisitos habilitantes, y a la que el Comité Evaluador recomendó adjudicar el contrato, hubiera convocado al Ministerio de Relaciones Exteriores a una conciliación extrajudicial, previo a la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, la

¹⁴² Cfr. Diligencia obrante en CD a folio 243 del cuaderno principal 2

¹⁴³ Cf. Folios 619 – 620 Cuaderno principal 4

¹⁴⁴ Cfr. Folios 424 – 476 Cuaderno principal 3

¹⁴⁵ Cfr. Folios 605 – 609 Cuaderno principal 3



cual al haberse declarado fallida, dio por agotado el requisito de procedibilidad exigido para acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya estimación de la cuantía para dicha demanda asciende a la suma de CIENTO SIETE MIL QUINIENTOS SIETE MILLONES CIENTO SESENTA Y TRES MIL SETECIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS (\$107.507.163.749), por concepto de la utilidad dejada de percibir y DIEZ MIL MILLONES DE PESOS (\$10.000.000.000), por concepto de daño reputacional sufridos por los integrantes de la UT PASAPORTES 2023, como consecuencia de los infundados cuestionamientos de que fueron víctimas.

Las pruebas enunciadas demuestran que las decisiones que ha asumido, carecen de fundamento serio, razonable, y debidamente argumentado, contrariando las que sí han sido soportadas fáctica y jurídicamente, entre estas: las adoptadas por los comités estructurador y evaluador de la entidad, que determinaron los requisitos habilitantes y evaluaron una propuesta con el máximo puntaje; las advertencias de la Contraloría General de la República, en punto al riesgo antijurídico en caso de que el proponente que obtuvo el mayor puntaje no resultará favorecido; las recomendaciones de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, cuyo enfoque está orientado precisamente al diseño de estrategias, planes y acciones para la prevención de las conductas antijurídicas, y las acciones que aseguren una adecuada defensa de los intereses litigiosos de la Nación, entidad que recomendó evaluar propuestas de arreglo ante la alta probabilidad de una condena para el Estado; y las recomendaciones del comité de conciliación y del apoderado de la entidad en el sentido de conciliar la pretensión de revocatoria de los actos administrativos, a través de los cuales, declaró desierta la licitación y se confirmó esta decisión.

Así las cosas, existen serios elementos de juicio, para considerar que la permanencia de Leyva Durán como Ministro de Relaciones Exteriores, y en tal virtud responsable de la actividad contractual de la entidad, permite que se reitere la comisión de la falta disciplinaria, por cuanto, han sido varias las ocasiones en que el investigado alejándose de las recomendaciones que la ley y la razón le imponen, ha adoptado decisiones a su capricho. Además del riesgo que con dichas decisiones se causen perjuicios a quienes participan en los procesos de selección y a los recursos del Estado, pues existe una alta posibilidad de condena, como así lo consideró la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y un eventual daño antijurídico, como lo advirtió la Contraloría General de la República, a partir de la decisión de declarar desierta la licitación pública, lo cual contribuye a reafirmar que existen fundados elementos que permiten a la Sala, adoptar la medida, en aras de evitar la reiteración de la falta, y con ello las eventuales reclamaciones en contra del Estado.

El proceder del Ministro, deja en evidencia que ha desatendido de manera consciente la ley, y las recomendaciones de las entidades competentes, lo cual lleva a configurar su actuar como arbitrario, entendido este como el actuar, en el cual *se expresa el capricho individual de quien ejerce el poder sin sujeción a la ley*¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Sentencia No. C-031/95



Teniendo en cuenta que se encuentra por definir el nuevo proceso de licitación pública, y conforme a las circunstancias que han sido precisadas, se estima que LEYVA DURÁN, podría desplegar comportamientos ajenos a los principios que rigen la contratación estatal y la función pública, y que por ende podría conllevar la afectación de derechos fundamentales, desconociendo pilares como la eficiencia que debe orientar la función pública.

En ese sentido, el Canciller, podría reiterar comportamientos que se tipifiquen como falta disciplinaria, al tenor de lo previsto en el numeral 3 del artículo 54 del CGD, esto es *“3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley”*, conforme a la cual se ha adecuado su comportamiento en lo que atañe al cargo primero, por violación de los principios de transparencia, economía y responsabilidad.

Sobre la reiteración de la conducta, esta causal tiene como fin proteger a la administración pública, por lo cual resulta admisible la medida cautelar, para evitar que el disciplinable pueda reiterar como director de la actividad contractual de la entidad, en comportamientos que conlleven la afectación de los citados principios.

La Sala Disciplinaria Ordinaria de Juzgamiento¹⁴⁷, ha sostenido frente a la configuración de la causal de reiteración de la conducta en faltas relacionadas con la observancia de los procesos de selección que, es claro que la permanencia en el cargo de quien participa en la actividad contractual puede conllevar a que se reitere la conducta, por la cual se impulsa la actuación disciplinaria.

Así, cuando el legislador refirió que la permanencia del investigado posibilita la reiteración de la falta hace referencia a la conducta dentro del mismo hecho investigado, y conforme a la falta endilgada, en este caso, la posible violación de los principios de la contratación estatal, con ocasión de la contratación para el suministro de pasaportes.

Teniendo en consideración además que la prestación de servicio público que debe garantizar el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, es inescindible a los derechos fundamentales de la libertad general y a la libre locomoción, al tenor de lo previsto en el artículo 24 de la Constitución Política 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 ...”*, de tal manera que corresponde garantizar a la entidad la oportuna y eficiente prestación de servicio, con plena observancia de las reglas previstas en el estatuto contractual, para la selección del contratista.

De modo que, lo que se pretende es precaver la posibilidad de que el mismo

¹⁴⁷ Procuraduría General de la Nación, Sala Disciplinaria, Auto que resuelve consulta de suspensión provisional del 17 de septiembre de 2019, radicación 161 -7654 (IUS E – 2019 – 425848, IUC-D-2019-1355041). D.P Silvano Gómez Strauch.



sujeto en un nuevo evento, por el cual está siendo investigado proceda en similar o igual forma, teniendo en consideración, que los comportamientos hasta este momento desplegados, permiten colegir que ha desatendido los principios de la contratación estatal, de ahí que se considere que este funcionario en un evento similar, pueda desplegar un comportamiento atendiendo a motivaciones distintas, al cumplimiento estricto de las reglas en esta materia, de suerte que lo que se busca es evitar que con la participación del Ministro en la actividad contractual que le compete al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, se reitere la falta.

En ese orden de ideas, y sin que se entienda un prejuizamiento frente a la responsabilidad del disciplinable, se concluye que existen serios elementos de juicio para considerar, que en el nuevo proceso de licitación puede el Canciller desplegar comportamientos que desconozcan los principios de la contratación estatal consagrados en la Ley 80 de 1993, y como consecuencia de ello, se cause afectación a los oferentes que se presenten al proceso, así como el riesgo de demandas y reclamaciones en contra del Estado, además, de que se materialicen riesgos asociados a la prestación del servicio, y se afecten los derechos fundamentales de los usuarios.

Por lo anterior, con base en las pruebas hasta este momento practicadas y los elementos de juicio considerados, se permite adoptar la adopción de la medida cautelar, pues como se observa su imposición se soporta en la necesidad de evitar que el disciplinable al celebrar nuevos procesos contractuales, afecte el ejercicio de la función pública, con la reiteración de la falta.

En quinto lugar, se advierte que **la medida a imponer satisface con suficiencia los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido**, propios del juicio de proporcionalidad que se exige, que no es otra cosa que entender que, en la potestad disciplinaria, la proporcionalidad opera como un límite condición que prohíbe el exceso o la desproporción y que como concepto jurídico debe entenderse como un conjunto articulado de estos tres subprincipios.

En cuanto a la **idoneidad**, la medida cautelar pretende satisfacer un fin constitucional y legalmente válido, en este caso, en el entendido que le corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, garantizar a todos los colombianos el derecho de acceder a la expedición del pasaporte, con el fin de salir y entrar al país, sin más limitaciones que las que establece la ley, de suerte que se debe garantizar la continua y eficiente prestación del servicio, unido ello, a que la finalidad de la contratación estatal esta supeditada al cumplimiento de los fines del Estado, y para ello se deben respetar los principios que la orientan, en particular la transparencia y la selección objetiva, así como el respeto a los administrados que colaboran con la administración en la consecución de estos fines.

En lo que atañe a la **necesidad**, la medida se justifica, en aras de evitar que el funcionario, en el marco de la actividad contractual del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, y de cara a disponer la contratación para el suministro de los pasaportes, reitere comportamientos, que lo lleven a



desconocer los principios y fines de la contratación estatal, de ahí que se amerita la adopción como una medida protectora de la función pública, de los derechos de los participantes en el proceso, y de la continua y eficiente prestación del servicio que le corresponde garantizar a la entidad.

Respecto de la **proporcionalidad en sentido estricto**, se colige que la restricción al derecho, no es mayor al interés que se busca proteger, pues se trata de una medida cautelar que se impone a **ÁLVARO LEYVA DURÁN**, que valorada conforme al interés protegido, no representa tal intensidad, por cuanto este interés es de superior importancia, dada la afectación que se podría generar frente a valores esenciales como la garantía en la prestación del servicio de expedición de pasaportes, que resulta inescindible al derecho a la libre locomoción, y el adecuado desarrollo de la actividad contractual y de la función pública.

Así las cosas, por cumplirse los presupuestos normativos y resultar una medida idónea, necesaria y proporcional, se ordena la suspensión provisional de **ÁLVARO LEYVA DURÁN** identificado con cédula de ciudadanía No. 17.064.362, en su condición de Ministro de Relaciones Exteriores, por el término de tres (3) meses y sin derecho a remuneración, la cual será objeto de consulta ante el Despacho de la señora Procuradora General de la Nación, conforme lo previsto en el artículo 217 del C.G.D., para lo que se remitirá copia íntegra del expediente.

Por la Secretaría de la Sala se remitirá copia formal de esta decisión al señor Presidente de la República para que la acate y proceda a garantizar el servicio, dirección y funcionamiento de las misiones legales y constitucionales que incumben a la Cancillería, procediendo al encargo o reemplazo del disciplinable. Debe tenerse presente que el cargo de Canciller o Ministro de Relaciones Exteriores no es de elección popular.

VIII. VALORACIÓN DE LA CONDUCTA FRENTE AL DISCIPLINABLE JOSÉ ANTONIO SALAZAR RAMÍREZ.

De conformidad con los hechos disciplinariamente relevantes objeto de la presente investigación disciplinaria, la vinculación de **JOSÉ ANTONIO SALAZAR RAMÍREZ**, deviene por las presuntas irregularidades en que hubiera podido incurrir, debido a que en su condición de Secretario General y en tal virtud delegado conforme a la Resolución No. 2638 de 2019, para dirigir los procesos contractuales del Ministerio y su Fondo Rotatorio ordenó la suspensión del proceso.

En lo que atañe a las actuaciones desplegadas por **SALAZAR RAMÍREZ**, durante el período que estuvo a cargo de la dirección del referido proceso contractual, se verifica lo siguiente:

El **24 de mayo de 2023**¹⁴⁸, profirió el acto administrativo mediante el cual ordenó la apertura del proceso de licitación pública No. LP -001 -2023.

¹⁴⁸ Cuaderno anexo 5



El **25 de mayo de 2023**,¹⁴⁹ se publicó la adenda No. 01, mediante la cual se dispuso el cargue del pliego de condiciones definitivo y se modificó el cronograma de actividades.

El **2 de junio de 2023**¹⁵⁰, se publicó la adenda No. 02, mediante la cual se modificó por segunda vez el cronograma del proceso.

El **9 de junio de 2023**¹⁵¹, el proceso de licitación, tuvo una primera suspensión.

El **5 de julio de 2023**¹⁵², el Secretario General, reanudó los términos del proceso de licitación pública.

El **6 de julio de 2023**, se publicó la adenda No. 03, mediante la cual se modificó el pliego de condiciones en los aspectos “1.1.1.2 VISITA TECNICA”, “1.1.2 EXPERIENCIA HABILITANTE”, “1.2.1 EVALUACIÓN ECONOMICA”, “1.2.2 EVALUACIÓN TECNICA” y “CAPITULO VIII LOS RIESGOS ASOCIADOS AL CONTRATO, LA FORMA DE MITIGARLOS Y LA ASIGNACIÓN DE RIESGOS ENTRE LAS PARTES CONTRATANTES”. Así mismo se modificó el cronograma de actividades¹⁵³.

El **31 de julio de 2023**¹⁵⁴, se publicó el informe final de evaluación, el cual concluyó que la propuesta de la UT PASAPORTES 2023, estaba habilitada en los componentes jurídico, financiero y técnico-económico, a la cual se le asignaron 1000 puntos, y se rechazó la propuesta presentada por la UT LIBRETAS 2023, por lo cual el Comité Evaluador basado en el resultado de la evaluación y con el visto bueno del Comité Asesor de Contratación de la entidad, recomendó al ordenador del gasto adjudicar la Licitación Pública LP-001-2023 al proponente: UT PASAPORTES 2023.

En esta misma fecha, **31 de julio de 2023**¹⁵⁵, el Secretario General, expidió la Resolución No. 5778, por medio de la cual, se suspendió por segunda ocasión el proceso de licitación pública.

El **1 de septiembre de 2023**¹⁵⁶, profirió la Resolución No. 7011, mediante la cual resolvió terminar la suspensión y, en consecuencia, reanudó la licitación.

El **4 de septiembre de 2023**¹⁵⁷, se suscribió la Adenda No. 4, modificando el cronograma y fijando para el 5 de septiembre de 2023, la realización de la audiencia pública.

¹⁴⁹ Cuaderno anexo 5

¹⁵⁰ Cuaderno anexo 6

¹⁵¹ Cuaderno anexo 6

¹⁵² Cuaderno anexo 6

¹⁵³ Cuaderno anexo 6

¹⁵⁴ Cuaderno anexo 7

¹⁵⁵ Cuaderno anexo 7

¹⁵⁶ Cuaderno anexo 7

¹⁵⁷ Cuaderno anexo 7



El 5 de septiembre de 2023¹⁵⁸, el Ministro de Relaciones Exteriores **ÁLVARO LEYVA DURÁN**, expidió la Resolución No. 7076, *“Por la cual se reasume la dirección del proceso contractual de la licitación pública No. LP – 001 – 2023”*, asumiendo a partir de la fecha, el proceso que venía siendo direccionando por el Secretario General del Ministerio.

Conforme a lo anterior, se precisa, que el investigado **SALAZAR RAMÍREZ**, suspendió el proceso en dos oportunidades:

La primera el 9 de junio de 2023¹⁵⁹, con el objeto de *“analizar el conjunto de observaciones allegadas en contraste con las condiciones previamente conocidas por la entidad, de manera que se posibilitase 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”*.

Teniendo en cuenta que, del 24 al 31 de mayo de 2023, los interesados en el proceso habían presentado observaciones al pliego de condiciones definitivos y sus documentos anexos.

Al respecto se verifica que el 2 de junio de 2023¹⁶⁰, el Secretario General, había expedido la Adenda No. 02, con el objeto de modificar el cronograma de actividades. Como sustento de ello, se indicó que, de conformidad con el cronograma adoptado, el 26 de mayo de 2023, se había dado inicio a la audiencia de asignación y distribución de riesgos, y que el 31 de mayo, había fenecido el plazo establecido en el cronograma, para la presentación de observaciones de los documentos definitivos del proceso de selección, etapa que ya se encontraba precluida.

Así mismo, que dentro de la etapa para la presentación de observaciones a los documentos definitivos por parte de los interesados, la entidad recibió un número considerable de observaciones a través de la plataforma Secop II y del medio establecido para documentos confidenciales, por parte de los siguientes interesados:

- SMURFIT KAPPA SECURITY CONCEPTS LIMITED
- CASA DA MONEDA S.A
- IN CONTINU ET SERVICES – IN GROUPE
- PROTACTIS SAS
- THALES COLOMBIA S.A
- THOMAS GREG & SONS
- CADENA SA
- IDEMIA IDENTITY & SECURITY SUCURSAL COLOMBIA
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

¹⁵⁸ Cuaderno anexo 7

¹⁵⁹ Cuaderno anexo 6

¹⁶⁰ Cuaderno anexo 6



Y que en ese sentido, se hacía necesario ampliar el cronograma del proceso con el fin de analizar las observaciones y proyectar respuesta de fondo, para lo cual se había solicitado acompañamiento y participación a las mesas de trabajo a la Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y Colombia Compra Eficiente, a fin de que estas entidades apoyaran la respuesta y justificación a las observaciones, en ese sentido, dentro de la modificación del cronograma, se contempló que la respuesta a las observaciones al pliego definitivo se realizaría el 13 de junio de 2023.

Además, obran actas de reunión del Comité Estructurador ¹⁶¹ realizadas los días 2 de junio de 2023, en la cual consta que se recibió apoyo por parte de la Presidencia de la República, 5 de junio, 6 de junio con apoyo de la Presidencia de la República, 8 de junio, y el 4 de julio, en la cual tuvo lugar la socialización de las respuestas recibidas a los documentos, reunión a la que se convocaron los entes de control.

Conforme a lo anterior, se determina que, mediante acto administrativo de 5 de julio de 2023, el disciplinable **SALAZAR RAMÍREZ**, ordenó reanudar los términos, al haberse surtido las actuaciones administrativas que habían dado lugar a la suspensión.

Así las cosas, conforme a esta primera suspensión, se advierte que la entidad, representada por el Secretario General, motivó las razones de la suspensión y en ese sentido, obran las actas de las reuniones que fueron realizadas con el fin de dar respuesta a las observaciones, esta última reunión se llevó a cabo el 4 de julio de 2023, habiéndose levantado la suspensión al día siguiente. Además, en efecto consta que fueron varias las observaciones presentadas, lo que dio lugar a la elaboración de un documento que como se observó requirió de la reunión de los miembros del Comité Estructurador en varias oportunidades.

Por otra parte, el **31 de julio de 2023**¹⁶², el Secretario General, expidió la Resolución No. 5778, por medio de la cual, se suspendió por segunda ocasión el proceso de licitación pública, 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 (....)”*.

Lo anterior, teniendo en consideración que, *“El Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, ha tenido conocimiento sobre la interposición de una acción popular que fue radicada en el Tribunal Administrativo Sección 1ª de Cundinamarca, bajo el radicado No. 25000234100020230094100, en la cual el demandante alega la protección de derechos e intereses colectivos, a la moralidad administrativa, a la libre competencia y al patrimonio público que considera como vulnerados en el trámite del proceso licitatorio.”*

¹⁶¹ Obrantes en el cuaderno anexo 6

¹⁶² Cuaderno anexo 7



A la investigación disciplinaria, se allegó copia del proceso adelantado por la Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹⁶³, dentro del cual se verifica que a través de auto de 24 de julio de 2023, el Magistrado Ponente, Felipe Alirio Solarte Maya, inadmitió la demanda presentada por el señor Esteban Puyo Posada, para que en el término de tres (3) días, so pena de rechazo de la misma, subsanara los defectos señalados en la providencia.

El 4 de agosto de 2023, los Magistrados Felipe Alirio Solarte Maya, Claudia Elizabeth Lozzi Moreno y Luis Manuel Lasso Lozano, rechazaron la demanda, por cuanto la misma se dirigió, contra un tercero ajeno al proceso de licitación, teniendo en consideración que el actor popular dirigió las pretensiones contra el Ministerio de Relaciones Exteriores, desconociendo que el proceso de Licitación Pública No. 001-2023 objeto de demanda era adelantado por el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, estimando, en consecuencia que no le asistía razón al actor popular, en la medida que la Unidad Administrativa Especial Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, como entidad del orden nacional a cargo del proceso de licitación pública cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente, lo que la convertía en la entidad competente para realizar acciones dirigidas a conjurar o impedir la violación de los derechos colectivos referidos en la demanda. Por lo tanto, el escrito de constitución en renuencia debía dirigirse al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, y no al Ministerio de Relaciones Exteriores como equivocadamente lo hizo el actor popular.

El 13 de septiembre de 2023, el Magistrado Ponente, decidió no reponer el auto del 4 de agosto de 2023.

Ahora bien, a través de la Resolución No. 7011 de 1 de septiembre de 2023, el funcionario **SALAZAR RAMÍREZ**, ordenó la terminación de la suspensión. En dicho acto administrativo, se indicó que, mediante auto de 4 de agosto de 2023, notificado por estado el 8 de agosto de ese mismo año, el Tribunal había rechazado la demanda de acción popular y a esa fecha todos los recursos interpuestos por el actor popular habían sido negados por improcedentes. Así mismo que la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo, habían solicitado al Ministerio tomar las medidas para evitar que con la suspensión se alterara el servicio de expedición de pasaportes.

En ese orden de ideas, se precisa que la decisión del Secretario General, se dio luego de que el Tribunal rechazara la demanda, y antes de que se pronunciara frente al recurso de reposición interpuesto por el accionante frente a dicha decisión.

Al respecto corresponde precisar que, si bien en el trámite de la acción popular no se dispuso la suspensión del proceso, por cuanto no se accedió a las pretensiones en ese sentido presentadas por el accionante, no advierte la Sala,

¹⁶³ Cfr. 218 y CD a Folio 219 del Cuaderno principal 2



que la decisión del funcionario, conlleve a configurar un comportamiento irregular, no obrando dentro de la investigación, ningún elemento de juicio que permita considerar que el propósito de las suspensiones hubiera estado motivado por alguna otra consideración distinta a garantizar la seguridad jurídica del proceso, como lo expuso en la referida decisión, de ahí que no se advierta ningún fundamento para considerar que con dicho comportamiento **SALAZAR RAMÍREZ**, hubiera desconocido los principios que rigen la actividad contractual y en ese sentido se descarta la acreditación de los requisitos para la formulación de pliego de cargos en su contra.

En torno a la medida de suspensión de los procesos de selección, no existen reglas concretas que determinen el tema, ni tampoco se tiene establecido cuál es el término que debe observarse.

Frente a este particular es importante, conocer el desarrollo reglamentario. En ese sentido, se precisa que el Decreto Nacional 066 de 2008, en el parágrafo 1 del artículo 5 disponía que, las entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, podían suspender el proceso de selección cuando se presentaran en su desarrollo circunstancias de interés público que lo afectaran.

Dicha norma establecía: **“Artículo 5. Acto administrativo de apertura del proceso de selección. (...) Parágrafo 1. El proceso de selección podrá ser suspendido por el término que se señale en el acto motivado que así lo determine, cuando a juicio del jefe de la entidad se presenten circunstancias de interés público o general que requieran analizarse, y que puedan afectar la normal culminación del proceso”**.

Posteriormente, el Decreto Nacional 2474 de 2008 norma que derogó el Decreto Nacional 066 de 2008, mantuvo en el parágrafo 1 del artículo 5 la posibilidad suspender el proceso de selección. Al respecto consagraba: **“Artículo 5. Acto administrativo de apertura del proceso de selección. (...) Parágrafo 1. El proceso de selección podrá ser suspendido por un término no superior a quince (15) días hábiles, señalado en el acto motivado que así lo determine, cuando a juicio de la entidad se presenten circunstancias de interés público o general que requieran analizarse, y que puedan afectar la normal culminación del proceso. Este término podrá ser mayor si la entidad así lo requiere, de lo cual se dará cuenta en el acto que lo señale. (.....)”**.

Luego el Decreto Nacional 734 de 2012 que derogó el Decreto Nacional 2474 de 2008, en el parágrafo 1 del artículo 2.1.2., reprodujo lo dispuesto por esta norma, en los siguientes términos: **“Artículo 2.2.2. Acto administrativo de apertura del proceso de selección. (.....) Parágrafo 1°. El proceso de selección podrá ser suspendido por un término no superior a quince (15) días hábiles, señalado en el acto motivado que así lo determine, cuando a juicio de la entidad se presenten circunstancias de interés público o general que requieran analizarse, y que puedan afectar la normal culminación del proceso. Este término podrá ser mayor si la entidad así lo requiere, de lo cual se dará cuenta en el acto que lo señale”**.



Conforme a lo anterior, se colige que con fundamento en los Decretos Nacionales 066 y 2474 de 2008, así como el Decreto Nacional 734 de 2012, las entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, podían suspender el proceso de selección cuando en desarrollo de este se presentarían circunstancias de interés público o general que pudieran afectar la terminación normal del proceso.

Como quiera que dicho fundamento reglamentario desapareció con la expedición del Decreto Nacional 1510 de 2013, disposición que derogó el Decreto Nacional 734 de 2012, toda vez que este no reguló la suspensión del proceso de selección, resulta de importancia, la consideración que al respecto ha realizado la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente –CCE, en el concepto con radicado 4201714000002326, del 16 de marzo de 2018¹⁶⁴, en el cual concluyó: *“Las Entidades Estatales en su calidad de directoras y responsables del Proceso de Contratación pueden adoptar las medidas que consideren oportunas para garantizar una selección objetiva, dentro de las cuales se encuentra la suspensión de la etapa de selección del Proceso de Contratación. La normativa del Sistema de Compra Pública no contempla un límite en el tiempo para la suspensión de los Procesos de Contratación”*.

Precisado lo anterior, se concluye que la medida de suspensión adoptada en dos oportunidades por el funcionario fue justificada, que la misma se levantó cuando se superó la situación que las fundamentó, y por ello se entienden adoptadas dentro de un plazo racional, esto en el entendido que la norma no enlista los eventos en los cuales procede la suspensión, ni los términos de la misma.

Si bien como antes se advirtió, la medida adoptada con ocasión de la interposición de la acción popular, no fue ordenada dentro de dicho proceso, ni la mera interposición de una demanda comporta una decisión frente a una actuación administrativa, no existe fundamento para considerar que contrario a la motivación expuesta, su finalidad no fuera procurar por la selección objetiva.

Dentro del término legal, **SALAZAR RAMÍREZ**, presentó escrito de alegatos precalificatorios, en el cual, se refirió a las dos suspensiones del proceso licitatorio, en las cuales intervino como Secretario General, y representante legal del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, la primera de estas, ordenada el 9 de junio de 2023, porque los interesados en el proceso de licitación, habían presentado más de 100 observaciones al pliego de condiciones definitivo y a sus documentos anexos, 65 a través de la plataforma Secop II y 39 confidenciales, y que una vez fueron resultas las observaciones, se reanudaron los términos.

Respecto de la segunda suspensión ordenada el 31 de julio de 2023, precisó que ello se hizo en virtud de la interposición de la acción popular, la cual, ha quedado antes referenciada, precisando frente al particular, que dicha

¹⁶⁴ Este concepto es citado en el concepto 2822020356 de enero 22 de 2020 de la Dirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos de la Secretaría Jurídica de Bogotá.



suspensión fue levantada una vez cesaron las causas que la determinaron, al conocerse las decisiones del Tribunal Administrativo que dieron certeza jurídica, sobre el fracaso de las acciones judiciales y las medidas cautelares deprecadas por el actor popular.

Así las cosas, y conforme a las consideraciones que han quedado expuestas, resultan de recibo los argumentos de defensa expuestos por el disciplinable, al no advertir esta Colegiatura, que con las decisiones adoptadas frente a la suspensión del proceso licitatorio, hubiera desconocido sus deberes funcionales, por cuanto, como responsable de la actividad contractual de la entidad, podía adoptar este tipo de medidas, que al no estar regulada, y no existir elementos de juicio, para considerar un uso indebido de la misma, no se colige irregularidades en su aplicación.

Por lo anterior, no encuentra esta Colegiatura mérito para realizar reproche al disciplinable **JOSÉ ANTONIO SALAZAR RAMÍREZ**, siendo del caso proceder con la decisión de archivo a su favor, al tenor de lo dispuesto en el artículo 224 en concordancia con el artículo 90 del CGD, por cuanto del análisis efectuado se determina que *la conducta no está prevista en la ley como falta disciplinaria*, en el entendido que no se advierte que con las decisiones a través de las cuales ordenó la suspensión del proceso se hubiera incurrido en incumplimiento de sus deberes funcionales.

En este punto es importante precisar que la decisión de archivo que cobija al disciplinable **JOSÉ ANTONIO SALAZAR RAMÍREZ**, atañe exclusivamente a las medidas de suspensión del proceso de licitación pública LP No. 001 – 2023, en concordancia con los hechos disciplinariamente relevantes, objeto de la presente investigación.

En mérito de lo expuesto, la Sala Disciplinaria de Instrucción, en uso de las atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE:

PRIMERO: Formular pliego de cargos en contra de **ÁLVARO LEYVA DURÁN**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.064.362, en su condición de Ministro de Relaciones Exteriores, conforme quedo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Suspende provisionalmente, del ejercicio del cargo de Ministro de Relaciones Exteriores a **ÁLVARO LEYVA DURÁN**, por el término de tres (3) meses. Contra la suspensión provisional no procede ningún recurso.

Por la Secretaría de la Sala se remitirá copia formal de esta decisión al señor Presidente de la República para que la acate y proceda a garantizar el servicio, dirección y funcionamiento de las misiones legales y constitucionales que incumben a la Cancillería, procediendo al encargo o reemplazo del disciplinable.

TERCERO: Consultar la medida cautelar de suspensión provisional aquí decretada contra **ÁLVARO LEYVA DURÁN** ante el despacho de la Señora



Procuradora General de la Nación.

CUARTO: Disponer, la terminación de la actuación a favor de **JOSÉ ANTONIO SALAZAR RAMÍREZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.545.145, en su condición de Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores, conforme a lo expresado en la parte motiva de esta decisión.

QUINTO: Notificar personalmente a los sujetos procesales, lo resuelto en el numerales primero, segundo y cuarto de la parte resolutive, según corresponda, en la forma y términos previstos en el CGD, indicándoles que contra estas decisiones no procede recurso alguno.

SEXTO: La presente decisión, no se comunica como quiera que no hay quejoso dentro de la actuación, toda vez que la misma se inició de oficio, con base en informe preventivo.

SEPTIMO: Notificada esta decisión a los sujetos procesales, por la secretaria de esta Colegiatura **REMITIR** el expediente a la Sala Disciplinaria Ordinaria de Juzgamiento, conforme a lo previsto en el CGD y en el Decreto Ley 262 de 2000.

NOTIFÍQUESE COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

ESQUIO MANUEL SÁNCHEZ HERRERA

Procurador Delegado de la Sala Disciplinaria de Instrucción

TATIANA DEL CARMEN MORENO SHETT

Procuradora Delegada de la Sala Disciplinaria de Instrucción

JESUALDO VILLERO PALLARES

Procurador Delegado de la Sala Disciplinaria de Instrucción

Elaboró: AMTG Sala Disciplinaria de Instrucción

Revisó: EMSH Sala Disciplinaria de Instrucción

Aprobó: EMSH, TMS, JVP Sala Disciplinaria de Instrucción

