

20242041196331

Radicado No.: 20242041196331

Fecha: 2024-06-06

204 - DESPACHO DIRECCION DE MIGRACION COLOMBIA

Doctor

DIEGO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Secretario General Comisión Segunda de Senado de la República

Congreso de la República

comisión.segunda@senado.gov.co

Bogotá, D.C.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEGUNDA

Nombre: Margarita Sánchez
Fecha: 07-06-24 Hora: 8:30am
Radicado: 1142

Asunto: Respuesta a cuestionario, debate de control político – Proposición 34 de 2024 “Las explicaciones relativas a la licitación de los pasaportes para el año 2023 y 2024 y los contratos y/o convenios suscritos con ocasión a éstas”

Respetado secretario, reciba un atento saludo:

En respuesta al cuestionario formulado a través de la Proposición 34 de 2024 de la Comisión Segunda del Senado, informamos:

1. ¿Cómo verificó la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia la capacidad funcional y la experiencia de la Imprenta Nacional de Colombia en la distribución y entrega de cédulas de extranjería?

En primer lugar, es importante señalar que la idoneidad de la Imprenta Nacional de Colombia para cumplir con el objeto contractual está dada por su misionalidad, objeto social y función principal como empresa estatal. Cabe destacar que dicha entidad ya ha sido contratista de la U.A.E. Migración Colombia con el mismo objeto, en particular mediante la celebración y ejecución de los siguientes contratos:

CONTRATANTE	CONTRATISTA	No. CONTRATO	VALOR	PLAZO
-------------	-------------	--------------	-------	-------

MIGRACIÓN COLOMBIA VIGENCIA 2012-2013	IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA	086/12	\$ 1.498.242.080	Desde el 01-10-2012 hasta el 30-09-2013
MIGRACIÓN COLOMBIA VIGENCIA 2013-2014-2015	IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA	148/13	\$ 704.999.976 \$ 50.000.000 \$ 280.000.000 \$ 36.180.000 <hr/> \$ 1.071.179.976	Desde 08-10-2013 hasta el 16-12-2015
MIGRACIÓN COLOMBIA VIGENCIA 2015-2016	IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA	167/15	\$ 303.630.000	Desde el 17-12-2015 hasta el 16-03-2016

Ahora, conforme a lo pactado en el contrato interadministrativo CO-113-2024, ambas entidades asumen responsabilidades frente a la distribución de los documentos a nivel nacional; por una parte, se incluye dentro de las actividades a cargo de la Imprenta Nacional de Colombia la distribución directa en los Centros Facilitadores de Servicios Migratorios ubicados en distintas ciudades (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cúcuta, Cartagena y Pereira); y por otra, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia realizará la distribución de los documentos en los demás CFMS del resto del país.

Es pertinente indicar que este aspecto fue tenido en cuenta al momento de evaluar la oferta técnica presentada por la Imprenta Nacional de Colombia para la prestación de servicios de impresión de las cédulas de extranjería, incluyendo los insumos, la elaboración de la tarjeta, la personalización y la entrega del documento final a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, atendiendo la totalidad de las especificaciones técnicas, condiciones y demás requerimientos establecidos en la Ficha Técnica del proceso de contratación.

2. En caso de que la Imprenta Nacional de Colombia tenga la experiencia necesaria, ¿quién será el responsable de la logística de entrega y distribución de estos documentos y qué protocolos de seguridad se implementarán?

Las tareas de logística y distribución son ejecutadas por la Imprenta Nacional de Colombia a través de un aliado estratégico. Es importante destacar que en esta materia se ha adoptado un protocolo que permite asegurar el tratamiento de posibles riesgos en la recolección, con actividades como el seguimiento a vehículos, el control de ingreso y salida de instalaciones, la seguridad de bienes y los planes de contingencia, la evaluación de condiciones de riesgo en la operación, la selección y estudio de conductores y vehículos, y el control y seguimiento de vehículos en ruta, entre otros.

3. ¿Qué implicaciones tendría esta nueva contratación sobre los costos del contrato?

- a. *¿Habrá un aumento en los costos?*
- b. *¿Qué garantías existen para asegurar la continuidad del servicio?*

El valor del contrato obedece al cálculo del costo de producción y distribución de la cédula de extranjería, derivado de las cotizaciones recibidas de privados y de la Imprenta Nacional de Colombia, las cuales fueron utilizadas como insumo para elaborar el estudio de mercado y el estudio previo del proceso en cuestión; es importante señalar que, al comparar con los precios de 2019, se observa una diferencia justificada por el hecho de que este valor no había sido ajustado desde dicha vigencia hasta la actualidad.

Por otra parte, debe destacarse que, con el contrato interadministrativo CO-113 de 2014, se asegura la continuidad del servicio a través de una empresa estatal que garantiza que los documentos de identificación para extranjeros cumplan con los estándares establecidos y las condiciones de identidad, seguridad, validez y cadena de custodia, acordes con los requerimientos nacionales e internacionales y con las características que Migración Colombia ha establecido para tal fin, permitiendo además el fortalecimiento de capacidades para que, en el futuro, la Entidad asuma directamente la prestación del servicio de producción de estos documentos.

4. ¿Cuáles son las implicaciones jurídicas del contrato interadministrativo No. 113 de 2024, considerando que la Imprenta Nacional de Colombia ha suscrito el contrato específico No. 22400015 de 2014 con ACCESOS HOLOGRÁFICOS SUCURSAL EN COLOMBIA?

De conformidad con los estudios previos, así como analizado en conjunto con el documento de oferta técnica presentada por la Imprenta Nacional del 6 de marzo de 2024, este contrato interadministrativo no tiene contemplado la posibilidad de la subcontratación pero tampoco la prohíbe.

De cualquier manera, es importante resaltar que, la supervisión del contrato realiza labores frente al cabal cumplimiento de las obligaciones pactadas en este negocio jurídico, independientemente de los contratos o alianzas estratégicas celebradas por esta Empresa Industrial y Comercial del Estado, para tal efecto.

5. ¿Se desvirtúa la justificación detrás de la contratación de un operador privado-aliado estratégico si la Imprenta Nacional de Colombia subcontrata estas labores? Sírvase explicar su respuesta.

En línea con lo expuesto anteriormente, es importante aclarar que la figura de subcontratación en los contratos estatales se refiere a un acuerdo accesorio en el cual un subcontratista asume

parcialmente las tareas del contratista principal, quien sigue siendo responsable ante la entidad estatal; en contraste, la Imprenta Nacional de Colombia consolida alianzas estratégicas con otras empresas para integrar operaciones o actividades empresariales de forma estable y duradera, mejorando su competitividad y compartiendo los resultados.

Aunque dichas figuras son conceptualmente distintas, es importante reiterar que el contrato interadministrativo no contempla ni prohíbe la subcontratación y que, en el entendido que en la implementación de esa clase de acuerdos no interviene esta entidad contratante y que la responsabilidad continúa recayendo únicamente en la entidad ejecutora, ni la modalidad de selección ni la tipología del contrato están llamadas a variar.

6. ¿Podría configurarse una situación de alerta respecto a la competencia debido a que estos oferentes se encuentran "ejecutando en conjunto" contratos con objetos similares?

a. ¿Debería la Superintendencia de Industria y Comercio intervenir?

De acuerdo con la información suministrada por la Imprenta Nacional de Colombia, el gerente general de la Imprenta Nacional de Colombia cuenta con atribuciones que le permiten establecer y contratar alianzas estratégicas con expertos a fin de desarrollar su objeto social, tendientes a ampliar, mejorar y satisfacer las necesidades de los clientes. Así mismo se tiene la posibilidad de contratar con empresas públicas o privadas, la ejecución de cualquier proceso administrativo o productivo que se requiera para el desarrollo de las funciones propias de la entidad.

Estas alianzas estratégicas se contratan según lo establecido en el Manual de Contratación de la Imprenta Nacional de Colombia, el cual establece que la Imprenta podrá adoptar procedimientos especiales en materia de contratación, dentro de los cuales se encuentran las alianzas estratégicas de que trata el Decreto 2469 de 2000, señalando en el numeral a) del artículo 36 del referido manual que: *"Para la consolidación de alianzas estratégicas entre la Imprenta Nacional y otra u otras empresas para integrar parcialmente operaciones o actividades que formen parte de su actividad empresarial, a través de la puesta en común de su misión, objeto y recursos de manera estable y duradera, para mejorar la situación competitiva de la Imprenta y participar de manera conjunta y proporcional en los resultados de la explotación, tendientes a ampliar, mejorar y satisfacer las necesidades de los clientes (...)"*.

No obstante, se considera que este proceso, al igual que cualquier otro, es susceptible de ser revisado por las autoridades competentes, entre ellas la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) como encargada de proteger la competencia, los datos personales y la metrología legal.

7. ¿Por qué la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia no efectuó un análisis del sector basado en la "guía de elaboración de estudios de sector" adoptada por el ente rector del sistema de compras públicas?

Contrario a lo señalado, con el propósito de observar lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, cumplir con la Guía para la Elaboración de Estudios de Sector publicada por Colombia Compra Eficiente y materializar los principios de planeación, responsabilidad y transparencia, esta entidad, en el estudio previo, identificó y analizó el sector relacionado con el objeto del presente proceso de contratación, tal y como se puede corroborar con la documentación publicada en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP II.

8. ¿Se realizó una evaluación documental completa de la oferta de la Imprenta Nacional de Colombia para asegurar que se cumplan todas las condiciones de alta calidad, eficiencia y seguridad mencionadas en el estudio previo? Adjunte el resultado de esta evaluación, así como los criterios.

En efecto, se realizó una evaluación de los componentes jurídico, técnico y económico correspondiente a la propuesta presentada con ocasión Proceso de Selección de Contratación Directa 120 de 2024, cuyo objeto es: "CONTRATAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA IMPRESIÓN DE LAS CEDULAS DE EXTRANJERÍA, INCLUYENDO LOS INSUMOS, ELABORACIÓN DE LA TARJETA, PERSONALIZACIÓN Y ENTREGA DEL DOCUMENTO FINAL A UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA", la cual se adjunta con el presente escrito en veintitrés (23) folios.

9. ¿Qué protocolos específicos utilizó la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia para evaluar la idoneidad y experiencia de la Imprenta Nacional de Colombia en comparación con otros posibles oferentes?

En el presente proceso se evaluó la oferta técnica presentada por la Imprenta Nacional de Colombia para la prestación de servicios de impresión de las cédulas de extranjería, incluyendo los insumos, la elaboración de la tarjeta, la personalización y la entrega del documento final a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, atendiendo la totalidad de las especificaciones técnicas, condiciones y demás requerimientos establecidos en la Ficha Técnica del proceso de contratación.

Además, se tuvo en cuenta que dicha entidad ya ha sido contratista de la U.A.E. Migración Colombia con el mismo objeto, y que:

- ✓ En primer término, conforme a lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, desarrollado por la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, las entidades pueden celebrar directamente contratos y convenios interadministrativos siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.
- ✓ El artículo 5, de la Ley 109 de 1994, dispone: **OBLIGACIÓN.** *Los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, **Unidades Administrativas Especiales**, Establecimientos Públicos del Orden Nacional y Organismos de las Ramas Legislativa y Judicial, **están obligados a contratar sus publicaciones e impresos** de que tratan los artículos 2o. y 4o. de la presente Ley con la Imprenta Nacional de Colombia. Cuando la Imprenta Nacional de Colombia, en los trabajos previstos en el numeral 3o. del artículo 4o. de la presente Ley, no pueda atender los requerimientos del solicitante, o éste acredite previamente con las respectivas cotizaciones que las condiciones de precio y/o plazo en el sector privado son más favorables, lo autorizará para contratar el trabajo con terceros. El trámite de las cuentas de cobro deberá llevar anexa, en estos casos, la respectiva certificación expedida por la Imprenta Nacional de Colombia. Las entidades a que hace referencia la presente Ley también están autorizadas para contratar con terceros si la Imprenta Nacional de Colombia no responde su petición en el término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha de recibo de la respectiva solicitud.(resaltado de nuestra autoría).*
- ✓ La Ley 109 de 1994 y las Circulares Externas de 2013 (mayo) y 2015 (junio) expedidas por el Ministerio del Interior, señalan la obligación que tienen distintas entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, entre ellas las Unidades Administrativas Especiales, de contratar sus publicaciones e impresos de que tratan los artículos 2º y 4º de la citada Ley 109 de 1994, incluidos los documentos, con la Imprenta Nacional de Colombia.
- ✓ Igualmente, el Decreto 960 de 2013, consagra como objetivo sustancial y función de la Imprenta Nacional de Colombia, la edición diseño, impresión, divulgación, comercialización y distribución de las normas, documentos, entre otros impresos y publicaciones de las entidades nacionales que integran las ramas del poder público en Colombia. Asimismo, se indica que esta podrá editar, diseñar, imprimir, divulgar, comercializar y distribuir los documentos y necesidades de comunicación gráfica de las entidades nacionales que integran las Ramas del Poder Público.
- ✓ En el mismo sentido, el artículo 2 del Decreto 2469 de 2000 amplió el objeto de la Imprenta Nacional de Colombia así: *“...la edición, impresión, divulgación y comercialización de las normas, documentos y publicaciones de las entidades del sector oficial del orden nacional, en aras de garantizar la seguridad jurídica. Así mismo,*

podrá elaborar los demás impresos que requieran las entidades oficiales del orden nacional de las Ramas del Poder Público”.

- ✓ Adicionalmente, mediante el Decreto 1522 de 2003, que modifica el Decreto 2469 de 2000, se reiteró la obligatoriedad a las entidades de orden nacional, de contratar sus impresos y publicaciones con la Imprenta Nacional.
- ✓ En este orden, aplicando armónicamente el marco normativo que da prelación a la Imprenta Nacional de Colombia en materia de publicaciones, documentos e impresos requeridos por las entidades estatales del orden nacional, la UAE Migración Colombia, el 26 de diciembre de 2023 solicitó una cotización a la Imprenta Nacional de Colombia para la prestación de servicios de impresión de las Cédulas de Extranjería, incluyendo los insumos, elaboración de la tarjeta, personalización, distribución y entrega del documento final a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.
- ✓ En consecuencia, al haber recibido una respuesta por parte de la Imprenta Nacional, en la cual manifestó su interés y presentó una cotización dentro de los plazos establecidos por la Ley 109 de 1994, y considerando su favorabilidad en términos de condiciones técnicas, plazo, y que resulta más beneficiosa para Migración Colombia al aumentar los puntos de distribución que se tienen actualmente de 4 a 7 ciudades (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cúcuta, Cartagena y Pereira), conforme a las condiciones actuales del mercado, tiene precedencia la modalidad de contratación directa mediante un contrato interadministrativo, en cumplimiento de la normatividad ya expuesta, con el propósito de dar continuidad a la prestación del servicio de expedición de la cédula de extranjería como documento de identificación válido para los ciudadanos extranjeros que lo requieren.
- ✓ Con la celebración del contrato interadministrativo CO-113-2024, se asegura la expedición de la cédula de extranjería bajo condiciones óptimas de calidad, homogeneidad, seguridad y disponibilidad, y que sea un solo proveedor el encargado de garantizar la estabilidad en la ejecución del contrato, con el propósito de prevenir posibles interrupciones que comprometan la adecuada prestación del servicio.

10. ¿Qué medidas se han tomado para asegurar que la subcontratación no afectará negativamente el servicio y el acceso a la documentación para los ciudadanos extranjeros que lo requieran?

Desde la suscripción del contrato interadministrativo CO-113-2024, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia ha garantizado el acompañamiento técnico al proceso y a la Imprenta Nacional como entidad ejecutora, así como la supervisión necesaria para asegurar

el cabal cumplimiento de las obligaciones pactadas en este negocio jurídico, independientemente de los contratos o alianzas estratégicas celebradas por esta Empresa Industrial y Comercial del Estado para tal efecto.

En estos términos se da respuesta al requerimiento formulado.

Atentamente,



CARLOS FERNANDO GARCÍA MANOSALVA
Director General

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia

Proyectó: Óscar Fajardo – Subdirección de Extranjería 
Revisó: Margarita Bautista – Subdirectora de Extranjería 
LJ Camilo García – Asesor externo Dirección General 
Elsa Piedad Morales - Asesor Dirección General 