

Bogotá D.C., D.C. 1 de agosto de 2025.

Radicado No. S_DSG-25-027940

Señor

JUAN CARLOS RIVERA PEÑA

Secretario

Comisión Segunda Constitucional

Congreso de la República de Colombia

Bogotá D.C.

Asunto: Respuesta Cuestionario Proposición No. 001 – Nuevo Modelo Pasaportes

Respetado Secretario:

De manera atenta este Ministerio hace referencia al cuestionario adjunto a la proposición 001 aprobada por la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, relacionada con el servicio de producción y expedición de pasaportes, en los siguientes términos:

1. ¿Cuáles fueron los criterios técnicos y jurídicos que llevaron a declarar desierta la licitación en 2023?

R.: Frente a los criterios que motivaron la Resolución número 7485 de 2023 "Por la cual se declara desierto el proceso de Licitación Pública No. LP-001-2023" se destaca:

Que, la condición del oferente único que existe dentro del proceso de Licitación Pública No. LP-001-2023, según se constata en el "INFORME DE VERIFICACIÓN DE REQUISITOS HABILITANTES JURÍDICOS PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA No. LP-001-2023" en cuya conclusión se expresó lo siguiente:

PROPONENTE N°2: UT LIBRETAS 2023:

Respecto de este oferente, el comité evaluador deja constancia que revisada la información presentada por el Proponente UT LIBRETAS 2023, recibida el día 11 de Julio de 2023, a las 8:18 p.m. en la plataforma SECOP II, se encontró que, una vez se dio apertura a la Propuesta, habían publicado 27 anexos, los cuales contenían un mismo documento en cada uno de los archivos abiertos, evidenciando ausencia de oferta técnica, jurídica, financiera o económica, en consecuencia el Proponente UT LIBRETAS 2023, no presentó oferta.

Por lo anteriormente expuesto y considerando las causales de rechazo establecidas en el pliego de condiciones del título VI CAUSALES DE RECHAZO NUMERALES 4, 7, 8 y 12 (...).

Que, evidenciada la "ausencia de la oferta técnica, jurídica, financiera o económica, en consecuencia, el Proponente UT LIBRETAS 2023, no presentó oferta", se concluye que el proceso de Licitación Pública No. LP-001-2023 es un proceso de único oferente.

Que, la Subsección A de la Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la Sentencia del 14 de marzo de 2013, proceso radicado No. 44001-23-31-000-1999-00827-01(24059), sostuvo, en relación con la regla general que obliga a la Administración a tener en cuenta a la hora de seleccionar a los contratistas, que:

"En atención a los principios de igualdad, imparcialidad, selección objetiva, transparencia, moralidad, economía y, naturalmente, libre concurrencia, entre muchos otros de importancia, la regla general enseña que la Administración Pública debe seleccionar a sus colaboradores particulares o mejor a sus contratantes privados -entiéndase a sus contratistas- con estricta sujeción a los procedimientos reglados o preestablecidos en las leyes y reglamentos, ello en orden a asegurar la consecución de los fines de la contratación estatal y en especial la satisfacción del interés general que se encuentra inmerso en toda la actividad contractual de las entidades estatales. (...)."

Que, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha venido reiterando en forma sistemática y continua, la imposibilidad de una adjudicación válida en los eventos en que se presente un vicio, una irregularidad o una ilegalidad dentro del proceso. Esto ha sostenido esa Corporación al respecto:

5.1. La imposibilidad de una adjudicación válida.

En efecto, tal y como lo ha reconocido la jurisprudencia de la Sala, cuando se adelanta un proceso de selección viciado, irregular, ilegal, de él no puede derivarse una adjudicación legal y válida para ninguno de los participantes; así, en Sentencia del 9 de diciembre de 19881, dijo:

"Muestran las demandas analizadas que los actores pretenden la nulidad del acto de adjudicación por razones tanto de ilegalidad como de Expedición en forma irregular, y como consecuencia, restablecimiento de derechos diversos.

La Sala estima que debe hacer una precisión a este respecto.

Ordinariamente el licitante vencido pide la nulidad del acto de adjudicación por cuanto considera que su oferta era la más adecuada para la Administración y busca por todos los medios probar esa circunstancia; en otras palabras, que la adjudicación se hizo en cabeza de quien no presentó la propuesta más favorable y que la suya sí lo era.

En tales condiciones, el debate procesal gira en torno a la calificación final hecha por la Administración, en la selección misma, y no en la forma como se desarrolló el procedimiento licitatorio. Implícitamente al circunscribir el debate sólo a ese extremo, se está aceptando la regularidad y legalidad del procedimiento previo a la selección misma. Lo precedente permite entender por qué el licitante vencido, que se crea en condiciones de demostrar que su propuesta era más favorable para la Administración, que la del favorecido

con la adjudicación, pueda pedir, además de la nulidad de ésta, que se le indemnice en forma equivalente a lo que habría ganado si hubiera ejecutado el contrato. Teóricamente es como si ese licitante pidiera la celebración del contrato con él. Se dice teóricamente porque, en principio, la jurisdicción no puede imponerle a la Administración la obligación (de hacer) de celebrar un contrato con quien no quiere.

Pero un licitante vencido puede pedir la nulidad de la adjudicación por haberse cumplido el proceso licitatorio irregularmente o con pretermisión de las formalidades legales. En este evento no puede pretender que, como consecuencia de esa nulidad, se le adjudique el contrato o se le indemnice porque te derecho a esa adjudicación; porque y esto es obvio, la nulidad del procedimiento afectaría a todos los particulares en la licitación por igual y no sólo a los favorecidos con ella.

De allí que en eventos como el analizado la indemnización posible, en principio, no puede consistir sino en los perjuicios que ese procedimiento irregular le irrogó al demandante. Perjuicios que en el fondo podrían no ser otros que los gastos que debió efectuar para participar en la licitación fallida o irregular."

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." Así lo dijo esta Corporación de lo Contencioso Administrativo:

"Son elementos fundamentales del proceso licitatorio: la libre concurrencia, la igualdad de los oferentes y la sujeción estricta al pliego de condiciones.

La libre concurrencia permite el acceso al proceso licitatorio de todas las personas o sujetos de derecho interesados en contratar con el Estado, mediante la adecuada publicidad de los actos previos o del llamado a licitar. Es un principio relativo, no absoluto o irrestricto, porque el interés público impone limitaciones de concurrencia relativas, entre otras, a la naturaleza del contrato y a la capacidad e idoneidad del oferente. La igualdad de los licitadores, presupuesto fundamental que garantiza la selección objetiva y desarrolla el principio de transparencia que orienta la contratación estatal, se traduce en la identidad de oportunidades dispuesta para los sujetos interesados en contratar con la Administración.

Y la sujeción estricta al pliego de condiciones es un principio fundamental del proceso licitatorio, que desarrolla la objetividad connatural a este procedimiento, en consideración a que el pliego es fuente principal de los derechos y obligaciones de la administración y de los proponentes."

Que interpretando la jurisprudencia de este alto tribunal de lo contencioso administrativo, nos encontramos en una necesaria e inevitable sistematicidad entre unos y otros criterios jurisprudenciales, esto es, la estricta sujeción a los principios de libre concurrencia y pluralidad de oferentes, ambos dirigidos a garantizar el acceso al proceso licitatorio de todas las personas o sujetos de derechos interesados en contratar con el Estado, y la objetividad con la que debe efectuarse la selección del contratista. Veamos:

"Los procedimientos administrativos de selección contractual, en línea de principio, deberían concluir o terminar con la adopción de la correspondiente adjudicación o selección, que siempre deberá recaer sobre la oferta más favorable, escogencia que obligatoriamente debe efectuarse de manera objetiva, para cuyo propósito resulta indispensable entonces que la evaluación comparativa de las propuestas se realice con estricta y rigurosa sujeción tanto a los factores o criterios de selección como a su ponderación precisa, detallada y concreta, todo según lo consignado previamente en el correspondiente pliego de condiciones."

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

Que el parágrafo del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, establece que "Para los efectos de la presente ley se entiende por licitación pública el procedimiento mediante el cual la entidad estatal formula públicamente una convocatoria para que, en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas y seleccione entre ellas la más favorable."

Que en el contexto fáctico y jurídico del presente proceso de Licitación Pública No. LP-001-2023, no es posible garantizar la selección objetiva, porque, a pesar de haberse dado respuesta a quienes observaron y advirtieron una violación al principio de libre concurrencia, como al derecho a la igualdad de trato y de oportunidades, entre otros, al cierre del mismo, materialmente se presentó un único proponente.

Que, por todo lo anterior y de conformidad con el numeral 18 del artículo 25 Ley 80 de 1993 que establece que "La declaratoria de desierto de la licitación 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", en aras de ser garantista de los derechos constitucionales y fundamentales de todas las personas de derecho público o privado que pudiesen participar en el presente proceso, se declarará desierto y se adoptarán las medidas administrativas necesarias para garantizar la prestación del servicio objeto de la Licitación.

Que la garantía de los derechos constitucionales y fundamentales de todos los ciudadanos y, en particular, de los oferentes que hicieron observaciones al proceso de Licitación Pública No. LP-001 de 2023, debe sobreponerse sobre cualquier situación, especialmente, porque la dirección de esta clase de procesos está condicionada a la sujeción estricta de los principios de la función pública, bien jurídico que debe ser protegido y tutelado en todas las actuaciones. Así lo confirma el Fallo 1615091 del 4 de agosto de 2011 de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, Procuradora Ponente Dra. Margarita Cabello Blanco, radicado No. 161-5091 (IUS 2010-334820):

"En el caso en estudio debe la Sala señalar que el hecho que hubiese quedado una sola propuesta habilitada, como era la Unión Temporal Centro de Gerenciamiento de Residuos Doña Juana, ello no constituía un presupuesto de procedibilidad para apartarse del cumplimiento de los procedimientos establecidos en el pliego de condiciones de la licitación pública 001 de 2010 y en las normas de contratación señaladas en el

auto de citación a audiencia, como en efecto ocurrió, pues ello lo que demuestra es que la disciplinada Miriam Martínez Díaz se apartó de la función pública en cuanto no desempeñó sus funciones actuando diligente y eficientemente dentro del marco de sus deberes funcionales, protegiendo tutelando el bien jurídico de la función pública."

Que, en el caso que nos ocupa, en donde también existe un único oferente, el camino de la Administración no puede ser otro que garantizar al extremo los derechos fundamentales y los principios rectores de la función pública, como así lo prescribe el artículo 209 superior, en tanto "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, y que "las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado", como también, los principios de la contratación estatal, particularmente, los de selección objetiva en los términos de la libre concurrencia y la igualdad de oportunidades.

Que, en cuanto a las causales de declaratoria de desierta, el Consejo de Estado, ha dicho lo siguiente:

"...la Ley 80, expedida en el año de 1993, según los términos del numeral 18 de su artículo 25, redujo las causales de declaratoria de desierta a una sola que recoge todas las hipótesis en las cuales resulte imposible efectuar la escogencia de manera objetiva, al tiempo que determinó de manera imperativa que en el correspondiente acto administrativo deben consignarse, de forma expresa y detallada, las razones que hubieren conducido a la respectiva declaratoria de desierta (...) al ocuparse de regular la declaratoria de desierta de los procedimientos de selección contractual, la Ley 80 precisó i) que el acto administrativo que contenga la declaración de desierta de una licitación debe estar motivado, en todos los casos, de una manera precisa y detallada, y ii) que la motivación del acto debe fundarse únicamente en motivos o causas que impidan la escogencia objetiva. Ahora bien, resulta pertinente señalar que al definir que en un específico evento concreto no resulta posible la escogencia objetiva, la entidad estatal contratante necesariamente deberá tener presente, igualmente, que tal decisión debe adoptarse con sujeción a los principios que rigen la contratación estatal, entre los cuales se destacan los de transparencia, economía y responsabilidad; así mismo se impone la aplicación de los principios constitucionales que orientan la función administrativa, señalados en el artículo 209 de la Carta Política, además del cumplimiento de las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del Derecho y específicamente los del Derecho Administrativo."

2. ¿Sobre qué base se aplicó la figura de "urgencia manifiesta" para contratar con Thomas Greg & Sons?

R.: El Contrato No. 368 de 2024 fue celebrado en atención a la contratación por urgencia manifiesta autorizada mediante Resolución No. 0943-F de 2024. Lo anterior, se justificó en la necesidad de garantizar la prestación del servicio mientras se escogía el nuevo prestador y la modalidad de selección fue la contratación directa por urgencia manifiesta de conformidad con el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

3. ¿Qué riesgos legales identificó la Contraloría frente a la contratación directa sin competencia?

R.: Mediante comunicación con radicado número 2023EE0135484 del 15 de agosto de 2023, la cual se anexa a la presente comunicación y que tuvo como asunto: "Control Preventivo. Acompañamiento proceso de licitación pública No. LP03-2023 Pasaportes. Radicados CGR Sigedoc 2023ER0198663 y SIPAR 2023-287856-82111-SE", tiene entre sus apartes lo siguiente:

"El proceso citado LP-003-2023, no se encuentra formalmente en curso en tanto que, no se ha efectuado publicación de aviso de convocatoria pública, no tiene un valor estimado del recurso público como valor a licitar y, en consecuencia, en los actuales momentos, no existe recurso en riesgo inminente.

Por otra parte y como antecedente se cuenta con la advertencia ordinaria emitida el 15 de agosto de 2023 (Radicado 2023EE0135484), sobre el proceso licitatorio 001 de 2023 con objeto "SUMINISTRAR, FORMALIZAR Y PRESTAR EL SERVICIO DE PERSONALIZACIÓN, CUSTODIA Y DISTRIBUCIÓN DE LIBRETAS DE PASAPORTES, ASI COMO, EL SERVICIO DE IMPRESIÓN, ALMACENAMIENTO Y ENTREGA DE ETIQUETAS DE VISA COLOMBIANA CON ZONA DE LECTURA MECANICA A PRECIOS FIJOS UNITARIOS SIN FORMULA DE REAJUSTE PARA EL FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES". Esta advertencia se generó a partir del seguimiento permanente a los recursos públicos que adelantó la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras sobre el proceso licitatorio.

Se prevé que el nuevo proceso licitatorio tenga el mismo objeto de la licitación 001 de 2023 y se espera que el Ministro de Relaciones Exteriores, como representante legal del Fondo Rotatorio del MRE, tome las medidas para evitar que esos mismos riesgos objeto de la advertencia antes indicada, se lleguen a materializar. (...)"

4. ¿Qué fundamentación jurídica presentó la Procuraduría para inhabilitar al excanciller Leyva por 10 años?

R.: La pregunta se trasladó por competencia a la Procuraduría General de la Nación.

5. ¿Cómo se justificó técnicamente que solo Thomas Greg cumplía los requisitos de tener planta en Bogotá?

R.: El Pliego de condiciones de la licitación LP 001 de 2023 otorgaba puntaje por contar con una Fábrica de impresión de pasaportes en el territorio nacional, en los siguientes términos:

Fábrica de impresión de pasaportes en el territorio nacional (FI): 137,5 puntos.

Se dará calificación a aquellos oferentes que para la ejecución del contrato ofrezcan su fábrica de impresión en el territorio nacional, ya que el hecho de que la fábrica se encuentre ubicada en el territorio nacional permite a la supervisión del contrato realizar un adecuado seguimiento a las obligaciones del contratista, ejercer control de calidad, seguridad del producto y manejo de inventarios.

En ese sentido, es de aclarar que aun en caso de que la fábrica a la que hace referencia este acápite no esté ubicada en la ciudad donde se realiza la formalización y personalización de libretas, se deberá dar cumplimiento a lo contemplado en los ANS establecidos, sin que esto implique reajustes económicos para la Entidad.

De acuerdo con lo anterior, se establece el siguiente puntaje para la acreditación del ofrecimiento:

Criterio	Puntaje
Ofrecimiento de fábrica de impresión en el territorio nacional	137,5 puntos

Cabe resaltar que este no es un requisito habilitante, sino que otorgaba puntos en el componente ponderable de comparación de las ofertas. Al ser la UT PASAPORTES 2023, el único oferente en superar los requisitos habilitantes fue este el único proponente en ofrecer una fábrica de impresión de pasaportes en Colombia y obtener los puntos por ello.

6. ¿Qué estándares de seguridad biométrica estaban especificados en los pliegos originales de licitación?

R.: Esta información se encontraba contemplada en el Anexo no. 6-ESPECIFICACIONES TÉCNICAS HABILITANTES, la información detallada de estándares de seguridad está revestido de confidencialidad en el entendido que versan sobre un asunto de seguridad nacional.

7. ¿Cómo se incorporó el chip RFID/NFC de 32 KB en la evaluación de ofertas?

R.: La información respecto al chip se encontraba contemplada en los anexos técnicos confidenciales parte I y II, los cuales están revestidos de confidencialidad en el entendido que versan sobre un asunto de seguridad nacional.

8. ¿Qué impacto tuvo la salida de oferentes como Veridos o IN Groupe por los pliegos supuestamente “favorables” a Thomas Greg?

R.: El oferente en una licitación pública es aquel que presenta una oferta. En el proceso de licitación pública LP 001 de 2023, la UT PASAPORTES 2023 y la UT LIBRETAS 2023 presentaron ofertas. En tal sentido Veridos o IN Groupe no se consideran oferentes, por lo cual no tuvo ningún impacto su falta de participación.

9. ¿Qué perfil técnico se exigía para la fase de personalización de pasaportes?

R.: La información respecto a la personalización se encontraba contemplada en los anexos técnicos confidenciales parte I, II, III y IV, los cuales están revestidos de confidencialidad en el entendido que versan sobre un asunto de seguridad nacional.

- 10. ¿Qué argumentos jurídicos presentó Thomas Greg al demandar por 117.000 M COP?**
- 11. ¿Cuáles fueron las principales pruebas de la demanda y su respaldo técnico en seguridad?**
- 12. ¿Por qué el Tribunal Administrativo suspendió la demanda hasta enero de 2025?**

R.: Estas preguntas se trasladaron por competencia al proponente UT LIBRETAS 2023, donde hace parte la sociedad Thomas Greg and Sons S.A.S.

13. ¿Cómo influyó la inhabilitación de Leyva en el cronograma operativo de pasaportes?

R.: La inhabilitación de Álvaro Leyva se declara en el mes de noviembre de 2024, fecha en la cual ya no ostentaba el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores. En lo que respecta al cronograma es de indicar que el proceso de la LP 001 de 2023 concluyó con la declaratoria de desierto contenida en la Resolución 7425 de 2023 del 13 de septiembre de 2023.

14. ¿Qué hallazgos normativos expuso la Procuraduría contra la urgencia manifiesta?

R.: Esta pregunta se trasladó por competencia a la Procuraduría General de la Nación.

15. ¿Qué implicaciones tuvo la renuncia del secretario Salazar sobre el carácter técnico del contrato?

R.: José Antonio Salazar fue declarado insubsistente mediante el Decreto 0228 del 26 de febrero 2024 y en su lugar fue encargada de las funciones de la secretaria general del Ministerio de Relaciones Exteriores a Paola Andrea Vásquez Restrepo. Por lo tanto, la secretaria general continuo con sus funciones en virtud del encargo realizado y no se presentaron implicaciones de carácter técnico en este contrato.

16. ¿Qué alcances contempla el Memorando de Entendimiento firmado en octubre de 2023 con Portugal?

R.: El memorando de Entendimiento suscrito entre los Gobiernos de Colombia y Portugal es confidencial, sin embargo, su alcance es el reseñado en la nota de prensa de Cancillería del 2 de octubre de 2024¹, según la cual:

Los Gobiernos de Colombia y Portugal suscribieron el memorando de entendimiento para la operacionalización de la propuesta de cooperación y de participación en el proceso de producción y personalización de los documentos de libretas de pasaporte, documentos de viaje y etiquetas de visas de la república de Colombia.

El acuerdo se da considerando la capacidad, conocimiento y experiencia demostradas por la Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S.A. de Portugal en esta materia, así como su reconocimiento internacional, pruebas dadas y acreditación oficial por los organismos internacionales evidenciadas en el proceso de invitación adelantado por el Gobierno colombiano para la producción de los documentos oficiales y de cooperación.

Esta alianza técnica y de cooperación se da por intermedio del trabajo conjunto de las entidades responsables de la emisión de documentos de esta naturaleza de ambos países (la Imprensa Nacional-Casa da Moeda S.A. de Portugal y el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del Fondo Rotario de Relaciones Exteriores de Colombia).

¹ <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/gobiernos-colombia-portugal-firman-memorando-entendimiento-produccion-personalizacion>

El modelo de construcción, operacionalización y cesión que se implementará comprende:

- a) Capacitación para hacer seguimiento al proceso de producción de documentos oficiales a las entidades colombianas intervinientes;*
- b) Transferencia de conocimiento y de buenas prácticas en la producción de los documentos oficiales, mediante la capacitación del personal local;*
- c) Suministro de los sistemas y equipos necesarios para que el Gobierno colombiano asuma, a partir de septiembre 01 de 2025, el proceso de personalización de documentos oficiales;*
- d) Adecuar y proveer los equipos requeridos para el funcionamiento del laboratorio para control de calidad de Migración Colombia;*
- e) Capacitación en temas de control de calidad de Migración Colombia;*
- f) Producción y suministro de los documentos oficiales a partir de septiembre 01 de 2025, por 10 años; y*
- g) Donación de la infraestructura física establecida para la producción de documentos oficiales colombianos a la culminación del periodo de 10 años, a través de entidades e instituciones por ellos designadas.*

Para el gobierno de Colombia, este acuerdo de cooperación representa beneficios en distintas áreas: permite que el sector público recupere el manejo de la data de los colombianos y evita vulnerabilidad de la información confidencial de los connacionales.

- 17. ¿En qué condiciones técnicas debe la Imprenta Nacional asumir la producción plena (infraestructura, software, test de chips)?**
- 18. ¿Cómo está estructurado el esquema de cooperación con la Casa da Moeda de Portugal?**

R.: La cooperación técnica entre la Republica de Colombia por intermedio de la Imprenta Nacional de Colombia y Portugal se da en el marco de una negociación que goza de reserva legal.

Lo anterior debido a que, la República de Colombia es signatario del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC), con lo cual tiene el deber de proteger los secretos industriales, de conformidad con el artículo 39 del citado Acuerdo, que reza:

“1. Al garantizar una protección eficaz contra la competencia desleal, de conformidad con lo establecido en el artículo 10bis del Convenio de París (1967), los Miembros protegerán la información no divulgada de conformidad con el párrafo 2, y los datos que se hayan sometido a los gobiernos o a organismos oficiales, de conformidad con el párrafo 3.

2. Las personas físicas y jurídicas tendrán la posibilidad de impedir que la información que esté legítimamente bajo su control se divulgue a terceros o sea adquirida o utilizada por terceros sin su consentimiento de manera contraria a los usos comerciales honestos, en la medida en que dicha información:

- a) sea secreta en el sentido de que no sea, como cuerpo o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, generalmente conocida ni fácilmente accesible para personas introducidas en los círculos en que normalmente se utiliza el tipo de información en cuestión; y*
- b) tenga un valor comercial por ser secreta; y*
- c) haya sido objeto de medidas razonables, en las circunstancias,*

(...)"

Así mismo, la H. Corte Constitucional en Sentencia T-381 de 1993 ha enunciado que:

"La propiedad industrial está protegida en sus distintas expresiones por normas especiales de orden interno y por convenciones de Derecho Internacional aplicables en Colombia, que consagran procedimientos administrativos y judiciales orientados, precisamente, a preservar los derechos básicos de quien la tiene a su favor de conformidad con la ley. A su vez, de la propiedad industrial hacen parte los secretos industriales, es decir, los que se refieren a los factores técnicos o científicos que, combinados de cierta manera, permiten una fabricación o transformación de productos con resultados específicos y característicos de la empresa industrial que los posee. Lo que se conoce como "Know how" es objeto de protección jurídica en razón precisamente del vínculo que establece entre el proceso y su resultado, cuyo conocimiento y manejo pertenece a la empresa y forma parte de su patrimonio."

Además, conforme a lo establecido en el artículo 16 de la Ley 256 de 1996:

"ARTÍCULO 16. Violación de secretos. *Se considera desleal la divulgación o explotación, sin autorización de su titular, de secretos industriales o de cualquiera otra clase de secretos empresariales a los que se haya tenido acceso legítimamente pero con deber de reserva, o ilegítimamente (...)"*

Todo ello en conjunto hace inviable la respuesta detallada toda vez que la información solicitada contiene secretos industriales y además son asuntos de carácter reservado conforme a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, el artículo 19 de la Ley 1712 de 2014 y el numeral 3 del artículo 51 de la Ley 5 de 1992, el cual establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 51. Funciones generales. *Son facultades de cada Cámara:*

(...)

3. *Solicitar al Gobierno los informes que necesite, exceptuando los relativos a instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado."*

Así mismo, la Constitución Política de Colombia establece en su artículo 136 que:

"ARTICULO 136. *Se prohíbe <sic> al Congreso y a cada una de sus Cámaras:*

(...)

2. *Exigir al Gobierno información sobre instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado."*

En virtud de lo anterior, toda vez que las circunstancias actualmente responden a una negociación de carácter reservado entre el gobierno de Portugal y el gobierno de la República de Colombia y que el contenido técnico del acuerdo corresponde a información no divulgada en los términos señalados por los ADPIC, no es posible responder de fondo.

19. ¿Qué experiencia tenía la Imprenta en documentos oficiales previos (cédulas, extranjería)?

R.: Se trasladó la pregunta a la Imprenta Nacional de Colombia.

20. ¿Qué requisitos de laboratorio y certificación deben cumplirse para estampar chips conforme a normas ICAO?

R.: Sobre el chip, es de indicar que se debe cumplir con especificaciones de la OACI para pasaportes electrónicos -Documento 9303, edición vigente.

21. ¿Cuál es el plan detallado de equipamiento y validación tecnológica hasta septiembre de 2025?

R.: La cooperación técnica entre la República de Colombia por intermedio de la Imprenta Nacional de Colombia y Portugal se da en el marco de una negociación que goza de reserva legal.

Lo anterior debido a que, la República de Colombia es signatario del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC), con lo cual tiene el deber de proteger los secretos industriales, de conformidad con el artículo 39 del citado Acuerdo, en consecuencia y al ser el plan detallado parte del Secreto Industrial de la empresa no es posible entregar dicha información.

22. Según el sindicato, ¿cuáles son los principales vacíos de gestión técnica y laboral?

R.: Esta pregunta se trasladó al Sindicato de Empleados del Ministerio de Relaciones (SEMREX).

23. ¿Qué tipo de pruebas de dureza (MIC) y de resistencia realizaron en prototipos?

24. ¿Qué indicadores de calidad anticipan antes de la puesta en funcionamiento estatal?

R.: A la fecha no se han establecido indicadores de calidad ni se han realizado pruebas sobre prototipos de libretas de pasaportes producidos bajo un modelo de producción estatal, debido a que este nuevo modelo aún está en implementación.

25. ¿Qué se pactó en febrero de 2025 sobre la revisión técnica con Portugal y por qué se demoró?

R.: Los asuntos acordados entre la República de Colombia y Portugal se dan en el marco de una negociación que goza de reserva legal, conforme a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, el artículo 19 de la Ley 1712 de 2014 y el numeral 3 del artículo 51 de la Ley 5 de 1992, el cual establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 51. Funciones generales. Son facultades de cada Cámara:

(...)

3. Solicitar al Gobierno los informes que necesite, exceptuando los relativos a instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado.”

Así mismo, la Constitución Política de Colombia establece en su artículo 136 que:

“ARTICULO 136. Se prohíbe <sic> al Congreso y a cada una de sus Cámaras:

(...)

2. Exigir al Gobierno información sobre instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado.”

26. **¿Qué alternativas se habían evaluado al no cumplir el cronograma original?**

27. **¿Qué aprobaciones faltaban para firmar el memorando final hasta el 28 de febrero de 2025?**

R.: El Memorando de Entendimiento fue suscrito el 2 de octubre de 2024, entre los Gobiernos de Colombia y Portugal para la operacionalización de la propuesta de cooperación y de participación en el proceso de producción y personalización de los documentos de libretas de pasaporte, documentos de viaje y etiquetas de visas de la república de Colombia.

Es de indicar que este Memorando de Entendimiento no comportan obligaciones jurídicamente vinculantes para las partes, en este sentido no se definió la obligación de cumplir un cronograma específico.

28. **¿Qué hitos técnicos estaban previstos entre marzo y septiembre de 2025?**

R.: No se tienen hitos técnicos definitivos, pues la cooperación técnica entre la República de Colombia por intermedio de la Imprenta Nacional de Colombia y Portugal se da en el marco de una negociación internacional y de un Memorando de Entendimiento que no comportan obligaciones jurídicamente vinculantes para las partes.

29. **¿Qué riesgos logísticos debería cubrir el plan de contingencia para evitar quiebre del servicio?**

R.: El Contrato No. 368 de 2024 cuyo objeto es: “Suministrar 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” está vigente hasta el 31 de agosto de 2025, no se han presentado contingencia pues la prestación del servicio de pasaportes no se ha interrumpido en ningún momento.

Actualmente se pretende extender la prestación del servicio con el proveedor actual, hasta tanto no se implemente el nuevo modelo de pasaportes con la Imprenta Nacional de Colombia y se esta en las negociaciones respectivas para seguir garantizando la prestación del servicio.

30. **¿En qué consisten los plazos interministeriales definidos por Cancillería, Interior y Hacienda?**

R.: No se ha definido la figura de “plazos Interministeriales” en ningún acuerdo o normativa aplicable al Ministerio de Relaciones Exteriores.

31. **¿Qué medidas técnicas exigió el presidente Petro para prevenir prórrogas tras el retiro de Thomas Greg?**

R.: Las disposiciones de obligatorio cumplimiento expedidas por el Presidente de la República se imparten a través de Actos Administrativos, a la fecha no se han expedido Actos Administrativos con ese alcance.

32. **¿Qué plantearon los congresistas en comisiones sobre el esquema técnico público-privado?**

R.: En cuanto a los planteamientos de los Congresistas, este Ministerio informa que los detalles de los debates que ha citado el Congreso de la República sobre este asunto se encuentran tanto en las grabaciones de las sesiones como en las páginas oficiales de las respectivas comisiones. En ese sentido, se remite la relación de proposiciones de debates de control político que han sido notificadas a este Ministerio:

CITACIONES DEBATES DE CONTROL POLÍTICO PASAPORTES			
FECHA DEBATE	PROPÓSITO CONTROL	CONGRESISTA CITANTE	COMISIÓN/PLENARIA
3/09/2024	Proposición No. 32 con el propósito de conocer las implicaciones derivadas de la situación por la licitación de pasaportes.	H.S. Nicolás Albeiro Echeverry	Plenaria Senado
5/08/2025	Proposición No. 18 relacionado con el impacto en la expedición de pasaportes: crisis y soluciones en la gestión del contrato con THOMAS GREG & SONS	H.R. Juana Carolina Londoño.	Comisión Segunda Cámara
Fecha por definir, se radico el 02/10/2024	Proposición No. 69 relacionada con el nuevo modelo adoptado por el gobierno nacional para la expedición de pasaportes, trámites y software del Ministerio de Relaciones Exteriores.	H.S Angelica Lozano	Comisión Cuarta de Senado
Se radico el 22/04/2025 fecha por definir	proposición No. 26 relacionada al tema de pasaportes	H.S Nicolas Albeiro Echeverry	Comision Segunda Senado

33. ¿Qué recomendaciones técnicas emitieron los organismos de control (Contraloría, Procuraduría)?

R.: La pregunta se trasladó por competencia a los organismos de Control mencionados.

34. ¿Qué observaciones técnicas hicieron expertos externos y medios tras los retrasos?

R.: No se han recibido observaciones técnicas por parte de expertos externos a Cancillería en materia de Pasaportes.

35. ¿Qué análisis técnicos sobre interoperabilidad fronteriza se han planteado?

R.: Respecto a la lectura de los chips de la libreta de pasaportes es de indicar que frente a la “interoperabilidad” Colombia es parte del Directorio de Claves Públicas (PKD) de la Organización de Aviación Civil Internacional - OACI, lo cual permite que la información requerida por los países extranjeros pueda validar la firma digital de los datos del chip de los documentos de viaje (MRTDs) de Colombia.

Colombia usa el Directorio de Claves Públicas -PKD, para almacenar y publicar los certificados CSCA, DS y las listas relacionadas con la publicación y revocación, lo cual permite el acceso al repositorio central donde se publica la información requerida para que los países extranjeros miembros de la PKD y a su vez, la autoridad Migratoria Colombiana tenga acceso a la información que publican los países miembros del PKD para validar los pasaportes con chip en los puntos de control migratorio.

36. ¿Qué debates legislativos surgieron respecto a gobernanza de datos personales del chip?

R.: De acuerdo con lo requerido se remite la relación de proposiciones de debates de control político mediante las cuales se cita al Ministro (a) de Relaciones Exteriores para abordar el tema de la expedición de pasaportes:

CITACIONES DEBATES DE CONTROL POLÍTICO PASAPORTES			
FECHA DEBATE	PROPÓSITO CONTROL	CONGRESISTA CITANTE	COMISIÓN/PLENARIA
3/09/2024	Proposición No. 32 con el propósito de conocer las implicaciones derivadas de la situación por la licitación de pasaportes.	H.S. Nicolás Albeiro Echeverry	Plenaria Senado
5/08/2025	Proposición No. 18 relacionado con el impacto en la expedición de pasaportes: crisis y soluciones en la gestión del contrato con THOMAS GREG & SONS	H.R. Juana Carolina Londoño.	Comisión Segunda Cámara
Fecha por definir, se radico el 02/10/2024	Proposición No. 69 relacionada con el nuevo modelo adoptado por el gobierno nacional para la expedición de pasaportes, trámites y software del Ministerio de Relaciones Exteriores.	H.S Angelica Lozano	Comisión Cuarta de Senado
Se radico el 22/04/2025 fecha por definir	proposición No. 26 relacionada al tema de pasaportes	H.S Nicolas Albeiro Echeverry	Comision Segunda Senado

37. ¿Cómo se garantizan los protocolos de cifrado y seguridad de los datos en chip y bases migratorias?

R.: La información relativa a las características técnicas de los pasaportes se considera de seguridad nacional, tal como ha mencionado la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI): *“Debido a sus implicaciones de seguridad e interrelaciones con las funciones de las autoridades de control fronterizo e inmigración, la función de emisión de documentos de viaje debe estar incluida en el marco de seguridad nacional de todo país y reconocerse su impacto significativo en la seguridad nacional e internacional. Un resultado deseable de este reconocimiento es que las responsabilidades de seguridad de la autoridad emisora tengan el respaldo adecuado y que el gobierno la dote de los recursos adecuados. La Autoridad Emisora de Documentos de Viaje - AEDV y su personal deben participar en la planificación de la seguridad estatal y ser conscientes del impacto global de*

sus responsabilidades en cuanto a la seguridad.” (Organización de Aviación Civil Internacional. (2010). Guía para evaluar la seguridad en el manejo y emisión de documentos de viaje. Versión 3.4. pág. 12).

Asimismo, La Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al referirse a la información reservada, establece:

“Artículo 24. Informaciones y documentos reservados. Sólo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución o la ley, y en especial:

1. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.”

38. ¿Qué arquitectura de sistemas conectará las sedes de pasaportes con Migración Colombia y Policía Internacional?

R.: Se cuenta con arquitectura con el propósito de reportar los pasaportes perdidos o robados, al respecto es de indicar que en cumplimiento de lo establecido en la Resolución 6888 del 26 de noviembre de 2021, “Por la cual se regulan las disposiciones referentes a los pasaportes y al documento de viaje” a través del Sistema Integral de Trámites - SITAC, se genera diariamente un listado de pasaportes perdidos y hurtados el cual se alimenta con la manifestación que el usuario realiza en este sentido en el momento del trámite de solicitud de pasaporte.

En ese sentido, en caso de pérdida o hurto el usuario deberá acercarse a la oficina expedidora a realizar una nueva solicitud de pasaporte y, al manifestar el robo o su pérdida, se generan alertas automáticas ante INTERPOL y Migración Colombia sobre el extravío o hurto de ese número de libreta.

39. ¿Qué estándares de interoperabilidad (NFC, OCR, MRZ) están contemplados para control migratorio?

R.: La información relativa a las características técnicas de los pasaportes se considera de seguridad nacional, tal como ha mencionado la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI): *“Debido a sus implicaciones de seguridad e interrelaciones con las funciones de las autoridades de control fronterizo e inmigración, la función de emisión de documentos de viaje debe estar incluida en el marco de seguridad nacional de todo país y reconocerse su impacto significativo en la seguridad nacional e internacional. Un resultado deseable de este reconocimiento es que las responsabilidades de seguridad de la autoridad emisora tengan el respaldo adecuado y que el gobierno la dote de los recursos adecuados. La AEDV y su personal deben participar en la planificación de la seguridad estatal y ser conscientes del impacto global de sus responsabilidades en cuanto a la seguridad.”* (Organización de Aviación Civil Internacional. (2010). Guía para evaluar la seguridad en el manejo y emisión de documentos de viaje. Versión 3.4. pág. 12).

40. ¿Qué mecanismos de auditoría técnica externa se han planificado una vez entre en operación estatal?

R.: A la fecha no se han establecido esquemas de Auditoría, debido a que este nuevo modelo aún está en implementación.

41. **¿Qué acciones preparatorias ha emprendido la Cancillería para la conformación de la comisión accidental de seguimiento al proceso de elaboración de pasaportes que la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes solicitó mediante proposición fechada del 26 de marzo del 2025? Certificar si tal proposición aprobada en esta célula legislativa fue radicada y oficializada ante el despacho de la ministra.**

R.: Teniendo en cuenta que la creación de esta comisión fue una propuesta de la Cancillería para garantizar el acompañamiento de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes en el proceso, se ha citado un desayuno de trabajo para el próximo martes 5 de agosto en el que se abordara, entre otros temas, el proceso de expedición de pasaportes.

En cuanto al segundo interrogante, se confirma que la proposición de creación de la Comisión Accidental fue notificada al Ministerio de Relaciones Exteriores.

42. **Entregar un informe detallado en dónde se registre con cifras comparativas entre los años 2022,2023,2024 y lo corrido del 2025 a la fecha de recibo del presente cuestionario, el comportamiento de la asignación de citas para el trámite de pasaportes en todo el territorio nacional.**

R.: Dado que la atención para la expedición de pasaportes se encuentra descentralizada, no se cuenta con una cifra total de asignación de citas. A fin de presentar un panorama general del comportamiento del trámite de pasaportes se remiten las cifras de expedición en los años de interés.



43. **Dentro del esquema de entendimiento propuesto con el gobierno de Portugal, puntualizar si la impresión de los pasaportes- bajo el nuevo modelo- se realizará por parte del gobierno portugués, habrá tercerización con otro gobierno (Francia, por ejemplo) o todo recaerá en la imprenta nacional de Colombia.**
44. **¿De acuerdo con el plan de trabajo estructurado con el gobierno de Portugal- en caso de existir- el tiempo estipulado para que inicie el nuevo formato es de 35 semanas y con un tiempo total de hasta 10 años?**

R.: Los asuntos acordados entre la República de Colombia y Portugal se dan en el marco de una negociación que goza de reserva legal, conforme a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, el artículo 19 de la Ley 1712 de 2014 y el numeral 3 del artículo 51 de la Ley 5 de 1992, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 51. Funciones generales. Son facultades de cada Cámara:

(...)

3. Solicitar al Gobierno los informes que necesite, exceptuando los relativos a instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado.”

Así mismo, la Constitución Política de Colombia establece en su artículo 136 que:

“Artículo 136. Se prohíbe <sic> al Congreso y a cada una de sus Cámaras:

(...)

2. Exigir al Gobierno información sobre instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado.”

45. **¿Es cierto o no que desde octubre del 2024 la Cancillería asumió el control total de los datos personales y biométricos, como corresponde tratándose de información tan sensible, de los colombianos que solicitan el trámite de expedición de pasaportes?**

R.: El Ministerio de Relaciones Exteriores asumió desde octubre del 2024 el proceso de formalización el cual tenía como finalidad paulatinamente asumir totalmente el trámite de expedición de pasaportes. Sin perjuicio de anterior, es preciso indicar que los datos de los colombianos reposan en el aplicativo Sistema Integral de Trámites al Ciudadano - SITAC propiedad del Ministerio de Relaciones Exteriores. El contratista accede a ellos para efectos de la personalización de los pasaportes y todos los meses lleva a cabo el protocolo de borrado seguro de datos. Mensualmente el contratista le informa a la entidad que realizó el borrado seguro de la información y remite los soportes de ello.

46. **Conocía la Cancillería el documento según el cual dentro de la propuesta del gobierno de Portugal que para la impresión de los pasaportes el aliado estratégico es la Imprimiere Nationale (hoy IN Group) de Francia. Es decir, para desarrollar el proyecto gran parte del mismo se hará a través de la INCM - Imprensa Nacional-Casa da Moeda y su aliado es IN Group (antes Imprimiere Nationale), empresa estatal de Francia.**

R.: La participación de IN Groupe se hizo pública a través de la *Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2025, de 6 de março* emitida por el Gobierno de Portugal, donde manifiestan que el Consejo de Ministros de dicho país aprobó la implementación del Memorando de Entendimiento firmado con la República de Colombia, con miras a la participación de *Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S.A.*, en el proceso de producción y personalización de pasaportes y otros documentos oficiales de Colombia.

47. **¿Bajo el actual contrato para la elaboración de los pasaportes existe por parte del contratista la obligación de garantizar un stock de libretas tan pronto el contrato vigente culmine?**

R.: De acuerdo con el Contrato No. 368 de 2024 el contratista no tiene esta obligación.

48. ***El Decreto Ley 20 de 1992 señala con claridad que la expedición de pasaportes es FUNCIÓN INDELEGABLE del Ministerio de Relaciones Exteriores. Así mismo, la contratación de la impresión de los pasaportes es función del Fondo Rotatorio del mismo Ministerio. ¿Bajo este precepto jurídico explicar qué norma, decreto, ley y/o argumento jurídico se esgrimió para que las funciones propias del ministerio pasaran a formar parte de las funciones del denominado jefe de gabinete, de la Presidencia de la República?***

R.: La competencia para suscribir contratos por parte del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores está delegada en la Secretaria General, el Jefe de Gabinete de Presidencia de la Republica no ha asumido ninguna función ni ha actuado en ningún momento en nombre del Ministerio de Relaciones Exteriores ni de su fondo Rotatorio.

49. ***Remitir copia de las conclusiones de las 10 mesas técnicas con delegados del gobierno portugués.***

R.: La cooperación técnica entre la República de Colombia por intermedio de la Imprenta Nacional de Colombia y Portugal se da en el marco de una negociación que goza de reserva legal, como ya se mencionó en respuestas anteriores.

50. ***Enviar el documento (convenio) que se firmó entre Colombia y Portugal para la producción de pasaportes desde septiembre de 2025 y aclarar el monto total del mismo, así como la duración pactada.***

R.: No se ha suscrito ningún convenio con Portugal para la producción de pasaportes desde septiembre de 2025.

Cordialmente,



ELVIRA DE LAS MERCEDES SANABRIA SALAZAR
Secretaria General (E)
Ministerio de Relaciones Exteriores