

2023IE06360

## COMUNICACIÓN INTERNA

**PARA:** ANA MARIA CASTAÑO ALVAREZ  
Secretaria General

**DE:** DIANA PAOLA ARIZA DOMINGUEZ  
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

1. **ASUNTO:** Respuesta a Comunicación Interna 20231E06267 del 12/09/2023 “*Solicitud concepto jurídico procedencia de pago de gastos de viaje a contratistas sin el diligenciamiento del formato FR-1601-GTH-103 (Solicitud de desplazamiento)*”

2. **TEMAS:** *PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA TRÁMITE DE COMISIONES Y DESPLAZAMIENTO – Concepto – Requisitos.*

3. **FECHA:** 14/09/2023

4. **COMPETENCIA:** Es necesario mencionar que dentro de las facultades y funciones que contempla esta Oficina se encuentra la de establecer interpretaciones jurídicas respecto de casos específicos con relación a la ejecución de la misión y visión de la Unidad Administrativa Especial (UNGRD) dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD. Lo anterior, de acuerdo con el numeral 1° del artículo 12, modificado por el Art. 3, Decreto Ley 2672 de 2013. En este caso, la petición guarda relación con un asunto que es producto de la contratación presuntamente adelantada por el FNGRD, previa instrucción del Director General de la UNGRD o su delegado, ordenador del gasto del FNGRD en los términos establecidos en el artículo 48 de la Ley 1523 de 2012.

Tal como se mencionó anteriormente, en este caso, la petición presuntamente guarda relación con un asunto que es producto de la contratación adelantada por el FNGRD, previa instrucción del Director General de la UNGRD o su delegado, ordenador del gasto del FNGRD en los términos establecidos en el artículo 48 de la Ley 1523 de 2012. En virtud de lo anterior, se advierte que, como el objeto de la consulta guarda relación directa con las funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico al ordenador del gasto del FNGRD, esto es al Director General de la UNGRD o su delegado, la Oficina Asesora Jurídica – OAJ es competente para responder la petición presentada por la Subdirección General de la UNGRD.

### 5. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO POR LA OAJ

De acuerdo con la solicitud realizada por el peticionario, se requiere respuesta sobre la procedencia, o no, del reconocimiento de los gastos de desplazamiento en que incurrieron Contratistas de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la

Gestión, sin que estos, anexaran y/o diligenciaran el formato de información de desplazamiento FR-1601-GTH-103. Sin embargo, considera esta representación, en sentido propositivo, que, para suministrar un cuestionamiento integral, se deberá dar respecto del siguiente cuestionamiento, a saber:

¿La Entidad Contratante, en un Contrato de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión, se encuentra en la obligación contractual de reconocer el pago de los gastos generados por el Contratista en desplazamientos al Interior del País, sin el cumplimiento del Procedimiento Interno denominado “TRÁMITE DE COMISIONES Y DESPLAZAMIENTOS AL INTERIOR DEL PAÍS” de Código documental PR-1601-GTH-06, derivado de la Resolución No. 0638 del 12 de julio de 2022?

## 6. TESIS QUE PRETENDE SOPORTAR LA OAJ

La tesis que pretenden soportar y desarrollar los argumentos consecuentes, se encuentra delimitada en los siguientes términos:

El contratista de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión, vinculado a través del Contrato suscrito con el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - FNGRD o sus Subcuentas, o celebrado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD, deberá dar cumplimiento a la Cláusula Segunda - Obligaciones del Contratista - Generales (o la que haga sus mismas veces) tendiente a realizar la legalización de los gastos de viaje, de manera oportuna y atendiendo a los procedimientos internos propios de la UNGRD, en calidad de ordenadora del gasto del FNGRD, así como al artículo 24 sobre “Legalizaciones Pendientes” en concordancia con la Resolución No. 0638 del 12 de julio de 2022 y el Procedimiento Interno denominado “TRÁMITE DE COMISIONES Y DESPLAZAMIENTOS AL INTERIOR DEL PAÍS”, código PR-1601-GTH-06 del 08 de febrero de 2022. Afirmación que no obsta para que el Contratante dé inicio al Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual - PASC, en virtud del presunto incumplimiento a los términos desarrollados en los Actos Administrativos destinados al trámite de comisiones y desplazamientos al interior y exterior del País.

## 7. FUNDAMENTOS DE ORDEN JURÍDICO PARA RESOLVER LA PREGUNTA PROBLÉMICA PLANTEADA.

En sustento y desarrollo de la tesis propuesta de manera precedente, esta Oficina deberá abordar varios acápites de naturaleza eminentemente jurídica, los cuales se encuentran contemplados y delimitados a continuación:

### 1. Desplazamiento y permanencia en lugar diferente al de ejecución del Contrato de Prestación de Servicios - Concepto.

El desplazamiento de contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión se puede solicitar al interior o al exterior del país, para ejercer las obligaciones contractuales en un lugar diferente al de la sede principal de la entidad, cumplir misiones especiales, asistir a reuniones, conferencias o seminarios, realizar visitas de observación que interesen a la administración y que se relacionen con el ramo en que presta sus servicios.

En atención a la Resolución No. 0638 del 12 de julio de 2022, el lugar de ejecución de las obligaciones contractuales, se encuentra determinado en la configuración normativa del pacto contractual, haciendo referencia a la ciudad, municipio o distrito donde el contratista presta sus servicios profesionales o de apoyo a la gestión.

## **2. Procedimiento Administrativo Interno a través del cual se solicita, otorga y aprueba un Desplazamiento y Permanencia en un lugar diferente al de ejecución del Objeto contractual.**

La UNGRD, como Unidad Administrativa Especial y Ordenador del Gasto del FNGRD, debe articularse internamente, de tal manera que se faciliten los trámites necesarios entre las diferentes dependencias de la Entidad para garantizar la asistencia de los contratistas a los eventos nacionales e internacionales a los que la Entidad sea convocada, para atender las diligencias judiciales a las que sea citada y para que dichas personas puedan trasladarse a territorio a brindar orientación y asesoría a los grupos de valor que lo soliciten y, además, difundan las políticas públicas de competencia del SNGRD, entre otros aspectos fundamentales para el cumplimiento del objeto y la misión institucional.

En tal sentido, la Resolución No. 0638 de 2022 *“Por la cual se reglamentan los procedimientos administrativos para el trámite de comisiones y desplazamientos al interior y exterior del País”*, publicada por la UNGRD, describe los pasos a seguir para la solicitud de comisiones de servicios para servidores públicos y desplazamiento de contratistas, las condiciones para su otorgamiento o autorización, las posibilidades para su modificación (en caso de que aplique), las gestiones requeridas para el reconocimiento de viáticos y gastos de viaje o de manutención y desplazamiento, así como los requisitos definidos para el desembolso y legalización de estos trámites.

Así las cosas, basta con una simple lectura de aquel acto administrativo para vislumbrar los requisitos formales y materiales con el fin de solicitar el desplazamiento, su aprobación y otorgamiento, por parte del Contratante. En consecuencia, no le corresponde a esta Oficina, la determinación hermenéutica de lo ya contemplado en aquel acto de la UNGRD; sino más bien, conceptuar sobre su aplicación en el caso concreto. Razón por la cual, a través de este concepto jurídico, ésta representación omitirá aspectos procedimentales fundantes y tendrá de presente los pertinentes para el caso.

### **2.1. De las Prohibiciones y consecuencias en la omisión del Procedimiento Administrativo Interno a través del cual se solicita, otorga y aprueba un Desplazamiento y Permanencia en un lugar diferente al de ejecución del Objeto contractual.**

Señala el artículo 4° de la Resolución multicitada, que no se podrán expedir actos administrativos (sea cual fuere su naturaleza v.gr. decretos, resoluciones, etc.) para autorizar y otorgar comisiones sin el cumplimiento total de los requisitos



señalados. Lo que a su vez contempla que aquel incumplimiento, hará incurrir en falta disciplinaria a quien lo autorice. Así las cosas, como primera afirmación, no le corresponde a la jefatura de la Oficina Asesora Jurídica - OAJ, diseñar, modificar o mucho menos autorizar un procedimiento distinto (para sanear casos concretos) al planteado por la propia administración de manera precedente.

Ahora bien, en sentido hermenéutico, desarrollando aquel precepto legal, quien incumpla (Contratista o contratante) de manera total o parcial el procedimiento interno para el otorgamiento de desplazamientos de contratistas al interior o exterior del país, contempla en su calidad, prohibición para autorización u otorgamiento o para ser autorizado u otorgado, según sea el rol contractual.

De acuerdo con el artículo 22 de la mencionada Resolución, el Contratista que haya efectuado un desplazamiento, deberá presentar ante el superior inmediato o supervisor del contrato, dentro de los **cinco (5) días hábiles siguientes al término** del desplazamiento, un informe detallado de las actividades desarrolladas. Lo anterior con el fin de que el Contratista pueda legalizar el desplazamiento dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su vencimiento. Requisitos documentales que se encuentran enunciados expresamente en el Artículo 23.

Sin embargo, el Contratante, previendo la omisión en la legalización de los desplazamientos, por parte del Contratista; establece que no podrá otorgar desplazamiento a quien tenga pendiente la legalización de un desplazamiento anterior. Generando, en renglón seguido el procedimiento formal por medio del cual, el Contratista deberá subsana o sanear el vencimiento de los cinco (5) días hábiles siguientes a la finalización del desplazamiento, así: “*deberá presentar*



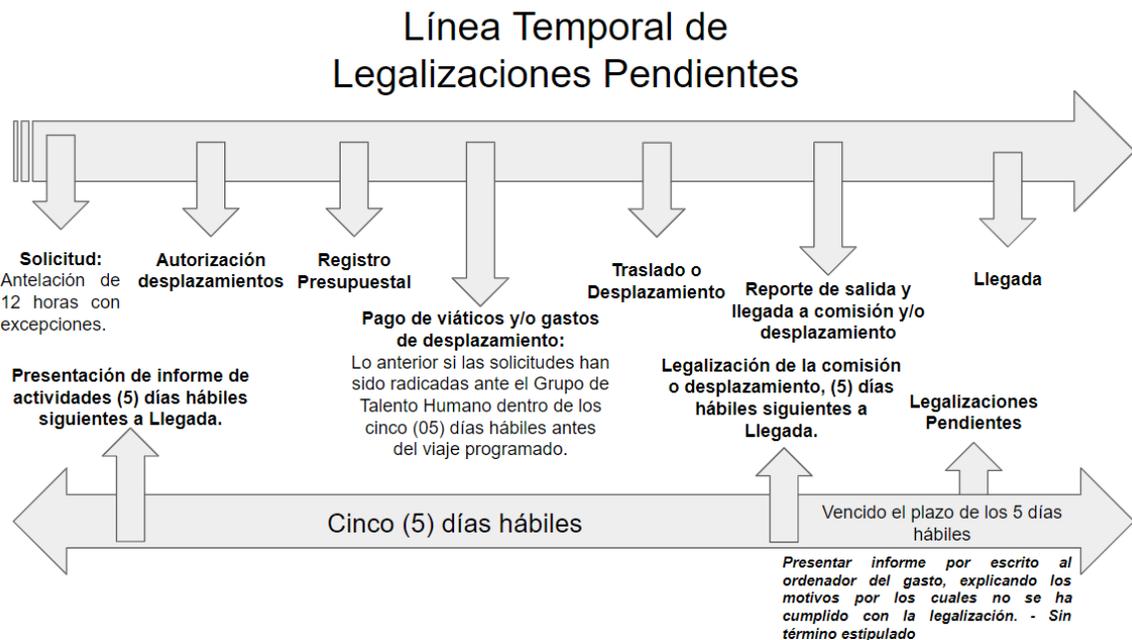
*informe por escrito al ordenador del gasto, explicando los motivos por los cuales no se ha cumplido con la legalización.” A saber:*

Fuente: Propia OAJ-UNGRD

Finalmente, a modo de colofón, se encuentra que el Contratista que contravenga las disposiciones establecidas en el Procedimiento adoptado por el Contratante, asumirá las diferentes responsabilidades, entre ellas, la administrativa.

## 8. RESPUESTA A CUESTIONAMIENTOS PLANTEADOS

**¿La Entidad Contratante, en un Contrato de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión, se encuentra en la obligación contractual de reconocer el pago de los gastos generados por el Contratista en**



**desplazamientos al Interior del País, sin el cumplimiento del Procedimiento Interno denominado “TRÁMITE DE COMISIONES Y DESPLAZAMIENTOS AL INTERIOR DEL PAÍS” de Código documental PR-1601-GTH-06, derivado de la Resolución No. 0638 del 12 de julio de 2022?**

Conforme a todo lo expuesto y en motivación de ello, es válido afirmar en primer término que, el Contratista que incumpla lo determinado por la Resolución 0638 del 12/07//2022 y el Procedimiento PR-1601-GTH-06, se verá incurso, por ese solo hecho, en el incumplimiento del clausulado contractual sobre la Obligación General de realizar la legalización de los gastos de viaje, de manera oportuna y atendiendo a los procedimientos internos propios de la UNGRD, en calidad de ordenadora del gasto



del FNGRD. En consecuencia, el Contratante deberá de dar inicio al PASC por la razón denotada.

Ahora bien, sin perjuicio de lo mencionado, de acuerdo con el artículo 24 de la mentada resolución, el Contratista deberá realizar un informe al Ordenador del Gasto - Contratante, explicando los motivos por los cuales no ha cumplido con la legalización. Lo anterior, teniendo en cuenta, que esta acción deberá ser dirigida irrestrictamente a quien ostente la función de ordenador del Gasto, no a quien fungió como supervisor del Contrato.

El presente concepto se expide en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

**DIANA PAOLA ARIZA DOMINGUEZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica OAJ – UNGRD.

**Elaboró:** Andrés Santiago Esquivel Huertas – Abogado contratista OAJ

Actualización: formato GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONCEPTOS JURÍDICOS CODIGO: G-1200-OAJ-01 v2.

