



CONCEPTO No.

SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 12.12.2022 10:35:16
Al Contestar Cite este Nr: 2022EE608144O1 Fol: 1 Anex: 2
ORIGEN:DESPACHO DIR. DISTRITAL CONTABILIDAD /
MARCELA VICTORIA HERNANDEZ ROMERO
DESTINO:SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACION SOCI AL /
DEISY YOLIMA GUTIERREZ HERRERA / DEISY YOLIMA
GUTIERRE
A SUNTO: Solicitud concepto técnico para registro contable de
cuentas por cobrar Radicado SDIS: S2022171766 del 23/11/2022
Radicado Nuestro: 2022ER668474O1 del 25/11/2022
OBS:



Marco Normativo:	Marco Normativo para Entidades de Gobierno
Tema(s):	Cuentas por cobrar
Subtema(s):	Saldos a favor por “cobros indebidos” de apoyos a la población vulnerable

Doctora
DEISY YOLIMA GUTIERREZ HERRERA
Asesora de Recursos financieros
Secretaría Distrital de Integración Social
NIT 899.999.061-9
dgutierrezh@sdis.gov.co
wcastro@sdis.gov.co

Asunto: Solicitud concepto técnico para registro contable de cuentas por cobrar
Radicado SDIS: S2022171766 del 23/11/2022
Radicado Nuestro: 2022ER668474O1 del 25/11/2022

Respetada Doctora Deisy:

En atención a la solicitud del asunto, de manera atenta damos respuesta en los siguientes términos:

CONSULTA

La Secretaría Distrital de Integración Social – SDIS solicita aclaración sobre las siguientes inquietudes:

1. Teniendo en cuenta que el acta de determinación del valor objeto de recuperación, no cumple con las características definidas en el Decreto 289 de 2021 para ser un título ejecutivo exigible, estos valores a favor de la SDIS, ¿Deberían reconocerse en cuentas de orden deudoras hasta tanto se constituya el título ejecutivo o en cuentas reales de balance como se hace actualmente?
2. ¿Una vez se cuente con el respectivo título ejecutivo se debe efectuar el reconocimiento de la cartera en cuentas reales?
3. Como quiera que en la etapa de la determinación del debido cobrar, se identifican valores mínimos a recuperar; valores cuya relación costo beneficio no es viable; incluso no es posible ubicar a los deudores o sus condiciones de vulnerabilidad son muy altos, ¿sería procedente que la entidad optara por no expedir el título ejecutivo y proceder al proceso de cierre del expediente y depuración de la cartera?

www.shd.gov.co

Carrera 30 N° 25-90 Bogotá D.C. Código Postal 111311
PBX: +57(1) 338 50 00 - Información: Línea 195
NIT 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARIA DE HACIENDA

ANTECEDENTES

Para absolver los interrogantes planteados, la SDIS informa dentro de la consulta:

La Secretaría Distrital de Integración Social desarrolla su misionalidad mediante proyectos de inversión, en los cuales se otorga beneficios de apoyos a la ciudadanía vulnerable; sin embargo en ocasiones los beneficiarios dejan de cumplir con los criterios establecidos para obtener el apoyo y continúan retirando los recursos asignados, lo que genera saldos a favor de la entidad por lo que internamente se denomina “cobros indebidos”, en este momento se elabora un acta de determinación del valor objeto de recuperación, el cual actualmente se reconoce en los Estados Financieros de la entidad como cuentas por cobrar.

Dentro del proceso de recuperación que trata el Decreto Distrital 289 de 2021, la primera etapa es la determinación del debido cobrar, en la que la entidad distrital acreedora será la responsable de constituir el título ejecutivo de la obligación de manera clara, expresa y exigible; de acuerdo con esta norma, la obligación es clara cuando contiene todos los elementos de la relación jurídica inequívocamente señalados en el documento, especialmente el deudor identificado de manera clara e inequívoca.

Para casos en que los beneficiarios de los servicios sociales fallecen y se continúa girando el apoyo económico, no se logra identificar clara e inequívocamente la persona que se hará responsable del reintegro de los dineros; por lo que no se puede constituir título ejecutivo como requisito indispensable para continuar el proceso con el cobro persuasivo. También se presentan casos en que el valor a recuperar es mínimo y la relación costo-beneficio del proceso de determinación del debido cobrar, cobro persuasivo y coactivo, resulta ser más oneroso que el valor a recuperar.

Por otra parte, en relación con los saldos menores y los valores mínimos a recuperar, la Subdirección de Cobro no Tributario de la Dirección Distrital de Cobro de la Secretaría Distrital de Hacienda respecto a la inquietud No. 3, indicó lo siguiente:

De acuerdo con lo establecido en el numeral 11 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en virtud del principio de eficacia las autoridades deben buscar que los procedimientos logren su finalidad. Igualmente se deben aplicar los principios de economía, austeridad y eficiencia previstos en el numeral 12 del mismo artículo.

La Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, en el párrafo 4° del artículo 163 dispuso que, entre otros, en los eventos en que al aplicar la relación costo-beneficio entre el monto de la cartera y su cobro éste no resulte eficiente, las entidades públicas que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, podrán realizar la depuración definitiva de estos saldos contables, realizando un informe detallado de las causales por las cuales se depura y las excluirá de la gestión.

El Decreto 445 del 16 de marzo de 2017 “Por el cual se adiciona el Título 6 a la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público y se reglamenta el párrafo 4° del artículo 163 de la Ley 1753 de 2015, sobre depuración definitiva de la cartera de imposible recaudo de las entidades públicas del orden nacional”, en su artículo 2.5.6.3. literal e. señaló que como cartera de imposible recaudo y una causal de depuración cuando la relación costo-beneficio al realizar su cobro no resulta eficiente.

La Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, reitera lo establecido en el artículo 163 de la Ley 1753 de 2015.

De acuerdo con las normas anteriormente mencionadas, la depuración es una obligación encaminada a la calidad de la información contable, la cual incluye los llamados saldos menores, vale decir aquellos sobre los cuales la relación costo-beneficio determina que su cobro ocasionaría una pérdida patrimonial para la entidad.

Con respecto a los saldos menores el Consejo de Estado ha manifestado que “[...] dentro del contexto de la consulta se considera como saldo menor aquel monto a favor de la Administración cuya evaluación objetiva y documentada de la relación costo-beneficio lleve a concluir que su cobro ocasionaría un detrimento o pérdida patrimonial para la respectiva entidad. Ante la existencia de saldos menores, las entidades públicas deberían proceder a la depuración de sus saldos contables previa aplicación del procedimiento de control interno contable que adopten para el efecto, sobre la base de las pautas establecidas por la Contaduría General de la Nación. Aplicado el procedimiento de depuración, las entidades públicas podrán castigar aquellas obligaciones bajo las circunstancias anotadas, lo que implica que desaparezcan definitivamente de los registros contables”.

CONSIDERACIONES

La ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), artículo 98, reglamenta:

“ARTÍCULO 98. DEBER DE RECAUDO Y PRERROGATIVA DEL COBRO COACTIVO. Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.”

Artículo 99. DOCUMENTOS QUE PRESTAN MÉRITO EJECUTIVO A FAVOR DEL ESTADO.

Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:

1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley

2. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.

3. Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo serán el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual.

4. Las demás garantías que a favor de las entidades públicas, antes indicadas, se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.

5. *Las demás que consten en documentos que provengan del deudor.* (Subrayados fuera de texto)

El Decreto Distrital 289 de 2021, “*Por el cual se establece el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones*”, establece:

Artículo 4º.- Constitución del Título Ejecutivo. Constituye título ejecutivo todo documento expedido por la autoridad competente, debidamente ejecutoriado que impone, a favor de una entidad pública, la obligación de pagar una suma líquida de dinero y que presta mérito ejecutivo cuando se dan los presupuestos contenidos en la ley. Se incluyen dentro de este concepto los documentos previstos como título ejecutivo en el artículo 828 del Estatuto Tributario Nacional y en el artículo 99 de la Ley 1437 de 2011.

Para el cobro de las rentas o caudales públicos, la entidad distrital acreedora será la responsable de constituir el título ejecutivo de la obligación de manera clara, expresa y exigible. Para efectos de la conformación del título ejecutivo entiéndase por:

Obligación Clara: Es aquella que contiene todos los elementos de la relación jurídica inequívocamente señalados en el documento, a saber: i) naturaleza o concepto de la obligación, ii) el deudor identificado de manera clara e inequívoca, iii) el acreedor de la obligación.

Obligación expresa: Es aquella que contiene una suma líquida de dinero a cobrar, debidamente determinada o especificada, expresada en un valor exacto que no da lugar a ambigüedad. Las entidades distritales deberán incluir en el respectivo título ejecutivo, además del valor de la obligación, la mención de los intereses a cobrar, de conformidad con la normativa vigente.

Obligación exigible: Es aquella que no está sujeta a plazo o condición para hacer efectivo su cobro. Tratándose de actos administrativos se requiere que se encuentre concluido el proceso administrativo y que no hayan perdido su ejecutoria por las causas establecidas en la Ley 1437 de 2011. (Subrayados fuera de texto)

El marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera Versión 2015.03¹ del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, indica:

6. ESTADOS FINANCIEROS DE PROPÓSITO GENERAL

(...)

6.2. Reconocimiento de los elementos de los estados financieros

80. Se denomina reconocimiento al proceso de incorporación en la información financiera de un hecho económico que cumpla la definición de activo, pasivo, patrimonio, ingreso, gasto o costo, que tenga la probabilidad de generar una entrada o salida de potencial de servicio o de beneficios económicos futuros y que se pueda medir con fiabilidad.

¹ Resolución 211 de 2021 de la Contaduría General de la Nación “*Por la cual se modifican el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera y las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos, del Marco Normativo para Entidades de Gobierno*”

81. La probabilidad, como condición para el reconocimiento, se utiliza con referencia al grado de certidumbre con que el potencial de servicio o los beneficios económicos futuros asociados llegarán o saldrán de la entidad. La certidumbre correspondiente al potencial de servicio o al flujo de los beneficios económicos futuros se evalúa a partir de la información disponible. Así, por ejemplo, cuando es probable que el deudor cancele una cuenta por cobrar, es justificable reconocer tal cuenta por cobrar como un activo. No obstante, algunas cuentas por cobrar podrían no ser canceladas y, por tanto, se reconoce un gasto que represente la reducción esperada en el valor del recurso. (subrayado fuera de texto)

Las Normas para el Reconocimiento, Medición, Presentación y Revelación de Hechos Económicos, del Marco Normativo para Entidades de Gobierno versión 2015.08², establecen:

CAPÍTULO I.

ACTIVOS

2. CUENTAS POR COBRAR

2.1. Reconocimiento

Se reconocerán como cuentas por cobrar los derechos adquiridos por la entidad en desarrollo de sus actividades, de los cuales se espere, a futuro, la entrada de un flujo financiero fijo o determinable, a través de efectivo, equivalentes al efectivo u otro instrumento. Estas partidas incluyen los derechos originados en transacciones con y sin contraprestación. Las transacciones con contraprestación incluyen, entre otros, la venta de bienes y servicios, y las transacciones sin contraprestación incluyen, entre otros, los impuestos y las transferencias. (Subrayado fuera de texto)

El concepto No. 20211100015631 del 14 de abril de 2021 de la Contaduría General de la Nación, en relación con el momento en que debe realizarse el reconocimiento contable de cuentas por cobrar, concluye:

De conformidad con las consideraciones expuestas, se deben reconocer como cuentas por cobrar los derechos adquiridos por la entidad en desarrollo de sus actividades, de los cuales se espere, a futuro, la entrada de un flujo financiero fijo o determinable a través de efectivo, equivalentes al efectivo u otro instrumento.

En este sentido, los actos administrativos u otros documentos que establezcan derechos de cobro a favor de la entidad deben ser reconocidos como cuentas por cobrar una vez presten mérito ejecutivo, por cuanto es hasta dicho momento en que la entidad realmente espera la entrada del flujo financiero.

El CPACA establece que prestan mérito ejecutivo los actos administrativos ejecutoriados, es decir, en firme, en los que se imponga a favor de las entidades públicas la obligación de pagar una suma líquida de dinero. (...)

²Resolución 211 de 2021 de la Contaduría General de la Nación "Por la cual se modifican el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera y las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos, del Marco Normativo para Entidades de Gobierno"

CONCLUSIONES

De acuerdo con los antecedentes y consideraciones anteriormente expuestas, damos respuesta en los siguientes términos:

1. Teniendo en cuenta que el acta de determinación del valor objeto de recuperación, no cumple con las características definidas en el Decreto 289 de 2021 para ser un título ejecutivo exigible, estos valores a favor de la SDIS, ¿Deberían reconocerse en cuentas de orden deudoras hasta tanto se constituya el título ejecutivo ó en cuentas reales de balance como se hace actualmente?
2. ¿Una vez se cuente con el respectivo título ejecutivo se debe efectuar el reconocimiento de la cartera en cuentas reales?

En respuesta a las inquietudes 1 y 2, se deben reconocer como cuentas por cobrar los derechos adquiridos por el Ente en desarrollo de sus actividades, de los cuales se espere, a futuro, la entrada de un flujo financiero fijo o determinable a través de efectivo, equivalentes al efectivo u otro instrumento. En este sentido, los actos administrativos u otros documentos que establezcan derechos de cobro a favor del Ente deben ser reconocidos como cuentas por cobrar una vez presten mérito ejecutivo, por cuanto es hasta entonces que la Secretaría realmente tiene el derecho y espera la entrada del flujo financiero.

Así las cosas, los actos administrativos que determinan los “cobros indebidos” deben ser reconocidos como cuentas por cobrar cuando adquieran firmeza, ya que es en dicho momento en que prestan mérito ejecutivo para exigir su pago, de esta manera, si las actas de determinación de los cobros indebidos que indica en su consulta no han adquirido firmeza, la Secretaría Distrital de Integración Social no debe realizar su reconocimiento contable en las subcuentas del grupo 13 Cuentas por cobrar; no obstante, si el Ente determina que va a controlar estos valores hasta que los actos administrativos estén en firme y los reconozca como cuentas por cobrar, el Ente puede establecer dicho control a través de mecanismos administrativos o en cuentas de orden deudoras.

3. Como quiera que en la etapa de la determinación del debido cobrar, se identifican valores mínimos a recuperar; valores cuya relación costo beneficio no es viable; incluso no es posible ubicar a los deudores o sus condiciones de vulnerabilidad son muy altos, ¿sería procedente que la entidad optara por no expedir el título ejecutivo y proceder al proceso de cierre del expediente y depuración de la cartera?

En relación con la inquietud No. 3, la Subdirección de Cobro no Tributario de la Dirección Distrital de Cobro, en atención a la normatividad vigente, indica que el Ente en los eventos en que al aplicar la relación costo-beneficio entre el monto de la cartera y el costo de la gestión de cobro, esta operación no resulte eficiente, puede realizar la depuración definitiva de estos saldos contables, realizando un informe detallado de las causales por las cuales se depura y las excluirá de la gestión.

La técnica de análisis costo/beneficio puede adelantarse antes de iniciar la gestión de cobro de que trata el Decreto Distrital 289 de 2021, y tiene como objetivo fundamental proporcionar una medida de los costos en que se incurre en el cobro y comparar dichos costos previstos con los beneficios esperados (recaudo). Para el análisis costo/beneficio deben considerarse todos los costos en que incurre la Administración, incluyendo el trabajo de quienes adelantan las gestiones.

En este sentido, si bien existe la obligación a cargo de las entidades públicas de adelantar las acciones tendientes a cobrar las obligaciones a su favor, en caso de que hecha una valoración costo-beneficio se concluya que se afecta negativamente el patrimonio público, podría abstenerse de su ejecución siempre que se haya agotado el respectivo procedimiento de depuración.

Es preciso aclarar que no existe ninguna prelación de causales de depuración de cartera, todas las causales que se configuren, aun cuando afecten la misma obligación, pueden ser incluidas en el acto administrativo de depuración con el fin de justificar y soportar las decisiones que toma la administración frente a la cartera. El aspecto fundamental es que por lo menos debe cumplirse una de las causales.

Es de precisar, que la Contaduría General de la Nación es el máximo órgano rector en materia contable pública en Colombia, y en tal sentido se pronunció la Corte Constitucional mediante Sentencia C-487 de 1997, determinando que las normas y conceptos emitidos por esta entidad son de carácter vinculante y, en consecuencia, de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades sujetas a la aplicación de la Regulación Contable Pública.

Por lo expuesto anteriormente, los conceptos de la Dirección Distrital de Contabilidad se emiten en atención a lo preceptuado por el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, y en virtud de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 10º del Acuerdo 17 de 1995; por tanto, no son de obligatorio cumplimiento.

Cordialmente,

JUAN CAMILO SANTAMARÍA HERRERA
Contador General de Bogotá D.C. (E)
contabilidad@shd.gov.co

Revisado por:	Kelly Tatiana Cervera Horta		
Proyectado por:	Marlene Herminia Lara Villalba		