



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARIA DE HACIENDA

ORIGEN: Sd:110 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURIDICO/AVILA OLART
DESTINO: SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO/SANDRA PATRICIA C
ASUNTO: CONCEPTO SALDOS A FAVOR DE CONTRATISTA UNA VEZ L
OBS: PROYECTO/SUB JURIDICA

Bogotá D.C.,

Doctora
SANDRA PATRICIA CASTIBLANCO MONROY
Directora para la Gestión del Desarrollo Local
Secretaría Distrital de Gobierno
CL. 11 No. 8 – 17
Nit. 899999061
Bogotá. D.C.

Referencia	CORDIS No. 2017ER81475 del 15 de agosto de 2017
Tema	Liberación de saldos de contratos liquidados en los Fondos de Desarrollo Local
Descriptor	Fondos de Desarrollo Local, liberación de saldos de contratos liquidados, cuentas por pagar, fenecimiento, pasivos exigibles
Problema jurídico	¿Cuál es el procedimiento que deben seguir los Fondos de Desarrollo Local frente a los saldos que existen de períodos anteriores, a favor de contratistas, de contratos liquidados, sobre los cuales éstos no han entregado soportes para el pago, y/o no han dado respuesta a los respectivos requerimientos?
Fuentes formales	Ley 1437 de 2011, Ley 1150 de 2007, Decreto Distrital 714 de 1996, Orgánico de Presupuesto, Decreto Distrital 372 de 2010, Resolución SDH- 000191 de 2017, Resolución DDC- 0001 de 2010, Circulares 009 y 012 de 2011.

CONSULTA:

La Directora para la Gestión del Desarrollo Local de la Secretaría Distrital de Gobierno solicita concepto sobre el procedimiento que deben seguir los Fondos de Desarrollo Local frente a los saldos que existen de períodos anteriores, a favor de contratistas, en relación con contratos que se encuentran liquidados, sobre los cuales éstos no han entregado soportes para el pago, y/o no han dado respuesta a los respectivos requerimientos.

ANTECEDENTES:

La peticionaria menciona que los saldos que existen a favor de los contratistas, son de contratos ya liquidados, en los cuales éstos no han reclamado a pesar de haber



surtido el debido proceso, y que están en el agregado de obligaciones por pagar de algunos Fondos de Desarrollo Local.

CONSIDERACIONES:

Con el fin de dilucidar el tema, es pertinente comenzar por referirnos sucintamente a las cuentas por pagar, luego aludir a la caducidad del medio de control de controversias contractuales, posteriormente, indicar el tema de la liberación de saldos y finalmente acotar sobre los pasivos exigibles.

CUENTAS POR PAGAR.

Ante todo debe señalarse que, con fundamento en el artículo 2 del Decreto Distrital 714 de 1996¹, denominado Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, el presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local FDL hace parte del Presupuesto General del Distrito Capital, por lo tanto, se les aplican las normas y principios contenidos en dicho estatuto.

Así mismo, los Fondos de Desarrollo Local deben seguir los lineamientos presupuestales establecidos por la Secretaría Distrital de Hacienda, de acuerdo con las competencias señaladas en el artículo 77 del Decreto en mención.

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 77 del citado decreto, le corresponde al Gobierno Distrital reglamentar y establecer las directrices y controles que los FDL deben cumplir en la elaboración, conformación y ejecución del presupuesto.

De esta manera, para garantizar su debida ejecución, el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. expidió el Decreto Distrital 372 de 2010², el cual consagra en el artículo 7, entre las etapas del ciclo presupuestal, **el cierre presupuestal**, definido como *“El procedimiento que realizan los F.D.L. al finalizar cada vigencia fiscal, con el propósito de determinar el recaudo efectivo de los ingresos, la ejecución real de gastos, las obligaciones por pagar constituidas, el estado de tesorería y los excedentes financieros.”* (subrayas fuera del texto)

¹ “Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.”

² “Por el cual se reglamenta el proceso presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local – F.D.L.”



Además, en virtud del artículo 36 ibídem, el Alcalde Local, en desarrollo del proceso de “cierre presupuestal”, debe efectuar mediante Decreto, el ajuste al presupuesto de la vigencia en curso, incluido el ajuste de las obligaciones por pagar, de acuerdo con las cifras resultantes del cierre presupuestal y financiero de la vigencia fiscal inmediatamente anterior.

Se resalta que las **obligaciones por pagar** son los compromisos adquiridos por el FDL durante la vigencia en curso y anteriores, debidamente registrados con cargo a sus presupuestos que no se alcancen a pagar al cierre de la vigencia respectiva, las cuales deberán incluirse en el presupuesto del año siguiente.

Sobre el tema, el artículo 28 del Decreto Distrital 372 de 2010 señala:

“ARTÍCULO 28°. Obligaciones por Pagar

*Los gastos causados y debidamente registrados con cargo a los presupuestos de los F.D.L. que no se paguen en la vigencia respectiva deberán incluirse en el presupuesto del año siguiente como **obligaciones por pagar**. Toda Obligación por Pagar que no sea incluida en el presupuesto deberá ser financiada con cargo al proyecto o rubro que le dio origen, o en el evento en que cambiaran los proyectos incluidos en el POAI, a un proyecto o rubro con el que guarde afinidad. (PLAN Operativo Anual de Inversiones)*

En ningún caso los saldos liberados de Obligaciones por Pagar servirán para efectuar adiciones a otras obligaciones o pagos o para financiar nuevos compromisos. Toda adición a contratos de años anteriores se atenderá con cargo al presupuesto de la vigencia fiscal en curso. (subrayas fuera del texto)

Por lo tanto, dentro del Anteproyecto del Presupuesto anual es necesario incluir la Proyección de las Obligaciones por Pagar a 31 de diciembre de la respectiva vigencia y además, la relación de las Obligaciones por Pagar de vigencias anteriores por agregado, según lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 12 del Decreto Distrital 372 de 2010.

En consecuencia, respecto de los saldos existentes a favor de los contratistas de contratos que se encuentran liquidados, es claro, que dichos compromisos deben estar respaldados en el caso de las localidades, como una obligación por pagar.

CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES.

Ahora bien, continuando con el análisis, advierte el Despacho que las localidades deben liberar los mencionados saldos que existen a favor de contratistas, de contratos que actualmente se encuentran liquidados, sobre los cuales éstos no han



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

entregado soportes para el pago, y/o no han dado respuesta a los respectivos requerimientos.

Para ello, es preciso tener en cuenta, en primer lugar, que el acto administrativo, mediante el cual se liquidaron los contratos, se encuentre debidamente ejecutoriado, en razón en que a partir de ese momento, es exigible para las partes. Además, porque dicho acto liquidatorio sirve de soporte para proceder a liberar los citados saldos.

Es importante advertir también, que la liberación de los saldos se debe realizar, una vez haya transcurrido el término de caducidad que señala la ley, para acudir al medio de control de controversias contractuales, la cual podrá ser alegada por las partes contratantes o por cualquier persona interesada, dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvieron de fundamento, en el caso particular, a partir de la exigibilidad del acto liquidatorio.

Al respecto, el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, expedido mediante la Ley 1437 de 2011, señaló el término para presentar la demanda contractual, así:

“Artículo 164 de la Ley 1437 de 2011. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.

En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:

i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;

ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;

iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

iv) *En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;*

v) *En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga;*

k) *Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida;*

l) *Cuando se pretenda repetir para recuperar lo pagado como consecuencia de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, el término será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago, o, a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas de conformidad con lo previsto en este Código.”*

Así las cosas, de conformidad con los artículos 141 y 164 de la Ley 1437 de 2011, la titularidad del Medio de Control de Controversias Contractuales se encuentra consagrada para cualquiera de las partes del contrato estatal, dentro de la cual pueden solicitar que se hagan declaraciones y/o condenas relacionadas con el contrato, dentro de los dos (2) años siguientes a que se ha hecho referencia.

Por lo tanto, es preciso tener en cuenta para la liberación de los mencionados saldos, que haya transcurrido el término de caducidad, toda vez que a partir de ese momento el particular y/o contratista, ha perdido la oportunidad para controvertir el acto administrativo de liquidación del contrato.

LIBERACIÓN DE SALDOS.

Ahora bien, para el proceso de saneamiento (**fenecimiento, liberación**, liquidación y/o anulación de saldos) de las obligaciones por pagar se debe atender lo dispuesto, tanto en las normas vigentes, como en las Circulares Nos. 009 y 012 de 2011 expedidas por las Secretarías Distritales de Gobierno y Hacienda, las cuales señalan los lineamientos que deben tener en cuenta los Alcaldes Locales y los ordenadores del gasto de entidades distritales que suscriban compromisos con cargo al



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS



presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local para el saneamiento de las Obligaciones por Pagar constituidas por los citados Fondos.

En la Circular 009 de 2011 se indica que: *“Las obligaciones por pagar que se constituyan y respalden compromisos que no hayan sido ejecutados dentro de los términos señalados por el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 en concordancia con el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, fenecerán.”*

El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 prevé:

“Artículo 11. Del plazo para la liquidación de los contratos. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.”

Más adelante en la mencionada circular se menciona lo siguiente:

“Para fenecer las Obligaciones por Pagar, el ordenador del gasto y el responsable del presupuesto del respectivo Fondo de Desarrollo Local, deberán elaborar un acta de fenecimiento, copia de la cual enviará a la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Presupuesto, junto con el Decreto de ajuste del presupuesto para que conceptúe sobre su viabilidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 36 del Decreto 372 de 2010.

En caso de reaparecer legalmente la obligación se debe realizar los ajustes presupuestales pertinentes, para cubrir la obligación con recursos de la vigencia respectiva, de acuerdo a lo establecido en el artículo 41 del Decreto 372 de 2010.”

Por su parte, el Manual Operativo Presupuestal expedido mediante Resolución No. SDH-000191 del 22 de septiembre de 2017, frente al asunto aquí planteado señala:



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

“El fenecimiento de las obligaciones por pagar (...) se hará de oficio, mediante el levantamiento de un acta firmada por el Responsable de Presupuesto y el Alcalde Local, la cual debe ser remitida a la Dirección Distrital de Presupuesto. El monto así fenecido se constituirá en un menor valor del total de las Obligaciones por Pagar para el cálculo de los excedentes financieros.

Los saldos liberados pueden ser trasladados a los proyectos de inversión de la vigencia para la adquisición de nuevos compromisos.

Si en el transcurso de la vigencia se hace exigible el pago de una obligación fenecida, el FDL debe reconocer dicha obligación con cargo al presupuesto de la vigencia, mediante Resolución o Decreto del Alcalde Local; si es necesario tramitar un traslado presupuestal para cubrir dicha obligación, éste deberá acatar lo estipulado en el artículo 31 del Decreto 372 de 2010 y lo establecido en el presente Manual Operativo Presupuestal de los FDL para traslados presupuestales.³

De otra parte, es importante traer a colación la diferencia que existe entre fenecimiento, cancelación y/o anulación, consagrado en el Manual Operativo Presupuestal, Módulo 4, así:

“Cancelación y/o anulación: Acto por el cual expira un documento. En el manejo presupuestal corresponde a la derogatoria o invalidación de un compromiso perfeccionado. Una reserva anulada no puede en ningún caso ser reactivada.

Fenecimiento: Es el acto mediante el cual termina la vigencia de una reserva presupuestal, es decir, aunque la obligación persiste, se mantiene y se reconoce; la apropiación presupuestal que garantizaba la obligación expirada y, en consecuencia, el pago debe afectar el presupuesto en que la misma se haga exigible.”

Las anteriores normas permiten establecer que, para liberar las obligaciones por pagar existentes en los FDL, el ordenador del gasto y el responsable del presupuesto del respectivo Fondo, deben elaborar un acta de fenecimiento, la cual autorice el retiro de los montos objeto de depuración extraordinaria y ordene los registros contables a que haya lugar, copia de lo cual enviarán a la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Presupuesto.

Finalmente, es necesario que la gestión administrativa frente al contrato liquidado se encuentre debidamente soportada y documentada con el contrato, sus anexos y modificaciones, el acto liquidatorio, informes presentados, y los pagos realizados, entre otros documentos, con el fin de tener clara tanto la exigibilidad del pago de la

³ Manual Operativo Presupuestal, Módulo 3, Num 3.6



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS



obligación, como si hay o no obligaciones pendientes por cumplir por cualquiera de las partes, así como la individualización y concreción del saldo a favor del contratista.

PASIVOS EXIGIBLES.

Una vez liberados los recursos, se deben registrar contablemente como **pasivos exigibles**, definidos como: *“compromisos que se adquirieron con el cumplimiento de las formalidades plenas, que deben asumirse con cargo al presupuesto disponible de la vigencia en que se pagan, por cuanto la reserva presupuestal que los respaldó en su oportunidad feneció por no haberse pagado en el transcurso de la misma vigencia fiscal en que se constituyeron. Frente a la constitución de Pasivos Exigibles, se reitera a las entidades distritales la obligación legal de realizar la gestión requerida para ejecutar el presupuesto asignado dentro de la anualidad.*

Los Pasivos Exigibles son compromisos debidamente perfeccionados que fenecen presupuestalmente por no haber sido cancelados en la vigencia en que se constituyeron como reserva presupuestal y que, por lo tanto, deben pagarse en la vigencia en que se hagan exigibles.”⁴ (subrayas fuera del texto)

CONCLUSIONES:

Frente al problema jurídico planteado, sobre el procedimiento que deben seguir los Fondos de Desarrollo Local respecto de los saldos que existen de períodos anteriores, a favor de contratistas, en relación con contratos que se encuentran liquidados, sobre los cuales éstos no han entregado soportes para el pago, y/o no han dado respuesta a los respectivos requerimientos, se establece lo siguiente:

Los saldos que existen a favor de los contratistas deben estar respaldados presupuestalmente, como una obligación por pagar.

El acto administrativo mediante el cual se liquidaron los contratos debe encontrarse debidamente ejecutoriado, en razón no sólo, a que es a partir de ese momento, en que es exigible para las partes, sino también, porque dicho acto liquidatorio sirve de soporte para proceder a liberar los citados saldos.

Es pertinente que la liberación de los saldos se realice una vez haya transcurrido el término de caducidad que señala la ley, para acudir al medio de control de controversias contractuales, la cual podrá ser alegada por las partes contratantes o

⁴ Manual Operativo Presupuestal, Num. 3.2.1.4.2.1.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

por cualquier persona interesada, dentro de los dos (2) años siguientes a la a partir de la exigibilidad del acto liquidatorio.

Para proceder a liberar las obligaciones por pagar, el ordenador del gasto y el responsable del presupuesto del respectivo Fondo, mediante acta de fenecimiento deben autorizar el retiro de los montos objeto de depuración extraordinaria y concomitante a ello, ordenar los registros contables a que haya lugar, copia de lo cual deben enviar a la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Presupuesto.

Los saldos liberados pueden ser trasladados a los proyectos de inversión de la vigencia para la adquisición de nuevos compromisos.

Además, dichos saldos se deben registrar como pasivos exigibles con el objeto de garantizar el pago a los contratistas, en el evento que surjan con posterioridad obligaciones, hecho que depende de la exigibilidad del pago de parte de la administración hacia el contratista y del monto apropiado como pasivo exigible.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, solicito verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado.

De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

Manuel Ávila Olarte
MANUEL ÁVILA OLARTE
Director Jurídico de Hacienda (E)
Correo Electrónico: mavila@shd.gov.co

Proyectó: Fanny Fernández Mendoza *Fanny*

