



Pública

213200-24.7

Concepto

Marco Normativo	Marco Normativo para Entidades de Gobierno
Tema(s)	Otros Activos
Subtema	Recursos entregados en administración Depuración de saldos por recursos de convenios no ejecutados

Señor
PEDRO ALONSO MACIAS PEREZ
Contador
Fondo de Desarrollo Local de Suba - FDL Suba
NIT. 899.999.061-6
pedro.macias@gobiernobogota.gov.co
Ciudad

Asunto: Respuesta solicitud de concepto procedimiento para depurar saldo no ejecutado de recursos entregados en administración Convenio Interadministrativo 797 – 2014 suscrito entre FDL Suba - EAAB Radicados Nuestros: 2024ER342758O1 del 18 de diciembre de 2024 y 2024ER345044O1 del 23 de diciembre de 2024.

Respetado Doctor Macías Pérez:

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

CONSULTA

En la solicitud de concepto el Fondo de Desarrollo Local de Suba - FDL Suba consulta:

¿qué documentos deben soportar la depuración, teniendo en cuenta que el convenio no se ejecutó en su totalidad, por otro lado, nos faciliten el procedimiento para la devolución de valor no ejecutado?

ANTECEDENTES

En el comunicado remitido por el FDL Suba, como contexto a la consulta realizada, manifiesta lo siguiente:

El convenio no fue ejecutado en su totalidad, pero en aras de lograr una terminación bilateral entre el FDLS y el Acueducto, El 30 de junio de 2017, se suscribe acta de comité, donde ambas partes, coinciden en que la comunidad se opuso al cerramiento y que este involucraba instalaciones deportivas y parques que quedarían inhabilitados. Igualmente, había viviendas que interferían en el desarrollo del objeto del contrato por lo cual debía darse por terminado.

Sin embargo, en revisión el comité técnico del FDLS, no avaló los documentos presentados (Pólizas, consignaciones, soportes) no eran lo suficientemente claros, tenían falencias por

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N°. 25 - 90 Bogotá, D.C. Código Postal 111311
PBX: (+57) 601 338 50 00 - Información: Línea 195
NIT 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

diferencias en las cifras entre documentos soporte e informe de las ejecuciones finales.

Entonces, a pesar de los cruces de información, mesas de trabajo y reuniones no hubo acuerdo ni avances que pudieran realizar el trámite de Liquidación entre las partes; en consecuencia, en la fecha este convenio interadministrativo perdió competencia y cualquier otra acción o forma jurídica para la liquidación.

En gestión realizada en contabilidad FDLS, se obtuvo Acta 103 de 2023 realizada por la EAAB E.S.P. donde es expuesta y aprobada la depuración por el valor de \$ 495.169.758 como valor no ejecutado Convenio No. 9-07-25200-797-2014. Además del concepto jurídico No. 15200-2023-0171 Bogotá D.C

Según lo anterior, el concepto jurídico Anexo, en un aparte emite:
clausula 14ª "TERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN"

Mediante oficio 1350001-2023-0219 del 24 de marzo de los corrientes la Dirección de Tesorería le informa a la Dirección Administrativa de Bienes y Raíces que los saldos del convenio en asunto se encuentran en el **Banco de Occidente**, cuenta de ahorros 256-92951-4, nombre de la cuenta: "EAB-ESP FOND ESP LOC SUBA".

A su vez, en el oficio de la dirección de Tesorería se relaciona el procedimiento para "**Devoluciones a que haya lugar en el marco de un convenio que no se ejecutó en su totalidad**".

Adicionalmente, el FDL Suba remitió el 07 de enero de 2025 documentos relacionados con la solicitud y de los cuales se destaca:

Conv. Interadministrativo 797-2014

Objeto: "Aunar esfuerzos administrativos y financieros necesarios entre el FDLS y la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ ESP, tendientes al saneamiento predial del Brazo Humedal Juan Amarillo, mediante la adquisición de 16 predios y al mejoramiento del cerramiento definitivo de la ronda hidráulica y *ZMPA del mismo"

* Zona de manejo y preparación Ambiental (ZMPA)

Valor del Contrato: \$ 2.188.281.818

Adquisición de Dieciséis Predios colindantes para saneamiento predial: \$ 1.488.281.818

Cerramiento del corredor del humedal: \$ 700.000.000

Plazo ejecución: 18 Meses

Fecha de Inicio: 25 de noviembre de 2014 Fecha de Terminación: 25 de mayo de 2016.

Modificación Contractual No. 1 - Prórroga por 18 Meses – Fecha nueva Prórroga 25 de noviembre de 2017.

Modificación Contractual No. 2 - Prórroga por 18 Meses – Fecha nueva Prórroga 25 de mayo de 2019.

Del citado Convenio, se desatacan las siguientes cláusulas:

OCTAVA.- COMITÉ TÉCNICO DEL CONVENIO; Se conformará un Comité Técnico con el fin de coordinar actividades y concertar objetivos, el cual será integrado por funcionarios de cada una de las entidades facultadas para actuar con voz y voto, Se requiere que al convenio asistan responsables de la gestión ambiental en las dos entidades e invitados de la Secretaría Distrital Ambiental, para lineamientos ambientales sobre el tema.

El Comité Técnico de Convenio tendrá las siguientes obligaciones:

1. Efectuar seguimiento a las actividades relacionadas con el objeto del presente convenio.
2. Reunirse periódicamente y como mínimo dos veces al mes, para informar sobre los avances y novedades de las actividades adelantadas para desarrollar el objeto del convenio,
3. Revisar y avalar los documentos técnicos que resulten de la ejecución del Convenio.
4. Realizar el seguimiento técnico, jurídico, administrativo y ambiental de las actividades del Convenio,
5. Levantar y firmar las actas de las diferentes reuniones de seguimiento que se realicen, como Soporte para la toma de decisiones.
6. Informar oportunamente cualquier novedad que pueda afectar las actividades en curso.
7. Resolver las controversias que se generen durante la vigencia del convenio, en el evento de no resolverlas directamente, ponerlas en conocimiento de los representantes legales de las partes.

(...)

DÉCIMA PRIMERA.- PAGO DE LOS APORTES.

(...)

El desembolso de estos recursos se realizará una vez se perfeccione el presente Convenio, acompañado del acta de inicio y la certificación bancaria de la cuenta exclusiva destinada por la EAB-ESP., para el manejo de los recursos.

Estos recursos se consignarán en una cuenta bancaria para controlar su ejecución, así como los rendimientos financieros que los mismos generen durante el tiempo en que no se ejecute la efectiva compra de los predios y/o el cerramiento definitivo de los tramos identificados en la ZMPA del brazo del humedal de acuerdo a las fases establecidas para el cerramiento.

(...)

DECIMA CUARTA.- TERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN: *Las causales de terminación del presente convenio, además de las determinadas por la Ley, son las siguientes: 1) Por mutuo acuerdo entre las partes. 2) Por vencimiento del plazo pactado. 3) Por no requerirse la continuación del objeto del convenio. 4) Por voluntad de cualquiera de las partes, para lo cual es necesario que la parte interesada informe por escrito su intención de darlo por terminado con mínimo con un (1) mes de anticipación a la fecha en la que se pretenda terminar el convenio suscrito.*

El concepto jurídico¹ emitido por la Oficina Asesora Legal de la EAAB ESP el 06 de junio de 2023, en lo relativo a los antecedentes presentados y con base en la información referida en Acta No. 103 de 21 de noviembre de 2023 del Comité de Sostenibilidad Contable de la Empresa, en el cual los miembros de este aprueban adelantar la depuración de la cuenta 2902 Recursos Recibidos en Administración del Convenio No. 9-07-25200-797-2014, señala:

(...) Quedando un saldo por concepto de predios a favor del FLDS de \$19.405.238. para el mejoramiento del cerramiento definitivo de la Ronda Hidráulica y ZMPA del Brazo del H. Juan

¹ Concepto Jurídico No. 15200-2023-0171, Caducidad del medio de control de controversias contractuales. Emitido por la Oficina de Asesoría Jurídica de la EAAB ESP.

Amarillo se asignó \$700.000.000 y se ejecutó \$ 224.235.480, quedando un saldo pendiente por ejecutar de \$475.764.520. Conforme a lo anterior, existe un saldo a favor del Fondo Local de Desarrollo de Suba el cual la Empresa de Acueducto y Alcantarillado debe hacer la devolución que es de \$495.169.758.

En la cláusula 14ª “TERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN” del convenio, no se enuncia el plazo para liquidar el convenio. Mediante el oficio 1350001-2023-0219 del 24 de marzo de los corrientes la Dirección de Tesorería le informa a la Dirección Administrativa de Bienes Raíces que los saldos del convenio del asunto se encuentran en el Banco de Occidente, cuenta de ahorros 256-92951-4, nombre de la cuenta: “EABESP FOND DES LOC SUBA”.

A su vez, en el oficio de la Dirección de Tesorería se relaciona el procedimiento para: “Devoluciones a que haya lugar en el marco de un convenio que no se ejecutó en su totalidad”.

Así mismo, a través del oficio 13700-2023-093 del 29 de marzo del presente año, la Dirección de Presupuesto le informa a esa Dirección sobre el estado de los aportes del FDLS en virtud del convenio bajo examen y, donde se expresa en la parte final del respectivo cuadro que se tiene un total de devolución por valor de \$635.391.831.

De lo anterior se recomienda realizar las validaciones correspondientes con el Acta de Liquidación del convenio, así como con los saldos contables y bancarios; de especial atención la diferencia por valor de \$140.222.073 que presenta entre el saldo presupuestal y el valor como saldo a devolver”.

(...)

3.8. Informe de gestión y financiero del convenio.

Ante la imposibilidad legal de liquidar el convenio objeto de análisis, la resolución 0730 de 2012, por la cual se adopta el manual de contratación de la EAAB ESP, aplicable al convenio bajo estudio, estableció en el párrafo tercero de su artículo 41 la alternativa de un informe del convenio elaborado y suscrito por el supervisor o interventor, el cual tendrá por lo menos los siguientes requisitos: “En este informe incluirá los antecedentes y datos más relevantes del contrato, la evaluación de la matriz de riesgo, la incidencia de éstos en la liquidación del contrato, el estado de las garantías constituidas, los incumplimientos y sanciones aplicadas o que deban aplicarse; el balance financiero y de gestión y las obligaciones pendientes de ejecutar.”

Justamente, las funciones de control y vigilancia atribuidas por la ley a los supervisores e interventores los ubica en un punto medio entre la entidad y el contratista, con un alto grado de responsabilidad, no solo para el seguimiento del contrato, sino para la adopción de medidas por parte de la entidad, basadas en los informes que le sean puestos en conocimiento, “**por quien ejerce en su nombre, funciones de vigilancia y control de los recursos públicos**” (Corte Constitucional. Sentencia C-037, 2003).

Sobre los efectos del documento interno de gestión y financiero de los contratos, en los eventos en que resulta frustrada la liquidación bilateral, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, magistrado ponente, Flavio Rodríguez Arce, en concepto No. 1365 del 31 de octubre de 2001, dijo:

“De acuerdo con lo expuesto, las entidades pueden y deben proceder al cierre y archivo del expediente del proceso de contratación, en los términos citados, incluso en aquellos casos en los cuales no se haya efectuado la liquidación del contrato, **como un tipo de constancia**, que en forma alguna puede constituirse en una liquidación extemporánea del contrato o

revivir términos que ya precluyeron, pues cualquier acto en este sentido estaría afectado de nulidad.

*En efecto, el archivo del expediente **debe entenderse como una actuación interna y de trámite**, que no comporta la expedición de un acto administrativo de carácter contractual, en el que se puedan determinar las obligaciones a cargo de cada una de las partes; acto para cuya expedición no existiría competencia de la entidad dada su extemporaneidad". (s.n.)*

Efectivamente, el informe antes referido no tiene la connotación de acto administrativo y, por lo tanto, sin fuerza ejecutoria, por no prestar mérito ejecutivo, sencillamente tiene la naturaleza de documento interno, sin efectos jurídicos frente a los contratistas o terceros, con el fin de cerrar el expediente contractual, para posteriormente realizar los trámites frente a las áreas respectivas. el caso, finiquite su gestión encomendada.

El Acta No. 103 de 2023 del Comité Técnico de Sostenibilidad Contable de la EAAB ESP indica que los saldos reflejados en la cuenta 2902 – Recursos Recibidos en Administración fueron aprobados por los miembros del comité para su depuración, situación que se ve reflejada en sus notas a los Estados Financieros con corte a diciembre de 2023 y en el comprobante de contabilidad No. 700001532 del 19 de diciembre de 2023 afectando la subcuenta 480890 Otros Ingresos Diversos de la Cuenta 4808 – Ingresos Diversos.

CONSIDERACIONES

El Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, versión 2015.04², define:

5. PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD PÚBLICA

(...)

43. Esencia sobre forma: los hechos económicos de las entidades se reconocen atendiendo a su esencia económica; por ello, esta prima cuando existe conflicto con la forma legal que da origen a los mismos.

(...)

6. ESTADOS FINANCIEROS DE PROPÓSITO GENERAL

6.2. Reconocimiento de los elementos de los estados financieros

6.2.1. Reconocimiento de activos

82. Se reconocen como activos, los recursos controlados por la entidad que resultan de un suceso pasado y de los cuales se espera obtener un potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros, siempre que el valor del recurso pueda medirse fiablemente. (Subrayados fuera de texto).

La Norma del Proceso Contable y Sistema Documental Contable versión 2016.4³ indica respecto a los soportes de contabilidad lo siguiente:

² Actualizada según la Resolución 438 de 2024 de la Contaduría General de la Nación - CGN

³ Actualizada según la Resolución 069 de 2021 de la CGN.

4.1. Soportes de contabilidad

Los soportes de contabilidad son documentos que contienen información sobre los hechos económicos.

Las operaciones realizadas por la entidad deberán estar respaldadas en documentos, de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria, por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no se encuentren debidamente soportados.

Los soportes de contabilidad pueden ser de origen externo o interno. Son documentos de origen externo los que provienen de terceros como consecuencia de las operaciones llevadas a cabo con la entidad, tales como, escritos, contratos, facturas de compra, títulos valores, cuentas de cobro, extractos bancarios, escrituras y matrículas inmobiliarias. Los documentos de origen interno son los elaborados por la entidad, como conciliaciones, nóminas, resúmenes, estadísticas y cuadros comparativos.

Los soportes de contabilidad pueden ser producto de eventos transaccionales o no transaccionales. Un evento transaccional surge de una operación con un tercero y el soporte de contabilidad (por ejemplo, entradas y salidas de almacén y consignaciones), prueba la ocurrencia del hecho. Un evento no transaccional surge de nueva información sobre la condición de un recurso que conlleva a un ajuste en la medición por conceptos tales como depreciaciones, amortizaciones, agotamiento, deterioro y provisiones y el soporte de contabilidad corresponde a los documentos de origen interno que son elaborados por la entidad.

Los soportes de contabilidad de origen externo, que surgen de eventos transaccionales, deben contener como mínimo la fecha, la cuantía, la descripción de la transacción y los datos básicos que permitan identificar el tercero con quien la entidad llevó a cabo la operación; adicionalmente, los soportes deberán cumplir con los requisitos establecidos por las autoridades competentes.

Los soportes de contabilidad de origen interno, producto de eventos no transaccionales, deben contener como mínimo la fecha, la cuantía y el concepto; así mismo, el sistema de información deberá permitir identificar la trazabilidad del soporte de contabilidad, identificando como mínimo quién lo elaboró y aprobó.

(Subrayados fuera del texto)

Por su parte, el Procedimiento para la Evaluación del Control Interno Contable, incorporado en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública mediante la Resolución No. 193 de 2016 de la CGN, señala:

3. GESTIÓN DEL RIESGO CONTABLE

3.2. Elementos y actividades de control interno para gestionar el riesgo contable

3.2.3. Sistema documental

3.2.3.1. Soportes documentales

La totalidad de las operaciones realizadas por la entidad deberá estar respaldada en documentos idóneos, de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria; por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no se encuentren debidamente soportados.

Son documentos soporte: las relaciones, escritos, contratos, escrituras, matrículas inmobiliarias, facturas de compra, facturas de venta, títulos valores, extractos bancarios y conciliaciones bancarias, entre otros, los cuales respaldan las diferentes operaciones que realiza la entidad.

(...)

De conformidad con el desarrollo de la gestión contable por procesos y los manuales de procedimientos implementados en las entidades, se deberá hacer un análisis y evaluación de los diferentes tipos de documentos que sirven de soporte a las operaciones llevadas a cabo, así como de la forma y eficiencia de su circulación entre las dependencias, y entre la entidad y los usuarios externos, con el propósito de tomar las medidas que sean necesarias para garantizar un eficiente flujo de documentos.

(...)

3.2.15. Depuración contable permanente y sostenible

Las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica deberán adelantar las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros, de forma que cumplan las características fundamentales de relevancia y representación fiel. Asimismo, las entidades adelantarán las acciones pertinentes para depurar la información financiera e implementar los controles que sean necesarios a fin de mejorar la calidad de la información.

En todo caso, se deberán realizar las acciones administrativas necesarias para evitar que la información financiera revele situaciones tales como:

Bienes y Derechos

a) Valores que afecten la situación financiera y no representen derechos o bienes para la entidad;

b) Derechos que no es posible hacer efectivos mediante la jurisdicción coactiva;

c) Derechos respecto de los cuales no es posible ejercer cobro, por cuanto opera alguna causal relacionada con su extinción;

d) Derechos e ingresos reconocidos, sobre los cuales no existe probabilidad de flujo hacia la entidad;

e) Valores respecto de los cuales no haya sido legalmente posible su imputación a alguna persona por la pérdida de los bienes o derechos que representan;

(Subrayados fuera de texto)

Por su parte, en la Doctrina Contable emitida por la CGN, se encuentra el concepto 20231100016011 del 15 de junio de 2023, relacionado con reclasificaciones de los saldos de recursos no ejecutados, expresa en sus conclusiones:

En virtud de lo consagrado en el artículo 98 del CPACA, las entidades públicas tienen el deber de recaudar las obligaciones creadas en su favor que consten en documentos que presten mérito ejecutivo y, para tal efecto, cuentan con los instrumentos necesarios dado que están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o pueden acudir ante los jueces competentes. Así mismo, el CPACA establece que prestan mérito ejecutivo 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.

En este sentido, la reclasificación a cuentas por cobrar de las partidas en que se haya reconocido la entrega de recursos en virtud de contratos o convenios interadministrativos, procede siempre que la entidad que entrega los recursos que no fueron ejecutados, ostente un derecho a recibir la devolución de los mismos del cual espere, a futuro, la entrada de flujo financiero. Por lo anterior, para realizar la reclasificación de que trata su consulta, correspondía a la entidad evaluar el asunto y si tras la evaluación realizada se estableció que ostentaba el derecho a la devolución de los recursos entregados a las otras entidades, era viable realizar la reclasificación a cuentas por cobrar.

En caso contrario, esto es, que tras el análisis realizado por la entidad se estableció que no ostentaba el derecho a solicitar la devolución de los recursos, o dicho derecho era incierto, no debió reclasificar las partidas referidas, sino mantenerlas reconocidas hasta tanto obtuviera su devolución o información respecto a la imposibilidad de recibirla, caso en el cual, debió realizarse la baja en cuentas de las partidas respectivas.

Ahora bien, si era procedente reconocer cuentas por cobrar, debió aplicarse lo señalado en la Norma de cuentas por cobrar para efecto de realizar su medición posterior. De allí que, si sobre las cuentas por cobrar existió evidencia objetiva del incumplimiento de los pagos a cargo del deudor o del desmejoramiento de sus condiciones crediticias, las mismas han debido ser objeto de estimaciones de deterioro.
(Subrayados fuera de texto)

Por su parte, los artículos 2 y 4 de la Resolución No. DDC-000003 de diciembre 5 de 2018, emitida por la Contadora General de Bogotá D.C., “Por la cual se establecen lineamientos para la Sostenibilidad del Sistema Contable Público Distrital”, expresa en su Artículo 4:

Artículo 4º.- Depuración ordinaria y extraordinaria de saldos contables. Definir la depuración ordinaria como aquella que se fundamenta en el cumplimiento de las normas legales aplicables a cada caso en particular, en las políticas de operación y en los documentos idóneos establecidos para su reconocimiento contable. Para este tipo de depuración se deben establecer los casos sobre los cuales el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable debe emitir su recomendación, la instancia que debe efectuar la aprobación y el documento que la soporta.

Definir la depuración extraordinaria como aquella que se aplica cuando una vez agotada la gestión administrativa e investigativa tendiente a la aclaración, identificación y soporte de los saldos contables, no es posible establecer la procedencia u origen de estos. Al respecto, el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable debe recomendar al Representante Legal, o a quien haga sus veces, para que se apruebe la depuración extraordinaria correspondiente mediante acto administrativo. Esto sin perjuicio de las acciones administrativas o disciplinarias a que haya lugar.

Parágrafo 1º.- El proceso de depuración de la información contable pública distrital de que trata el presente artículo debe estar soportado en los documentos que evidencien la gestión administrativa, técnica, jurídica, etc., realizada y, para los casos en que aplique, en el Acta elaborada por el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable y el Acto administrativo de aprobación de la depuración.

Parágrafo 2º.- Cuando se establezca que el saldo objeto de depuración ordinaria o extraordinaria se origina en un error, la identificación y corrección de este procederá, de conformidad con lo indicado en los Marcos Normativos incorporados en el Régimen de Contabilidad Pública, en el Manual de Políticas Contables aplicable y en los lineamientos

adicionales emitidos por la Contaduría General de la Nación o de la Dirección Distrital de Contabilidad.

(Subrayados fuera de texto)

Adicionalmente, la Carta Circular 125 “Recomendaciones para la depuración de saldos contables correspondientes a contratos y convenios suscritos por los Entes Públicos Distritales y Entidades de Gobierno Distrital de los cuales se ha perdido la competencia para liquidación”⁴, emitida por la Dirección Distrital de Contabilidad, indicó:

(...) respecto a la depuración de los saldos contables pendientes por legalizar en el marco de la ejecución de los convenios y contratos suscritos por parte de Entes y Entidades, específicamente de los cuales se ha perdido competencia para su liquidación, este Despacho solicitó concepto a la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda y a la Secretaría Jurídica Distrital quienes se pronunciaron en los siguientes términos:

- Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, Concepto No. 2022IE00991001 del 22 de abril de 2022:

Conclusiones

(...) De conformidad con lo expuesto se concluye que cuando se pierde la competencia para liquidar los contratos estatales, en cualquiera de sus tres modalidades (bilateral, unilateral y vía judicial), los derechos y obligaciones para las entidades participes se convierten en obligaciones naturales, por lo tanto, no existe acción legal para hacerlas exigibles, y procede realizar la correspondiente depuración contable de los derechos u obligaciones a partir del documento que para el efecto expida el representante legal o su delegado, para el cierre administrativo del expediente contractual. (Subrayado fuera de texto)

- Secretaría Jurídica Distrital, Oficio No. 2-2023-15162 del 2 de agosto de 2023:

5. Conclusiones

De acuerdo con lo expuesto, la liquidación de los contratos es una actuación administrativa posterior a su terminación, cuyo objetivo es definir las prestaciones, obligaciones o derechos de las partes y hacer un balance de cuentas para dar finiquito a la relación negocial.

Para ello, la ley ha determinado un plazo para esta actuación, bien sea de carácter bilateral o unilateral. Sin embargo, si la liquidación se realiza después de que haya expirado el plazo para la interposición del medio de control de controversias contractuales, la liquidación será considerada nula absoluta por falta de competencia de la entidad y por desconocimiento de las normas de orden público que establecen los términos para dicha actuación.

Ahora bien, cuándo se ha perdido la competencia para liquidar el contrato por el paso del tiempo legal establecido para ello, las obligaciones pendientes se convierten en obligaciones naturales. En este sentido, al tratarse de obligaciones naturales, no se tendría derecho a exigir su cumplimiento.

(...)

⁴ Directiva 001 de 2021 “Compilación Normativa en Contratación” - Anexo - Documento Único de Contratación, Numeral 8. Liquidación, emitida por la Secretaría Jurídica Distrital.

A continuación, se presentan algunas recomendaciones que pueden acompañar la Ficha Técnica de depuración, sin que estas sean las únicas o se consideren exclusivas para soportar la evidencia de la gestión de saneamiento, ya que cada Ente o Entidad evaluará la documentación necesaria para surtir el proceso de depuración:

- a) El acuerdo de voluntades, la aprobación de la póliza, acta de inicio, prórrogas, adiciones o suspensiones.
- b) Actas de seguimiento y monitoreo a la ejecución del acuerdo de voluntades, donde se pueda evidenciar el porcentaje de avance, con copia de los informes de ejecución financiero y presupuestal, con los respectivos soportes (ordenes de pagos, legalización de los recursos parciales, copia de los actos donde se expone posibles incumplimientos, etc.).
- c) Informe del supervisor que recopile la situación del acuerdo de voluntades y donde realice el resumen de la situación actual de los componentes técnico, financiero, contable y jurídico.
- d) Estado de la vigencia de las garantías contractuales y su exigibilidad.
- e) Verificación de los saldos contables objeto de depuración, a través de los libros auxiliares.
- f) Identificación y reconocimiento de rendimientos financieros, legalizados o por legalizar.

Es importante agregar que, las acciones administrativas que adelante el Ente o Entidad, con respecto a la identificación de responsabilidades en la ejecución y liquidación de los convenios o contratos que han perdido la competencia para liquidar, deben continuar de forma independientemente a la gestión de la depuración de saldos contables. También, se podrá determinar si para efectos de control se mantiene un registro en las cuentas de orden deudoras o acreedoras, si a criterio del Ente o Entidad se identifica que dichos saldos así lo requieren.

CONCLUSIÓN

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

El Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de la Información Financiera del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, establece que uno de los principios que observarán las entidades para la preparación y presentación de los estados financieros es el de esencia sobre forma, el cual establece que las transacciones y otros hechos económicos se reconocen atendiendo a su esencia económica con independencia de la forma legal que da origen a los mismos.

En este sentido y con el objetivo de atender la consulta relacionada con los documentos que deben soportar la depuración de los saldos no ejecutados del convenio 9-07-25200-797-2014 celebrado entre el FDL Suba y la EAAB ESP, el Fondo, deberá observar la esencia económica de la transacción, evaluando, entre otros aspectos, el objeto del contrato, la intención de las partes, el alcance de lo convenido, las obligaciones asumidas y particularmente para este caso aquellas designadas al Comité Técnico del Convenio, las cláusulas de Terminación y Liquidación, así como determinar el estado jurídico a la fecha.

Del análisis previo, se debe realizar la evaluación identificando si los saldos objeto de depuración cumplen o no con las características para el reconocimiento de activos señaladas en los considerandos, tales como el control de los recursos, la probabilidad de obtener potencial de servicio o generar beneficios económicos y que, además, la medición pueda realizarse de forma fiable.

Si como resultado de las evaluaciones indicadas, el FDL de Suba considera que no espera la entrada de un flujo financiero fijo o determinable, a través de efectivo o equivalentes al efectivo, o que ya no corresponde a un derecho exigible por identificarse el convenio sin competencia para liquidar u otra razón evidenciada, este despacho recomienda presentar al Comité Técnico de Sostenibilidad Contable del Fondo las fichas técnicas de depuración debidamente soportadas con documentación suficiente, que refleje la gestión y la realidad del convenio.

Para lo anterior, se enuncian algunos documentos que pueden hacer parte de la Ficha Técnica de depuración, sin que estos sean los únicos o se consideren exclusivos para soportar la evidencia de la gestión de saneamiento, ya que el Ente puede adicionar a la ficha todos aquellos que se identifiquen como necesarios y que permitan reflejar la gestión y realidad económica:

- Actas de seguimiento y monitoreo a la ejecución del acuerdo de voluntades, donde el FDL Suba pueda evidenciar el porcentaje de avance, con copia de los informes de ejecución financiero y presupuestal, con los respectivos soportes (ordenes de pagos, legalización de los recursos parciales, copia de los actos donde se expone posibles incumplimientos, etc.).
- Informe del supervisor que recopile la situación del acuerdo de voluntades y donde realice el resumen de la situación actual de los componentes técnico, financiero, contable y jurídico.
- Estado de la vigencia de las garantías contractuales y su exigibilidad.
- Verificación de los saldos contables objeto de depuración, a través de los libros auxiliares.
- Análisis o concepto del área jurídica del FDL Suba, respecto al escenario actual del convenio objeto de depuración, de modo que le permita al Fondo determinar la exigibilidad o no de los recursos entregados, entre otros aspectos.

Ahora bien, si resultado del análisis realizado existe incertidumbre para el FDL Suba, respecto a si tiene el derecho de solicitar la restitución de recursos, se recomienda mantener el recurso en administración hasta tanto se obtenga la devolución del recurso o cuando se tenga información definitiva respecto a la pérdida o no del derecho.

Como tercer escenario, se tiene que en el caso que el FDL Suba determine con la información disponible que es probable la entrada de un flujo financiero fijo o determinable, a través de efectivo o equivalentes al efectivo y que corresponde a un derecho exigible, por la devolución de los recursos no ejecutados, el Fondo reclasificará el saldo no ejecutado, a otras cuentas por cobrar. Esta partida será objeto de estimaciones de pérdidas por deterioro del valor conforme a lo señalado en el numeral 2.4 de la Norma de cuentas por cobrar del Marco Normativo para Entidades de Gobierno.

En cualquier caso, es importante que el FDL Suba adelante los procesos de depuración contable de forma permanente y sostenible, con el objeto de evitar que la información financiera revele valores que no representen derechos u obligaciones para el Fondo como lo establece el Procedimiento para la Evaluación del Control Interno Contable emitido por la CGN.

Además de lo mencionado anteriormente, es fundamental destacar que la rigurosa gestión de depuración y sostenibilidad contable debe realizarse de manera autónoma y distintiva de las acciones jurídicas y administrativas que emprenda el FDL Suba en relación con la identificación de responsabilidades en la ejecución y liquidación del convenio 9-07-25200-797-2014. Por lo tanto, si se decide dar de baja el recurso entregado en administración, el Fondo podrá también evaluar la necesidad de mantener un registro en cuentas de orden deudoras o acreedoras, si a su juicio considera que dichos saldos así lo requieren.

Por su parte, con relación a la solicitud relacionada con “*el procedimiento para la devolución del valor no ejecutado*” es preciso indicar que de acuerdo con los documentos suministrados (Concepto emitido por la Oficina Asesora Jurídica de la EAAB ESP) este, corresponde a un lineamiento de la EAAB ESP y no de la Secretaría Distrital de Hacienda.

En todo caso, es fundamental aclarar que este concepto se refiere específicamente al contexto mencionado en su solicitud, a la documentación anexa a la misma. Por lo tanto, en el caso de tener un contexto adicional se recomienda examinar detenidamente cada una de las particularidades que pueda impactar los hechos económicos consultados.

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 20153, y en virtud de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 10° del Acuerdo 17 de 1995; por tanto, no son de obligatorio cumplimiento.

Para finalizar, es de anotar que los conceptos de la DDC deben emitirse atendiendo los términos establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA, los cuales están condicionados a situaciones que pueden dar origen a su suspensión. Sin embargo, la DDC orienta sus recursos y esfuerzos procurando dar respuesta en un término menor a los establecidos en la mencionada norma.

Cordialmente,

MARCELA VICTORIA HERNÁNDEZ ROMERO
Contadora General de Bogotá D.C.
contabilidad@shd.gov.co

Revisado por: Kelly Tatiana Cervera Horta, Subdirectora de Consolidación, Gestión e Investigación

Fernando Morales Guerrero, Asesor del Despacho

Proyectado por: Iván Javier Gómez Mancera, Contratista