



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 18-12-2017 03:51:01

Al Contestar Cite Este Nr.:2017IE25908 O 1 Fol:5 Anex:0

ORIGEN: Sd:163 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURÍDICO/PAZOS GALIN
DESTINO: OFICINA DE OPERACIONES FINANCIERAS/QUINTERO LINAR
ASUNTO: PRESCRIPCIÓN DE DERECHOS CONTENIDOS EN CHEQUES A
OBS: PROYECTO/SUB JURIDICA

Bogotá, D. C.,

Doctora
LUZ AMPARO QUINTERO LINARES
Jefe Oficina de Operaciones Financieras
Dirección Distrital de Tesorería
Secretaría Distrital de Hacienda
KR 30 25 90 P. 1
NIT. 899.999.061-9
Bogotá, D.C.

CONCEPTO

Referencia	Radicado 2017IE22982 del 14 de noviembre de 2017
Tema	Vigencia conceptos jurídicos prescripción derechos contenidos en cheques anulados no cobrados.
Descriptor	Prescripción de derechos contenidos en cheques anulados, caducidad, derechos laborales, contratos, impuestos distritales.
Problema jurídico	¿Cuál es el procedimiento a seguir para la prescripción de derechos contenidos en cheques anulados no cobrados y la depuración contable respectiva?
Fuentes formales	Decreto Distrital 807 de 1993; Decreto Nacional 2277 de 2012 (compilado por el DUR1625 de 2016); Ley 1753 de 2015, Ley 1819 de 2016, Resolución 107 de 2017 de la Contaduría General de la Nación, Decreto Ley 3135 de 1968, Ley 1437 de 2011.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

La Jefe de la Oficina de Operaciones Financieras de la Dirección Distrital de Tesorería – DDT solicita se actualicen los conceptos jurídicos emitidos por la Dirección Jurídica sobre el procedimiento a seguir para la prescripción de las obligaciones contenidas en los cheques anulados no cobrados en custodia de la DDT. Lo anterior, teniendo en cuenta las normas de saneamiento contable citadas por la consultante, Resolución 107 de 2017 de la Contaduría General de la Nación y el artículo 355 de la Ley 1819 de 2016.



ANTECEDENTES:

La Dirección Jurídica ha emitido varios conceptos sobre el tema; no obstante, con el Concepto 2017IE21114 del 23 de octubre de 2017 dirigido a la Jefe de la Oficina de Consolidación de la DDT, esta Dirección modificó expresamente el criterio expresado en los conceptos 2008IE14882 del 2 de mayo de 2008 y 2012IE14671 del 24 de mayo 2012, por contera la posición asumida en el concepto 2010IE34633 del 23 de agosto de 2010 se recoge en el concepto expedido este año.

Así mismo, como quiera que la solicitud de concepto no evidenciaba el tipo de obligación que dio origen a la expedición de los cheques anulados y no cobrados, este Despacho solicitó la información respectiva, a fin de dilucidar el problema jurídico planteado. La Oficina consultante mediante correo electrónico del pasado 7 de diciembre, envió la tipología de las obligaciones que dio origen a la emisión de los citados cheques, de las cuales algunas se tiene certeza absoluta de su origen, de otras no, toda vez que no se cuenta por parte de la Oficina de Operaciones Financieras con la información suficiente que permita determinar su procedencia.

En este orden de ideas, en el presente concepto se limitará a fijar posición respecto de las obligaciones ciertas que dieron lugar a la expedición de los cheques anulados no cobrados. Inicialmente, se procederá a determinar el fundamento legal de la depuración contable de los valores objeto de la consulta y luego se recordará para cada tipo de obligación el sustento legal que permita señalar si las acreencias a favor de determinados interesados son exigibles, a fin que la entidad proceda con el respectivo saneamiento contable.

CONSIDERACIONES:

1. Normas que sustentan el saneamiento contable para los entes territoriales

Se han expedido diferentes normas que reglamentan el saneamiento contable de las Entidades Territoriales, como son el artículo 261 de la Ley 1753 de 2015, el artículo 355 de la Ley 1819 de 2016 y la Resolución 107 de 2017 de la Contaduría General de la Nación.

- Ley 1753 de 2015 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

"Artículo 261. **DEPURACIÓN CONTABLE.** Modifíquese el artículo 59 de la Ley 1739 de 2014. Depuración contable. La Unidad Administrativa Especial – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) adelantará, en un plazo máximo de cuatro (4) años contados a partir de la vigencia de la presente ley, las gestiones



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

administrativas necesarias para depurar la información contable, de manera que en los estados financieros se revele en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de la entidad.

Para el efecto, deberá establecerse la existencia real de bienes, derechos y obligaciones, que afectan su patrimonio depurando y castigando los valores que presentan un estado de cobranza o pago incierto, para proceder, si fuera el caso a su eliminación o incorporación de conformidad con los lineamientos de la presente ley. (...) (subrayas fuera de texto)

- Ley 1819 de 2016 "Por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones."

"ARTÍCULO 355. SANEAMIENTO CONTABLE. Las entidades territoriales deberán adelantar el proceso de depuración contable a que se refiere el artículo 59 de la Ley de 2014, modificado por el artículo 261 de la Ley 1753 de 2015. El término para adelantar dicho proceso será de dos (2) años contados a partir de la vigencia de la presente ley. El cumplimiento de esta obligación deberá ser verificado por las contralorías territoriales."

- Resolución 107 de 2017 de la Contaduría General de la Nación. "Por la cual se regula el tratamiento contable que las entidades territoriales deben aplicar para dar cumplimiento al saneamiento contable establecido en el artículo 355 de la Ley 1819 de 2016 y se modifican los catálogos generales de cuentas vigentes para los años 2017 y 2018"

"Artículo. 5º—Las entidades territoriales, en los términos del artículo 286 de la Constitución Política, que deban realizar el proceso de depuración contable a que se refiere el artículo 355 de la Ley 1819 de 2016, aplicarán el siguiente procedimiento

1. Identificación de los bienes, derechos u obligaciones objeto de depuración.

Las entidades territoriales adelantarán las gestiones administrativas necesarias para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros de los periodos contables 2016 y 2017, a fin de garantizar que la información financiera que se presente en sus primeros estados financieros conforme al marco normativo para entidades de gobierno, es decir, aquellos que se presenten con corte al 31 de diciembre de 2018, cumplan con las características cualitativas fundamentales de la información financiera (Relevancia y representación fiel) de que trata el marco conceptual para la preparación y presentación de información financiera del marco normativo para entidades de gobierno.

Para el efecto, deberá establecerse la existencia real de bienes, derechos u obligaciones, y, mediante la incorporación y retiro de las partidas a que haya lugar, 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 territorial;

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



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
AL SERVIDOR PÚBLICO

- 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 territorial;
- 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;
- f) valores que no estén incorporados en la información financiera y representen derechos o bienes para la entidad territorial.

Obligaciones

- g) obligaciones reconocidas sobre las cuales no existe probabilidad de salida de recursos, que incorporan beneficios económicos futuros o potencial de servicio;
- h) obligaciones reconocidas que han sido condonadas o sobre las cuales ya no existe derecho exigible de cobro por parte de terceros;
- i) obligaciones que jurídicamente se han extinguido, o sobre las cuales la ley ha establecido su cruce o eliminación; y
- j) valores que no estén incorporados en la información financiera y representen obligaciones para la entidad territorial". (Subrayas fuera de texto)

Vale recordar que en el Plan de Desarrollo Distrital vigente "Bogotá Mejor para todos" - Acuerdo 645 de 2016, se estableció en el (Capítulo VII), Eje Transversal 4: Gobierno Legítimo y Eficiente, artículo 121 lo siguiente:

"Para fortalecer la gestión de cobro, la Administración Distrital podrá concentrar la actividad de cobro coactivo, en relación con las acreencias a favor de las entidades distritales del sector central y sector descentralizado por servicios. Esta concentración se realizará de manera gradual y selectiva.

En términos de eficiencia institucional, se deberán implementar planes de depuración y saneamiento de cartera de cualquier índole a cargo de las entidades distritales, mediante la provisión y castigo de la misma, en los casos establecidos por el parágrafo 4 del artículo 238 de la Ley 1450 de 2011, modificado por el artículo 163 de la Ley 1753 de 2015.

Así mismo se autoriza al Alcalde Mayor de Bogotá para realizar la venta de la cartera de las entidades del nivel central del Distrito". (Subrayas fuera de texto)

Por lo anterior, la Administración Distrital tiene el deber de adelantar esfuerzos para implementar procesos de depuración contable y adelantar las gestiones administrativas necesarias para depurar la información contable, de manera que en los estados financieros se revele en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de la Entidad, para lo cual debe establecerse la existencia real de bienes, derechos u obligaciones que afectan su patrimonio, depurando y castigando los valores que presentan un estado de cobranza o pago incierto, para proceder, si fuera el caso, a su eliminación o incorporación.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

2. Clases de derechos incorporados en los cheques anulados no cobrados

Como se indicó en la parte inicial de este escrito, se analizarán aquellos derechos cuya procedencia fue establecida plenamente por la Oficina de Operaciones Financieras en mesa de trabajo realizada en la Dirección Jurídica el 12 de diciembre de 2017.

2.1 Derechos laborales

Respecto de estos derechos, es necesario puntualizar que la Ley 2663 del 5 de agosto de 1950 (Código Sustantivo del Trabajo), sólo es aplicable a las entidades públicas en lo que refiere al Derecho Colectivo del Trabajo, el cual tutela el derecho de asociación sindical. Frente a las acciones relativas a los derechos de asociación sindical se señala un término de prescripción:

“ARTÍCULO 488. REGLA GENERAL. Las acciones correspondientes a los derechos regulados en este código prescriben en tres (3) años, que se cuentan desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible, salvo en los casos de prescripciones especiales establecidas en el Código Procesal del Trabajo o en el presente estatuto”.

“ARTICULO 489. INTERRUPCION DE LA PRESCRIPCION. El simple reclamo escrito del trabajador, recibido por el empleador, acerca de un derecho debidamente determinado, interrumpe la prescripción por una sola vez, la cual principia a contarse de nuevo a partir del reclamo y por un lapso igual al señalado para la prescripción correspondiente.

En cuanto a los demás derechos laborales para el sector público se debe tener en cuenta lo regulado en el Decreto Ley 3135 de 1968, donde se indica frente a la prescripción:

“Artículo 41º.- Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual”.

2.2 Contratos (órdenes de prestación de servicios y otras tipologías contractuales

La Dirección Distrital de Tesorería debe contar preponderantemente con la información de la actividad contractual de las entidades ordenadoras del gasto, con el fin de proceder a la depuración contable según las siguientes situaciones:

- Las partidas que tienen más de dos (2) años teniendo en cuenta los términos de que trata el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, si así lo determina la entidad origen en el sentido de señalar que han caducado las acciones contractuales para hacerlas efectivas, es procedente el retiro de esas partidas.
- Las partidas soportadas en acciones contractuales por las cuales se instauraron demandas que se encuentren en curso, se deben mantener en la contabilidad hasta tanto se dicte el respectivo fallo, en este caso la entidad ordenadora del gasto deberá informar tal situación.
- Las partidas que no superen los dos (2) años de antigüedad deben mantenerse en la contabilidad, toda vez que se constituyen en derechos actualmente exigibles a cargo del Distrito Capital por cuanto no se han vencido los plazos para su cobro directo, siendo viable la aprobación de un nuevo giro por parte de la entidad distrital respectiva .

2.3 Impuestos distritales

Como ya se explicó, este Despacho, en concepto 2017IE2114 del 23 de octubre de 2017 revisado por la Subdirección Jurídico Tributaria de la Dirección de Impuestos Distritales de Bogotá, indicó que en materia tributaria son aplicables en primer lugar las normas del Estatuto Tributario Nacional, las normas de derecho público y sólo residualmente, y en la medida en que sean aplicables, las normas contenidas en el derecho civil.

Para la devolución de pagos en exceso o de lo no debido el plazo dentro del cual los contribuyentes pueden realizar las solicitudes de devolución por pagos en exceso o por pagos de lo no debido, es de cinco (5) años, contados a partir de la ocurrencia del hecho que genera la reclamación (el pago en exceso o de lo no debido), según lo dispone el Decreto nacional 2277 de 2012, compilado por el Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016 en materia tributaria.

Las actuaciones tendientes a solicitar la devolución tributaria de las sumas que se cree se han pagado de más al Distrito Capital, corresponden al interesado que considera que ha pagado de más. Es una actuación que legalmente corresponde al interesado, no a la Administración Tributaria.

Los montos económicos que pagan los contribuyentes al Distrito Capital son recursos públicos, por la esencia misma del derecho tributario y presupuestal en el régimen jurídico colombiano. No es procedente considerar que los montos que paga un contribuyente a la Administración Tributaria, aunque los haya pagado en exceso o indebidamente, sean recursos de terceros, esto es, recursos privados.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
CALLE SAN RAFAEL 100-1

Son, por el contrario, recursos públicos que pueden devolverse al interesado si éste lo solicita dentro de los términos legalmente establecidos para el efecto. Y son recursos públicos justamente porque surgen como consecuencia de la soberanía tributaria que tiene el Estado, y por supuesto, el Distrito Capital.

En efecto, con fundamento en la jurisprudencia constitucional, las sumas que pagan los contribuyentes y que superan el monto de la obligación tributaria, establecida legalmente, deben ser devueltos por la Administración Tributaria, si la solicitud de devolución respectiva se formula dentro de los términos temporales que para el efecto define la ley.

No puede considerarse que estos valores pagados en exceso o como pago de lo no debido, sean por esta razón, recursos de terceros, pues precisamente se requiere que los interesados formulen la solicitud de devolución y que la Administración Tributaria proceda a devolverlas. Sólo cuando se realiza esta devolución, se puede hacer referencia a un recurso de un tercero, a un recurso particular.

3. Gestión cheques anulados no cobrados

Los interesados o beneficiarios de los cheques girados por la Dirección Distrital de Tesorería, en virtud de obligaciones a cargo de las entidades distritales, pueden hacer valer el derecho incorporado en el título valor.

Es claro para este Despacho que las obligaciones fuentes tienen una fecha de exigibilidad y que a la fecha de hoy es posible que ya haya transcurrido el término legal para que el interesado reclame su derecho: se está ante un derecho que habiendo podido reclamar en el mencionado término legal, por expresa disposición legal, ya no sería objeto de reconocimiento o pago, ya que operó la figura de la prescripción que contiene un término que le impide al interesado ejercer el derecho a reclamar.

Los cheques girados materializan esas obligaciones, cuyo reclamo no operó en tiempo, razón por la cual al encuadrarse estos valores en los literales h) e i) del artículo 5 de la Resolución 107 de 2017 "obligaciones reconocidas que han sido condonadas o sobre las cuales ya no existe derecho exigible de cobro por parte de terceros y "i) obligaciones que jurídicamente se han extinguido, o sobre las cuales la ley ha establecido su cruce o eliminación"", resulta procedente la depuración contable de esos valores.

Lo relevante en este caso, es el origen de la obligación, el Distrito Capital se rige por normas de derecho público, que devienen, de manera general, de un contrato o de un acto administrativo. Si el interesado no ejerció su derecho en los términos establecidos



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

legalmente, procede entonces para el Distrito Capital la correspondiente depuración de cartera.

En todo caso, si el interesado acude a la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Tesorería- a reclamar su derecho, debe trasladarse tal petición a la entidad pública que originó el derecho, a la que le corresponderá evaluar de fondo la pretensión del interesado y la vigencia de la obligación, y así por escrito lo manifestará al interesado.

Si la entidad a la que se remite el antecedente considera que el derecho se puede conceder por encontrarse el mismo vigente, podrá ordenar el pago a la Dirección Distrital de Tesorería, con cargo al rubro 3.1.2.03.02 Impuestos, Tasas, Contribuciones, Derechos y Multas, (3.1.2.03 otros gastos generales), apropiación destinada al pago de tributos, tasas, contribuciones, derechos, sanciones y multas que se ocasionen para el funcionamiento de la Administración, **cualquiera que sea el año de su causación.**

Es importante precisar que frente al pago de los derechos reclamados por el interesado, la competencia funcional de la Dirección Distrital de Tesorería se encuentra acotada en los términos del artículo 8 del Decreto Distrital 216 de 2017:

“Artículo 8°. Pagos, compensaciones y devoluciones. Las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital y Fondos de Desarrollo Local remitirán a la Dirección Distrital de Tesorería las órdenes de pago, órdenes de tesorería, relaciones de autorización, así como las devoluciones y las compensaciones, los pagos asociados, los descuentos de ley, las liquidaciones y los pagos de carácter tributario y demás obligaciones que requieran ser giradas o legalizadas a través de la Cuenta Única Distrital, estableciendo para ello las fuentes de financiación, según sea el caso, mediante los mecanismos que para el efecto establezca la Dirección Distrital de Tesorería.

La Dirección Distrital de Tesorería efectuará la disposición y giro de los recursos que correspondan al inciso anterior, según la respectiva orden o instrucción recibida mediante diligenciamiento y aprobación en el Sistema de Información que para el efecto se establezca y su suscripción por parte del ordenador del gasto y el responsable de presupuesto de la respectiva entidad o unidad ejecutora, quienes serán los responsables de la legalidad de los citados gastos.

Los servidores públicos que suscriban las órdenes de pago y las órdenes de devolución deberán registrar sus firmas en la Dirección Distrital de Tesorería. En caso de modificación del registro de los funcionarios, la respectiva entidad responsable deberá informarlo y actualizar las firmas correspondientes en la Dirección Distrital de Tesorería, de acuerdo con los procedimientos que se establezcan.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

CONSEJO ALCALDAL

Parágrafo 1º. Es responsabilidad de las entidades mencionadas en el artículo anterior, el seguimiento y control de las órdenes de pago, órdenes de tesorería y relaciones de autorización radicadas en la Dirección Distrital de Tesorería, así como la aclaración oportuna de los rechazos que se presenten.

Parágrafo 2º. La responsabilidad y legalidad de las devoluciones autorizadas por la Secretaría Distrital de Hacienda estarán a cargo de las dependencias que las autoricen, con las firmas de los funcionarios delegados para este fin, sujetos al procedimiento establecido por la Dirección Distrital de Tesorería.

Las devoluciones realizadas por la Secretaría Distrital de Hacienda, ordenadas por otras entidades distritales, se harán bajo la responsabilidad exclusiva de las entidades, fondos o dependencias que las ordenen con la firma de los funcionarios competentes. La Dirección Distrital de Tesorería efectuará la disposición y giro de los recursos de conformidad con la respectiva orden recibida de las entidades ordenadoras del giro."
(Resaltado fuera de texto)

De esta manera, se actualiza el concepto emitido por esta Dirección el 23 de septiembre de 2010, pues en la mencionada época no se habían expedido las disposiciones normativas a que se ha hecho referencia en este concepto, esto es, normas de derecho público aplicables, en relación con la consulta formulada por la Oficina de Operaciones Financieras de la DDT.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, esta Dirección considera que si se cumplen los supuestos mencionados en este concepto, sí es procedente que, con fundamento en las normatividad que se ha citado, se de la depuración contable de la cuenta de acreedores varios por los cheques anulados no cobrados. Lo anterior para que en los estados financieros de la entidad se revele en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de la misma.

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,

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
DIRECTOR JURÍDICO
SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA
Correo Electrónico: lpazos@shd.gov.co

Revisado por:	Manuel Ávila Olarte MAO
Proyectado por:	Clara lucía Morales Posso