



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
SECRETARÍA DE HACIENDA

ORIGEN: Sd:130 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURÍDICO/PAZOS GALIN
DESTINO: SECRETARIA DISTRITAL DEL HABITAT/GLADYS CÁRDENAS I
ASUNTO: LIBERACIÓN DE SALDOS CONTRACTUALES
OBS: PRESUPUESTO

Bogotá, D. C.

Doctora
GLADYS CÁRDENAS RIVERA
Subsecretaría Jurídica
SECRETARÍA DISTRITAL DE HÁBITAT
CL 52 13-64
Nit 899.999.061
Bogotá

CONCEPTO

Referencia	2019ER61149 del 28 de mayo de 2019
Descriptor general	Presupuesto
Descriptor especiales	Liberación de saldos contractuales
Problema jurídico	<i>¿Se pueden liberar los saldos de un contrato cuando ya se han cumplido los 30 meses dispuestos por ley para liquidar?</i>
Fuentes formales	Ley 1150 de 2007; Ley 1437 de 2011; Decreto Distrital 714 de 1996 - Estatuto Orgánico del Presupuesto del Distrito Capital; Circular Conjunta 2 de 2018 de la Secretaría Distrital de Hacienda y Secretaría Distrital de Planeación, Circular 12 de 2011 de la Secretaría Distrital de Gobierno, Resolución 107 de 2017 de la Contaduría General de la Nación; Resolución 191 de 2017 de la Secretaría Distrital de Hacienda - Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital, Asesoría No. 037802 17 de diciembre de 2009 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Concepto 2017IE4927, expedido por la Secretaría Distrital de Hacienda.

Es función de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda establecer las directrices para fomentar la unidad doctrinal en la aplicación e interpretación de normas relacionadas con la Hacienda Pública, teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico vigente, de conformidad con lo establecido en los artículos 69 y 72 del Decreto Distrital 601 de 2014.

Así mismo, le corresponde absolver consultas, emitir conceptos jurídicos y prestar asistencia jurídica en asuntos relacionados con temas de tesorería, presupuesto, impuestos, contabilidad, crédito público, cobro, entre otros temas. Por tal razón, es competente para emitir el presente concepto.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

IDENTIFICACIÓN CONSULTA

La entidad peticionaria consulta sobre la procedibilidad de liberar los saldos correspondientes a un contrato de prestación de servicios, en el que ya caducó el plazo estipulado por la Ley 1150 de 2007 para liquidar.

De forma concreta se realizan las siguientes preguntas:

1. ¿Se debe proceder a la liberación de saldos del contrato?
2. En caso afirmativo ¿Como se debe efectuar?
3. ¿Qué tratamiento se le debe dar a dicho pasivo?

CONSIDERACIONES

Las obligaciones de pago derivadas de una relación contractual deben contar con su correspondiente soporte presupuestal: registro presupuestal y/o autorización de vigencia futura si corresponde a otra u otras próximas vigencias fiscales.

Cuando termina un contrato por plazo o por cumplimiento de las obligaciones de contratista, y quedan saldos por pagar, se debe proceder a solicitar la apropiación de los recursos para poder cumplir la obligación de pago en la vigencia fiscal correspondiente.

Si habiendo solicitado la apropiación y por alguna razón no se logra realizar los pagos durante esa vigencia fiscal, se debe solicitar la reserva presupuestal si aún quedan obligaciones de ejecución o el registro de la Cuenta por Pagar, para ser pagados durante el transcurso de la siguiente vigencia fiscal.

Si tampoco se logra pagar esa obligación, se debe constituir un “Pasivo Exigible” o vigencia expirada, bajo el entendido que la obligación de pago continúa siendo exigible.

Para que una obligación se convierta en un pasivo exigible, es necesario que opere el fenómeno de fenecimiento presupuestal, tal como lo establece la “Guía de ejecución, seguimiento, cierre y programación presupuestal”, establecido para esta vigencia mediante la Circular Conjunta 002 de 2018¹ de la Secretaría Distrital de Hacienda y la Secretaría Distrital de Planeación:

“En caso de que las reservas presupuestales y las cuentas por pagar constituidas al cierre de la vigencia 2017 no se paguen al cierre de la vigencia 2018, fenecerán sin excepción en el Sistema de Información Presupuestal PREDIS (proceso que se realiza automáticamente el 31 de diciembre de 2018). En caso de presentarse esta situación, se convertirán en pasivos exigibles. En consecuencia, el reconocimiento y pago de los

¹ “Guía de ejecución, seguimiento y cierre presupuestal 2018 y programación presupuestal vigencia 2019”



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

pasivos exigibles, se deberá atender con el presupuesto disponible en la vigencia en que se haga exigible su pago.”

De acuerdo con ello, se debe entender que el **fenecimiento presupuestal** es el acto mediante el cual se 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 expira y, en consecuencia, el pago deba afectar el presupuesto en que la misma se haga exigible, convirtiéndose entonces en un pasivo exigible².

En consecuencia, la liberación de saldos debe estar supeditada a la inexistencia de obligaciones exigibles. En caso de existir obligaciones de pago derivadas de un contrato Estatal se debe mantener el soporte presupuestal que permita su cumplimiento.

1. Exigibilidad de obligaciones de pago contractuales

La Ley 1150 de 2007³, dispuso un tiempo perentorio para realizar la liquidación de los contratos:

“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.” (Negrilla fuera del texto).

De acuerdo con lo anterior, se debe tener en cuenta que el artículo 136 del C.C.A, corresponde al vigente artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, que establece que el

² Manual Operativo Presupuestal. Módulo 3, Núm. 3.6

³ Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

plazo de dos años se debe contar “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”.

Así los hechos, se debe concluir que el término que tienen las partes para liquidar el contrato estatal es de dos años y seis meses, bajo el entendido de que después de este plazo pierden la competencia para ello, y también pierden la oportunidad para acudir a la liquidación judicial, dada la caducidad del medio de control de controversias contractuales.

2. Procedimiento de liberación de saldos

La Circular 12 de 2011⁴ de la Secretaría Distrital de Gobierno, en la cual, una vez caducado el término de liquidación establecido en la Ley 1150 de 2007⁵, deberán liberarse los saldos provenientes de los contratos ejecutados que aún no se han pagado:

“La liquidación de contratos y convenios suscritos por los Fondos de Desarrollo Local o por las entidades del sector central o descentralizado, con cargo a esos recursos, deberá realizarse dentro del término pactado en el documento contractual o a más tardar dentro de los treinta (30) meses siguientes a la terminación del contrato o convenio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

Vencidos los treinta (30) meses, establecidos en la norma, la entidad pública pierde competencia para liquidar el contrato o convenio, razón por la cual las obligaciones por pagar que se hayan constituido para amparar dichos compromisos deben liberarse”. (Negrilla fuera de texto)

A esta conclusión llega también esta Dirección en el Concepto Unificador de aspectos presupuestales de la contratación:

“Una vez haya transcurrido el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales estipulado en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, esto es, dentro de los dos años siguientes a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvieron de fundamento, sin que se haga exigible el respectivo pasivo, se debe proceder a liberar los recursos comprometidos por medio de la anulación del acto administrativo que soporta la liquidación unilateral del contrato”⁶.

Al respecto, el Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital, adoptado mediante la Resolución 191 de 2017, expedida por la Secretaría Distrital de Hacienda establece:

⁴ “Por la cual se dictan lineamientos Para la Liquidación de Contratos y Convenios de Vigencias Anteriores”

⁵ “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”.

⁶ Secretaría Distrital de Hacienda. Concepto 2017ER81475 del 15 de agosto de 2017. Tema: Liberación de saldos de contratos liquidados



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

"4. Cierre Presupuestal:

Atendiendo el principio de anualidad, las apropiaciones del presupuesto son autorizaciones máximas de gastos que pueden comprometerse entre el 1° de enero al 31 de diciembre; por consiguiente, al cierre de la vigencia estas autorizaciones expiran y los saldos de apropiación no podrán adicionarse, comprometerse, transferirse, ni contracreditarse.

[...]

Pautas para tener en cuenta:

d) Análisis detallado de la ejecución de los compromisos adquiridos con el fin de evidenciar si existen saldos que no se van a ejecutar por efecto de la liquidación de contratos o por liberación de saldos no utilizados".

Desde el punto de vista contable, la liberación de saldos se ubica dentro del proceso de depuración de cartera. Al respecto, la Resolución 107 de 2017 de la Contaduría General de la Nación⁷ emitió los siguientes lineamientos:

"Artículo. 5° [...]

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

[...]

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".

Como se puede ver, la Contaduría General de la Nación advierte la necesidad de identificar aquellas obligaciones que ya no son susceptibles de cobro por parte de terceros, como es el caso de aquellas sobre las que ha operado el fenómeno de la caducidad del medio de control de controversias contractuales.

Específicamente, a nivel distrital la Secretaría Jurídica Distrital emitió la Directiva N° 1 de 2018 "*lineamientos y buenas prácticas para la liquidación de contratos*", donde se indica lo siguiente en materia contable cuando se evidencia saldos de anticipos:

⁷ "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".



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

“Vencidos los términos señalados anteriormente para liquidar, sin que ello haya sido posible y toda vez que en dicho estado, las partes, carecen de competencia para adelantar liquidación alguna, la Entidad evaluará las consecuencias que la no liquidación genera desde el punto de vista contable y de encontrarse registrados contablemente saldos de anticipos, respecto de los cuales se hayan efectuado giros sin legalizar, el representante legal, mediante oficio podrá ordenar la legalización total de los recursos o anticipos entregados a fin de hacer coincidir la ejecución del contrato y los pagos realizados, con los registros contables. Para el efecto, verificará que se haya cumplido con el compromiso pactado, es decir con la entrega de los bienes o servicios esperados en el contrato.

Este oficio tendrá como único fin, efectuar el reconocimiento contable y representación fiel de la información financiera de la respectiva entidad”.
(Negrilla fuera de texto)

Ahora bien, para proceder a liberar saldos, el ordenador del gasto, mediante acta de fenecimiento debe autorizar el retiro de los montos objeto de depuración y concomitante a ello, ordenar los registros contables a que haya lugar, de lo cual se debe enviar copia a la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Presupuesto⁸.

Los saldos liberados pueden ser trasladados a los proyectos de inversión de la vigencia para la adquisición de nuevos compromisos⁹

CONCLUSIONES:

Bajo las anteriores consideraciones, se procede a responder los interrogantes planteados por el solicitante:

1. ¿Se debe proceder a la libración de saldos del contrato cuyo plazo de liquidación ha caducado?

En efecto, una vez caducado el término establecido por la Ley 1150 de 2007 para liquidar los contratos estatales, se entiende que la entidad ha perdido la competencia para ello y para acudir al medio de control de controversias contractuales. En ese sentido, se debe proceder a liberar los saldos del respectivo contrato, pues no existe la posibilidad jurídica de que sean reclamados por el contratista.

2. En caso afirmativo, ¿Como se debe efectuar?

⁸ Ibid.,

⁹ Ibid.,



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

La liberación de saldos se debe realizar de oficio. El ordenador del gasto, o delegado para el efecto, mediante acta de fenecimiento, debe autorizar el retiro de los montos objeto de depuración y concomitante a ello, ordenar los registros contables a que haya lugar, de lo cual se debe enviar copia a la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Presupuesto¹⁰.



3. ¿Qué tratamiento se le debe dar a dicho pasivo?

Si el pasivo ya no es exigible se debe proceder a su saneamiento contable.

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

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


Leonardo Arturo Pazos Galindo
Director Jurídico
Secretaría Distrital de Hacienda

Revisó: Clara Lucía Morales Posso 
Proyectó: Nathalia Vasquez Orjuela 

¹⁰ *Ibid.*,

