



Concepto 113-F.01

Pública Clasificada

223200-24-3

Bogotá, D. C.

Doctora
Gina Paola Reyes Ruiz
Subdirectora de Operación Financiera
Secretaría Distrital de Hacienda
KR 30 25 90 P6
gpreyes@shd.gov.co
NIT 899.999.061-9
Ciudad

CONCEPTO

Radicado Solicitud	2024IE02333501
Descriptor general	Tesorería
Descriptores especiales	Prescripción extintiva de obligaciones, obligaciones naturales, materialización de riegos operativos, rendimientos financieros.
Problema jurídico	¿Se aplica la prescripción a las reclamaciones presentadas por recursos de vigencias anteriores? ¿La Secretaría Distrital de Hacienda debe reconocer rendimientos cuando se materializa un riesgo en los procesos a cargo de la Dirección Distrital de Tesorería?
Fuentes formales	Ley 84 de 1873, Ley 1437 de 2011, Ley 1493 de 2011, Ley 1564 de 2012 Decreto 1240 de 2013 ¹ Acuerdo Distrital 927 de 2024 Decreto Distrital 216 de 2017, 777 de 2019; 192 de 2021

De conformidad con lo dispuesto en el literal b) del artículo 72 del Decreto Distrital 601 de 2014², modificado por el artículo 3 el Decreto Distrital 237 de 2022³, es función de la Subdirección Jurídica de Hacienda de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, “[a]bsolver consultas, proyectar conceptos, estudios e investigaciones jurídicas y prestar asistencia jurídica en los asuntos encomendados por el Director Jurídico, relacionados con temáticas de tesorería, presupuesto, impuestos, cobro, contabilidad,

¹ Decreto 1240 de 2013. Por el cual se reglamenta la Ley 1493 de 2011, se modifica el Decreto 1258 de 2012 y se dictan otras disposiciones.

² (Decreto Distrital 601 de 2014. Por el cual se modifica la estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda, y se dictan otras disposiciones. 2014, p. 72)

³ (Decreto Distrital 237 de 2022 Por medio del cual se modifica la estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda, 2022).

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 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

Pública Clasificada

administrativa, laboral, crédito público y en aquellas que correspondan a las actividades a cargo de la Subdirección”.

En ese sentido, la resolución de los casos particulares corresponderá a quien tenga la competencia normativa correspondiente y con base en las pruebas existentes. Por tanto, esta Dirección en ejercicio de sus funciones realizará un análisis interpretativo general de las disposiciones legales relacionadas con la materia de su consulta, procediendo a expedir el presente concepto en los términos del artículo 28 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

La Subdirección de Operaciones Financieras de la Secretaría Distrital de Hacienda, eleva solicitud de consulta a esta dependencia en la que requiere le sea informado el procedimiento aplicable y las condiciones propias sobre las que operaría la prescripción, esto, ya que, de una operación realizada el día 04 de abril de 2013 se efectuó un retiro por valor de **CUATRO MIL SETECIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS (\$4.793.390.758)** y sus correspondientes rendimientos a razón de **TRESCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL CIENTO NOVENTA Y OCHO PESOS CON NOVENTA Y OCHO CENTAVOS (\$388.198,98)**, retiro que no correspondía a ningún concepto relacionado con la contribución parafiscal cultural⁴, razón que motivó la devolución del capital el día 05 de abril de 2013, no obstante el monto correspondiente a los rendimientos de dicha cifra no fue entregado.

De lo anterior, manifiesta el área peticionaria que, la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte mediante radicado 20243300002271 de enero de 2024, presentó una reclamación en la que solicita el reembolso de los **TRESCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL CIENTO NOVENTA Y OCHO PESOS CON NOVENTA Y OCHO CENTAVOS (\$388.198,98)**, más los rendimientos generados por esta suma entre el 4 de abril de 2013 y la fecha de reclamación, así: *“respetuosamente solicitamos reembolsar a la cuenta especial el valor de \$388.198,98 mas (SIC) los rendimientos generados por este recurso hasta la fecha.”*

Con base en lo expuesto, la Subdirección de Operaciones Financieras de la Secretaría Distrital de Hacienda, solicitó concepto a esta dependencia con el propósito de resolver los interrogantes que se plantean a continuación:

1. ¿Existe algún tiempo de prescripción de estas reclamaciones de las entidades distritales para recursos de destinación específica?

4 La contribución de que trata la consulta es la contribución parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas creada por el [artículo 7º de la Ley 1493 de 2011](#). “Por la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se dictan otras disposiciones.”

Pública Clasificada

2. ¿Existe algún tiempo de prescripción de estas reclamaciones de las entidades distritales para recursos ordinarios?
3. ¿Qué variables debe tener en cuenta la DDT para poder dar como aceptada una reclamación como la del contexto?
4. De acuerdo con la estructura funcional de SDH-DDT ¿qué cargo o cargos deberían autorizar en caso de que aplique, el reconocimiento de los recursos reclamados como traslado de recursos entre cuentas bancarias de la DDT?
5. En los casos de materialización de los riesgos operativos de vigencias anteriores, ¿debe reconocerse rendimientos generados hasta la fecha?

CONSIDERACIONES:

Para efectos de absolver la consulta, se abordarán los siguientes temas: 1. De las obligaciones y su reclamación; 2. La prescripción; 3. Obligaciones naturales; 4. Saneamiento de cartera de entidades públicas; 4. Materialización de Riesgos; 5. Respecto de los rendimientos financieros de la contribución parafiscal cultural; 6. Conclusiones.

De lo anterior cabe precisar que, en todo caso, el análisis se llevará a cabo sobre las normas aplicables a la fecha en la que se materializó el evento del que se deriva la consulta y que, para el caso en que vuelva a ocurrir en el futuro, será la Dirección Distrital de Tesorería con el apoyo de la Subdirección de Talento Humano y en el marco de las funciones que les compete, determinar qué cargo o cargos deberán autorizar el reconocimiento del pago y/o devolución de recursos.

1. De las obligaciones y su reclamación

En este aparte se analizará la posibilidad de cobro de los rendimientos financieros derivados de la contribución parafiscal cultural que no fueron reintegrados junto con el capital, tal y como lo menciona la consultante.

1.1. Exigencia de obligaciones a favor de entidades públicas

Inicialmente y de acuerdo con la doctrina, una obligación es la que concede a una persona (acreedor) la facultad de exigir de otra (deudor) una prestación, para cuyo cumplimiento acude al título ejecutivo⁵ que incorporó el derecho a su favor.

Continuando, de acuerdo con el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011⁶, las entidades públicas tienen el deber de recaudar **las obligaciones creadas a su favor** y que consten en documentos que presten **mérito ejecutivo**, haciendo uso de la prerrogativa del cobro

⁵ Valencia Zea, Arturo. Derecho Civil T.III. Bogotá Editorial Temis 2004, p.2.

⁶ Ley 1437 de 2011. Artículo 98. Deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo. Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código.

Pública Clasificada

coactivo. A su vez el artículo 99⁷ de la misma norma, señaló qué tipo de documentos ostentan tal calidad.

En la misma vía cabe traer a colación que, la administración pública tiene una facultad excepcional para ejecutar las obligaciones a su favor, de manera autónoma y directa. Este “privilegio extraordinario”⁸ consiste en la facultad de cobrar directamente⁹ los recursos de los cuales ostente su titularidad, sin que medie orden judicial y bajo la doble calidad de ejecutor y parte reclamante, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general y la necesaria consecución de los fines estatales.

Ahora bien, si las circunstancias permiten concluir que el derecho a reclamar resulta discutido e incierto, se deberá acudir a un proceso declarativo, para que mediante sentencia judicial se establezca su existencia.

1.2. De la prescripción

A fin de garantizar la seguridad jurídica y la protección del interés general, las reclamaciones deben estar sujetas a un plazo o término para su presentación, pues de no ser así la administración quedaría expuesta a la incertidumbre e indefinición.

El artículo 2512¹⁰ del Código Civil define la prescripción, como un modo para adquirir la propiedad de un bien, o, la forma de extinguir obligaciones por no haberse logrado el pago de la acreencia durante el plazo señalado por la ley. Es decir, que de no haber logrado el pago de una acreencia durante un plazo consagrado en la norma, a través de la prescripción se extingue la obligación.

Respecto a las reclamaciones presentadas por entidades que componen el sector central de la administración distrital, se tiene que la normativa vigente no determina un lapso en el

7 Ley 1437 de 2011. Artículo 99. Documentos que prestan mérito ejecutivo a favor del Estado. Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos: 1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley. 2. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero. 3. Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo serán el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual. 4. Las demás garantías que a favor de las entidades públicas, antes indicadas, se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación. 5. Las demás que consten en documentos que provengan del deudor. (...)

8 (Sentencia C-666 de 2000. Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra el artículo 112 de la Ley 6 de 1992., 2000)

9 Véase conceptos sobre cobro coactivo. [Concepto Jurídico. Lineamientos para la depuración de cartera de incapacidades médicas. Radicado No. 2023IE031866O1](#); [Concepto Jurídico. Cobro coactivo, etapas del proceso de cobro coactivo, proceso de depuración contable. Radicado No. 2023IE030539O1](#); [Concepto Jurídico. Competencias para registro de embargos Establecimientos Públicos. Radicado No. 2023IE024553O1](#); [Concepto Jurídico. Saneamiento contable y depuración de cheques no pagados. Radicado No. 2023IE016488O1](#); [Concepto Jurídico. Cobro coactivo obligaciones no tributarias SDH. Radicado No. 2023IE011074O1](#); [Concepto Jurídico. Existencia, validez y eficacia del acto administrativo, pérdida de fuerza ejecutoria, cobro coactivo. Radicado No. 2023EE386299O1](#); [Concepto Jurídico. Saneamiento de entidades públicas, devolución de saldos a favor, prescripción de saldos. Radicado No. 2023EE384134O1](#); [Concepto jurídico. Normas sobre procedimiento de fiscalización – normas sobre el procedimiento de cobro coactivo. Radicado No. 2023EE330615O1](#), entre otros.

10 Código Civil Artículo 2512. Definición de prescripción. La prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales. Se prescribe una acción o derecho cuando se extingue por la prescripción.

Pública Clasificada

que se deben presentar las reclamaciones a la Dirección Distrital de Tesorería, sin embargo, se considera acertado aplicar el término que consagra la normativa general, es decir, lo anotado en los artículos 2535 y 2536 del Código Civil:

*“ARTICULO 2535. La prescripción que extingue las acciones y derechos ajenos exige solamente cierto lapso de tiempo durante el cual no se hayan ejercido dichas acciones. Se cuenta este tiempo desde que la obligación se haya hecho exigible.
ARTICULO 2536. Artículo modificado por el artículo 8 de la Ley 791 de 2002. La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años. Y la ordinaria por diez (10).”*

Así lo ha acogido la jurisprudencia del Consejo de Estado¹¹, tratándose de las solicitudes de devolución o compensación, las cuales tampoco tienen un término de prescripción señalado en la norma:

“(…) las solicitudes de devolución o compensación por pagos en exceso o de lo no debido deberán presentarse dentro del término de prescripción de la acción ejecutiva establecido en el artículo 2536 del Código Civil, esto es, en el término de cinco años, contados a partir del pago efectivo. (...)”

Lo anterior, haciendo énfasis en que, la prescripción de la acción ejecutiva cuenta con un término mayor respecto de otro tipo de acciones, pues si se hubiere considerado la caducidad de los medios de control del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esto es, el de reparación directa¹² o el de controversias contractuales¹³ dependiendo de la fuente de la obligación alegada, ambas cuentan con un plazo de dos años en los términos del artículo 164¹⁴.

Se concluye entonces que las entidades del sector central podrán presentar reclamaciones ante la Dirección Distrital de Tesorería, dentro del término de cinco (5) años, dejando de presente que, transcurrido este término operaría el fenómeno de la prescripción.

1.3. Obligaciones Naturales

Continuando, se deberá acudir entonces a la definición de obligaciones naturales descrita por el artículo 1527 del Código Civil¹⁵, esto, ya que no existe acción judicial o medio jurídico a través del cual pueda hacerse exigible el pago de la obligación.

11 Consejo de Estado, Sentencia. 20173, 30 de septiembre de 2013 M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

12 Artículo 140 de la Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

13 Artículo 141 ibidem

14 Artículo 164 ibidem

15 Artículo 1527 del Código Civil: Artículo 1527. Las obligaciones son civiles o meramente naturales. Civiles son aquellas que dan derecho para exigir su cumplimiento. Naturales las que no confieren derecho para exigir su cumplimiento, pero que cumplidas autorizan para retener lo que se ha dado o pagado, en razón de ellas. Tales son: (...) 2) Las obligaciones civiles extinguidas por la prescripción. 3) Las que proceden de actos a que faltan las solemnidades que la ley exige para que produzca efectos civiles; como la de pagar un legado, impuesto por testamento, que no se ha otorgado en la forma debida. 4) Las que no han sido reconocidas en juicio, por falta de prueba.

Pública Clasificada

Respecto de la posibilidad de conciliar y pagar obligaciones naturales por parte de las entidades públicas, el Consejo de Estado¹⁶ ha establecido:

“(…) De todos modos, cabe advertir que la protección al interés general y el patrimonio público confiado al manejo de los agentes del Estado, así como el principio de legalidad que gobierna las actuaciones de todas las autoridades públicas, permiten inferir la inviabilidad del pago de este tipo de obligaciones naturales, limitación con la cual se evita que a su amparo se puedan cubrir donaciones o pagos irregulares a particulares cuando ya ha operado la caducidad y se ha cerrado la posibilidad de juicio para demandar una situación u obligación que se ha estabilizado jurídicamente en virtud de este instituto procesal. Las autoridades no tienen plena libertad para disponer intereses del Estado, que son los mismos intereses generales y en los que se involucran recursos públicos, cuya disposición se encuentra seriamente limitada. (…)

Finalmente, advierte la Sala que situación diferente se presenta en el caso de los particulares, quienes en ejercicio de la autonomía privada, pueden disponer libre y válidamente de su patrimonio, hacer reconocimientos, pagos de obligaciones prescritas o naturales y, en general, celebrar los actos, contratos, convenios y negocios jurídicos que no les sean prohibidos por el orden jurídico y que estimen pertinentes y adecuados a sus intereses subjetivos, materia que amerita otro tipo de reflexiones a las expuestas y cuyo análisis desborda los términos de este concepto”. (Subrayado fuera de texto)

Se observa entonces que, aquellas obligaciones que carecen de acción para exigir su cumplimiento se vuelven simples obligaciones naturales y, en consecuencia, no pueden ser reconocidas por las entidades públicas, pues a los agentes del Estado, en virtud del principio de legalidad fundamentalmente, les está prohibido conceder este tipo de obligaciones.

2. Saneamiento de cartera de entidades públicas

Ahora bien, esta dirección ha emitido diversos conceptos respecto del saneamiento contable¹⁷ de entidades públicas del orden distrital, de los cuales cabe rescatar que, el saneamiento y depuración de cartera es una obligación legal que busca mantener actualizada la información financiera y contable de la entidad, tal y como lo define la Dirección

16 Concepto Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el Concepto 2253 del 28 de junio de 2016.

17 Véase Conceptos de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda Concepto Jurídico, Lineamientos para la depuración de cartera de incapacidades médicas. Radicado No. 2023IE031866O1; Concepto Jurídico, Cobro coactivo, etapas del proceso de cobro coactivo, proceso de depuración contable. Radicado No. 2023IE030539O1; Concepto Jurídico, Saneamiento contable y depuración de cheques no pagados. Radicado No. 2023IE016488O1; Concepto Jurídico, Cobro Coactivo por parte de un tercero de obligaciones a favor del Foncep. Radicado No. 2023EE3152548O1; Concepto Jurídico, Competencia funcional, activos inmobiliarios del Distrito, SIGA. Radicado No. 2021EE479676O1; Concepto contable 2022EE278985O1 del 30 de junio de 2022; Concepto contable 2022EE265012O1 del 28 de junio de 2022; Concepto unificador sobre los efectos jurídicos del saneamiento contable. Radicado No. 2020EE1144O1, entre otros.

Pública Clasificada

Distrital de Contabilidad mediante Resolución DDC-3 de 2018¹⁸, posición ratificada por el Consejo de Estado¹⁹.

Lo anterior considerando que, el manejo financiero y contable de las entidades públicas adquiere relevancia dentro del ordenamiento jurídico dado que, prevé la adopción de mecanismos efectivos para la exigencia de derechos y obligaciones a favor de entidades de derecho público y en procura de los intereses del Estado, así como también, la necesidad de que la información contable de las entidades públicas sea razonable, confiable, relevante, comprensible y útil para la toma de decisiones.

En este orden de ideas, y como se mencionara en concepto de esta Dirección²⁰ *cada entidad está obligada a identificar los bienes, derechos y obligaciones que afecten su patrimonio*, y a recopilar la documentación suficiente y pertinente para su correspondiente depuración, esto en el marco del artículo 355 de la Ley 1819 de 2016²¹, la Resolución 193 de 2016²² y Resolución 107 de 2017²³ de la Contaduría General de la Nación mediante las cuales emitió los lineamientos a seguir en los procesos de depuración contable para entidades públicas²⁴, situación que no fue ajena al Plan de Desarrollo Distrital vigente²⁵.

18 Resolución DDC-3 de 2018 "Por la cual se establecen lineamientos para la sostenibilidad del Sistema Contable Público Distrital". Artículo 4. "[a]quella que se fundamenta en el cumplimiento de las normas legales aplicables a cada caso particular, en las políticas de operación y en los documentos idóneos establecidos para su reconocimiento contable", mientras que la extraordinaria es aquella que debe aplicarse, "cuando una vez agotada la gestión administrativa e investigativa tendiente a la aclaración, identificación y soporte de saldos contables, no es posible establecer la procedencia u origen de estos."

19 Concepto Sala de Consulta C.E. 2170 de 2013 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil. Rad. No. 11001-03-06-000-2013-00418-00 "(...) - El saneamiento contable es un procedimiento que ha venido siendo utilizado por el legislador, de tiempo en tiempo, para depurar la información financiera y determinar la existencia real de bienes, derechos y obligaciones a favor del Estado. Es un sistema que permite el corte de cuentas. i). A través de este procedimiento el legislador autoriza castigar las obligaciones a favor del Estado, estableciendo para tal efecto causales taxativas en razón de la antigüedad de la cuenta, la cuantía, la exigibilidad del acto administrativo o aquellas cuyo estudio arroje que la relación costo-beneficio es negativa; ii) Son, entonces, varias las causales para proceder al saneamiento contable de las cuentas de una entidad, algunas de las cuales coinciden con las causales que jurídicamente dan lugar a la terminación del proceso de cobro coactivo (pérdida de fuerza ejecutoria). (...) "La depuración y castigo de dichas cuentas implica que estas desaparecen definitivamente de los registros contables previo estudio las razones que motivan la decisión, las cuales deberán estar debidamente soportadas". (Resaltado fuera de texto)

20 Concepto Jurídico. Cobro Coactivo por parte de un tercero de obligaciones a favor del FONCEP. Radicado No. 2023EE315254801

21 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 1739 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. Sin perjuicio de que dicho plazo ya concluyó y que, en la actualidad, todas las entidades públicas a las que les sea aplicable dicho artículo ya deben contar con procedimiento establecido para la depuración de cartera en los términos establecidos por la normativa aplicable.

22 "Por la cual se incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la evaluación del control interno contable"

23 "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".

24 "(...) 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. (Negrilla fuera de texto). 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; f) Obligaciones reconocidas sobre las cuales no existe probabilidad de salida de recursos, que incorporan beneficios económicos futuros o potencial de servicio; (...) Cuando la información financiera se encuentre afectada por una o varias de las anteriores situaciones, deberán adelantarse las acciones correspondientes para concretar la baja en cuentas y proceder a la exclusión de dichas partidas de los libros de contabilidad, según la norma aplicable en cada caso particular. (Negrilla fuera de texto).

25 Artículo 270 del Acuerdo Distrital 927 de 2024 Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2024-2027 "Bogotá Camina Segura. (...) En términos de eficiencia institucional y siguiendo los criterios legales vigentes, en materia de prescripción, remisión de deudas, pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo o por la inexistencia probada del deudor o su insolvencia demostrada, en virtud de los cuales no sea posible ejercer los derechos de cobro o bien porque la relación costo-beneficio al realizar su cobro no resulta eficiente, las entidades distritales deberán realizar acciones de depuración y saneamiento de la cartera a su cargo de cualquier índole en cualquiera de las etapas del cobro persuasivo y coactivo, mediante el castigo de la misma, realizando un informe detallado de las causales por las cuales se depura y las excluirá de la gestión. (...)"

Ahora bien, como se indicó en el concepto unificador de 2019 sobre esta materia, una vez efectuado el procedimiento para el saneamiento de las cuentas, estas desaparecen definitivamente de los registros contables de la Entidad, sin que por esto se extingan las acciones para el cobro de las obligaciones existentes, puesto que el procedimiento de depuración y saneamiento contable obedece a factores de costo - beneficio, en el que cada entidad establecerá la viabilidad financiera del cobro sin que ello signifique que las obligaciones depuradas hayan desaparecido jurídicamente, como quiera que la depuración y saneamiento de las cuentas tiene únicamente efectos contables²⁶.

Continuando, las entidades públicas deberán aplicar el procedimiento de depuración contable en atención a aquellos valores que no es posible recuperar. Así lo señaló el concepto unificador²⁷“(…) esta Dirección concluye que la depuración de cartera es un procedimiento de carácter contable realizado por las entidades contables públicas, para que sus estados financieros reflejen la realidad financiera, económica y social conforme la normatividad contable vigente. (…)”

En dicho concepto se mencionó que la depuración de cartera de las entidades públicas se materializa como una necesidad de ajuste contable, que apunta a encuadrar los estados financieros de la entidad, de tal forma que revelen su situación económica de manera acertada, y a su vez, funciona como insumo informativo para la adopción de decisiones respecto a la realidad patrimonial de esta.

Visto lo anterior, se puede concluir que, las entidades distritales deben llevar a cabo la depuración y saneamiento contable a que haya lugar, respecto de aquellas obligaciones que no fueron cobradas dentro del lapso señalado en la norma y que, en consecuencia, se encuentran extinguidas.

3. Materialización de Riesgos

Se pregunta si en caso de materialización de los riesgos operativos de vigencias anteriores, las acciones de respuesta contemplan el reconocimiento de rendimientos.

²⁶Véase Concepto Jurídico. Depuración, castigo de cartera y baja cuentas contables. Radicado No. 2018EE150438O1“(…)“(…) El castigo de cartera y su consecuente baja en cuentas obedecen a un procedimiento de naturaleza contable. La obligación sustancial se extingue en la medida en que se utilicen para el efecto figuras legales como la prescripción o la remisión, contenidas, entre otras normas, en el Estatuto Tributario Nacional, Decreto Ley 624 de 1989. (….) Se aclara que la depuración contable no puede ser equiparada con la prescripción extintiva, pues además de que esta última es una figura jurídica, sus efectos implican la extinción de la pretensión correspondiente al derecho en cuestión, como lo señala el jurista Fernando Hinestroza al afirmar que: “No se remite a duda que la declaración de la prescripción implica inmediatamente la extinción de la prescripción correspondiente al derecho en cuestión. A lo que se agrega, que no se trata simplemente de privar al derecho de tutela (prescindir de la responsabilidad inherente al débito), dentro de la plenitud del concepto de obligación, sino de la afectación misma del derecho, esto es, de su extinción misma”. (Subrayado fuera de texto) Por esta razón, en la medida que la depuración contable solo tiene efectos contables, la entidad puede continuar la recuperación de la cartera hasta que las obligaciones sean exigibles según su naturaleza, si se obtienen recursos por esta gestión, se reconocen contablemente como un Ingreso por “recuperaciones” (Negrilla fuera de texto)

²⁷ Concepto unificador sobre los efectos jurídicos del saneamiento contable. Radicado No. 2020EE1144O1

Pública Clasificada

Sea lo primero indicar que la función de la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda correspondiente a realizar la gestión de recaudo, administración, manejo, inversión, giro y pagos de los recursos públicos del Distrito Capital, están dirigidas a mitigar los riesgos operativos.

Para abordar el tema, se precisará lo indicado en la Política de Administración de Riesgos en Función Pública de la Oficina Asesora de Planeación de enero de 2024, en el cual se indica:

“(…) Ante la materialización de un riesgo se deberá medir el impacto y las consecuencias que puede ocasionar afectaciones a los objetivos de la Entidad, se revisarán y ajustarán los controles asociados determinando el grado de efectividad, eficiencia o eficacia, que garantice la mitigación de la ocurrencia. Para adelantar el análisis del riesgo y sus controles se deben considerar los siguientes aspectos:

- Calificación del riesgo: se logra a través de la estimación de la probabilidad de su ocurrencia y el impacto que puede causar la materialización del riesgo.*
- Bajo el criterio de probabilidad: el riesgo se debe medir a partir de la cantidad de veces que se ejecuta cada una de sus acciones.*

Se deberán tomar las medidas encaminadas a prevenir la ocurrencia como primera alternativa a considerar, se logra cuando al interior de los procesos se generan cambios sustanciales por mejoramiento, rediseño o eliminación, resultado de ajustes en los controles y acciones emprendidas. (Subrayado fuera de texto)

De la lectura anterior, se deduce que ante la materialización del riesgo se buscará fortalecer los controles preventivos y correctivos, como por ejemplo el reembolso de las sumas debitadas por error.

Con base en la citada política, la Secretaría Distrital de Hacienda, señaló en la Resolución SHD- 000144 del 21 de mayo de 2024²⁸:

“(…) Declaraciones Riesgo Operacional:

- a) La metodología de gestión de riesgo operacional que aplica la SDH corresponde a aquella establecida por el Departamento Administrativo de la Función Pública.*
- b) Los responsables de los procesos aseguran el envío oportuno a la OACR de los reportes de los eventos de riesgo materializados que identifiquen en el ejercicio de sus funciones o que se presenten durante la ejecución de sus procesos, a través de los mecanismos establecidos para tal fin, con el objetivo de garantizar la mejora continua de procesos y controles asociados, a partir de dichos reportes.*
(…)” (Subrayado fuera del texto)

28 Resolución SHD- 000144 del 21 de mayo de 2024 “Por la cual se actualiza la Política de Administración de Riesgo y Cumplimiento de la Secretaría Distrital de Hacienda” Precisando que en todo caso, esta es la normativa que se encuentra vigente en la actualidad, sin perjuicio de que el hecho que materializó el riesgo ocurriera en el año 2013.

En el mismo sentido, el procedimiento interno de Gestión de Eventos de Riesgo señala como objetivo: “Asegurar la gestión de los eventos de riesgo reportados, con el propósito de mantener la mejora continua del sistema de administración de riesgo.” Por ende, se concluye que la gestión del riesgo en la Secretaría de Hacienda se encamina a la generación y refuerzo de controles y a las acciones preventivas y correctivas.

4. Respeto a Rendimientos Financieros

En materia de rendimientos financieros y para el caso en estudio, con relación a la Contribución parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas, se hace preciso determinar de manera inicial su origen, titularidad y destinación.

Respecto a la citada contribución, esta fue creada mediante la Ley 1493 de 2011 estableciendo que, los recursos **y los rendimientos** de esta contribución, serán de destinación específica y estarán orientados a la inversión en construcción, adecuación, mejoramiento y dotación de infraestructura de los escenarios para la presentación de espectáculos públicos de las artes escénicas y compra de infraestructura existente²⁹.

De igual manera, se estableció que el Ministerio de Cultura realizará los giros al ente territorial a través de la Secretaría Distrital de Hacienda, que a su vez, asignará una cuenta de manejo especial a cargo de las secretarías de cultura o de las entidades que hagan sus veces, quienes actuarán como ordenadoras del gasto respecto a la destinación del recurso. Visto lo anterior se debe precisar que, con relación a los rendimientos financieros derivados de la contribución parafiscal cultural se deberá dar dos tratamientos; esto es así a partir de la expedición de la Ley 2070 de 2020³⁰, la cual modificó las reglas aplicables, como se expondrá a continuación.

4.1. Gestión de los rendimientos financieros de la contribución parafiscal cultural antes de la entrada en vigencia de la Ley 2070 de 2020

Respecto a la titularidad y la destinación de los rendimientos financieros generados por los recursos percibidos a título de contribución parafiscal cultural, cabe traer a colación lo establecido por el artículo 17 del Decreto Distrital 216 de 2017³¹ y el artículo 43 del Decreto Distrital 777 de 2019³², ambos, reglamentarios en su momento del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, los cuales establecieron que, estos **recursos que tienen destinación específica establecida por disposiciones legales, fallo judicial o norma especial, se registrarán**

²⁹ Ley 1493 de 2011, artículo 13 y Decreto 1240 de 2013 artículo 2

³⁰ **Ley 2070 de 2020** “Por la cual se dictan medidas para la reactivación y fortalecimiento del sector cultura, se crea el Fondo para la Promoción del Patrimonio, la Cultura, las Artes y la Creatividad Foncultura y se dictan otras disposiciones”

³¹ Decreto Distrital 2016 de 2017. Por el cual se reglamentan el Decreto 714 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones

³² **Decreto Distrital 777 de 2019** Por medio del cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones. Derogado por el art. 102, Decreto Distrital 192 de 2021.

en la contabilidad financiera del Distrito Capital y acrecentarán los recursos de los mismos para atender su objeto.

Se concluye entonces que, la regla aplicable a la destinación de los rendimientos financieros que se generen con cargo a los recursos provenientes del recaudo de la contribución parafiscal cultural antes de la expedición de la Ley 2070 de 2020, era acrecentar el objeto principal del recaudo, es decir, la inversión en construcción, adecuación, mejoramiento y dotación de infraestructura de los escenarios para la presentación de espectáculos públicos de las artes escénicas y compra de infraestructura existente.

4.2. Gestión de los rendimientos financieros derivados de la contribución parafiscal cultural de acuerdo con la Ley 2070 de 2020

Continuando, con la Ley 2070 de 2020 se presentó un cambio en la gestión de los rendimientos financieros, ya que, a partir de su entrada en vigor, tanto los recursos percibidos por la contribución como sus rendimientos financieros no ejecutados dentro de la vigencia en la que se causan, deberán ser reintegrados al Fondo para la Promoción del Patrimonio, la Cultura, las Artes y la Creatividad - FONCULTURA, a más tardar el día 30 de junio de la vigencia fiscal siguiente.

De lo anterior se concluye entonces que, hasta el año 2020 aquellos recursos generados por la contribución parafiscal cultural y sus rendimientos eran de destinación específica y ejecutados por la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte. A partir del año 2021, con la nueva normativa, aquellos que no sean ejecutados deberán ser reintegrados a FONCULTURA.

En consideración a la normatividad expuesta, para establecer si hay lugar al reintegro de rendimientos derivados de la contribución parafiscal cultural, es necesario que las áreas competentes e involucradas en la gestión del recurso analicen diferentes variables, tales como: la periodicidad en la que se causó el recurso, si este se ejecutó o no y la titularidad de este.

5. Conclusiones

Con base en los argumentos expuestos, esta Dirección Jurídica resuelve los interrogantes planteados por la Subdirección de Operación Financiera, respecto a la solicitud que realiza la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte con relación al reembolso de los **TRESCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL CIENTO NOVENTA Y OCHO PESOS CON NOVENTA Y OCHO CENTAVOS (\$388.198,98)**, más los rendimientos generados por esta suma entre el 4 de abril de 2013 y la fecha de reclamación, así:

Respecto a las preguntas 1 y 2:

Pública Clasificada

“(…) 1. ¿Existe algún tiempo de prescripción de estas reclamaciones de las entidades distritales para recursos de destinación específica? 2. ¿Existe algún tiempo de prescripción de estas reclamaciones de las entidades distritales para recursos ordinarios? (…)”

De conformidad con lo ya señalado, para efectos de la aplicación de la prescripción de las reclamaciones, deberá tenerse en cuenta el término de cinco (5) años, correspondiente a la acción ejecutiva de conformidad con el artículo 2536 del Código Civil, siempre que exista un título que reúna los elementos descritos en el artículo 422 del Código General del Proceso o en el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011, aclarando que, ninguna de las normas en cita distinguen si se trata de recursos con destinación específica o recursos ordinarios.

Respecto a la pregunta 3.

“(…) 3. ¿Qué variables debe tener en cuenta la DDT para poder dar como aceptada una reclamación como la del contexto? (…)”

La DDT deberá analizar en el marco de sus funciones y competencias que, las reclamaciones allegadas a la dependencia se presenten dentro del término señalado en la norma, y que, además, se acompañen de los documentos de soporte que reflejen los hechos que dan origen a la reclamación. En todo caso se sugiere a la DDT generar un procedimiento para esta actividad con el apoyo de las áreas especializadas.

Respecto a la pregunta 4.

“(…) 4. De acuerdo con la estructura funcional de SDH-DDT ¿qué cargo o cargos deberían autorizar en caso de que aplique, el reconocimiento de los recursos reclamados como traslado de recursos entre cuentas bancarias de la DDT?”

Respecto a esta pregunta, de manera inicial se considera que se aparta del objeto de la consulta y, por ende, esta Dirección no se pronunciará al respecto. En la misma vía y si en el futuro volviera a ocurrir un evento de similar naturaleza, será la Dirección Distrital de Tesorería con el apoyo de la Subdirección del Talento Humano, en el marco de las funciones que les compete, determinar qué cargo o cargos deberán autorizar el reconocimiento del pago y/o devolución de recursos.

Respecto a la pregunta 5.

“(…) En los casos de materialización de los riesgos operativos de vigencias anteriores, ¿debe reconocerse rendimientos generados hasta la fecha? (…)”

En este aparte se hace preciso mencionar que, con base en lo expuesto a lo largo del presente concepto, en las respuestas dadas a las preguntas 1, 2 y 3, y con relación a los rendimientos reclamados de acuerdo con la consulta formulada, sin perjuicio de las

Pública Clasificada

declaraciones que deban dictarse por el ente competente, para estos operará el fenómeno de la prescripción.

Finalmente, es importante señalar, que los conceptos emitidos por esta Dirección Jurídica se ofrecen dentro del ámbito de nuestras competencias y con base en los elementos informados en la consulta, por lo tanto, su contenido versará sobre asuntos en materia presupuestal, tributaria y hacendaria, y, no son obligatorios ni vinculantes para el consultante.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo y progresivo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, por favor verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado, reiterando en todo caso que, el presente documento tiene la calidad de concepto, y su alcance es el previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1° de la Ley.

Cordialmente,

Marcela Gómez Martínez
Directora Jurídica
Despacho del director jurídico
radicacionhaciendabogota@shd.gov.co

Revisado por: Pedro Andrés Cuéllar Trujillo - Subdirector Jurídico de Hacienda

Proyectado por: Julián Camilo Ramírez Sánchez- Profesional Especializado -Subdirección Jurídica de Hacienda

Gloria Yenifer Sanabria - Profesional Especializado - Subdirección Jurídica de Hacienda