

Bogotá D.C., 10 de septiembre de 2013

Radicado No. 2013EE199440

Doctor
JUAN CAMILO SANTAMARÍA HERRERA
Subdirector Financiero
Secretaría Distrital de Ambiente
Av. Caracas No. 54-38
Bogotá, D.C.

Asunto: Respuesta solicitud concepto –Reconocimiento contable mayores valores pagados a contratistas.
Nuestro radicado No. 2013ER77651 del 30 de julio de 2013

Respetado doctor Santamaría:

Con relación a la solicitud de concepto radicada en este Despacho con el número de la referencia, damos respuesta en los siguientes términos:

CONSULTA

Atendiendo las recomendaciones del hallazgo administrativo 3.4.2.6.1. de la Contraloría de Bogotá relacionado con el reconocimiento contable de mayores valores girados a contratistas establecidos en la terminación unilateral por incumplimiento en los contratos suscritos con el DAMA, la Secretaría Distrital de Ambiente reclasificó los valores correspondientes de la subcuenta 147084 Responsabilidades Fiscales a la subcuenta 142012 Anticipos para adquisición de bienes y servicios.

Adicionalmente, la Dirección Legal Ambiental ha iniciado las acciones de cobro respectivas mediante los procesos judiciales Nos. 2011-00232 y 2011-00300 incorporados en el aplicativo SIPROJ.

Por lo anterior, la Secretaría Distrital de Ambiente solicita aclarar si es procedente continuar reflejando estos saldos en la subcuenta 142012 Anticipos para adquisición de bienes y servicios., según las indicaciones de la Contraloría de Bogotá, o si deben ser reclasificados a la subcuenta 147090 – Otros deudores.

CONSIDERACIONES

La Contraloría de Bogotá mediante dictamen de auditoría de la vigencia 2011, efectuó el siguiente hallazgo a la cuenta 1470- Otros deudores:

“3.4.2.1.6.1. Hallazgo Administrativo: Ante la falta de seguimiento y control para la recuperación de mayores valores girados a contratistas y que por su antigüedad pueden ser incobrables.

Doctor Juan Camilo Santamaría Herrera

A diciembre 31 de 2011 en la cuenta 1470-Otros Deudores, se encuentran registrados \$107.93 millones, cifra sobrestimada por cuanto deben ser contabilizados en la cuenta 1420 –Avances y Anticipos entregados, debido a que son cuantías que corresponden a mayores valores girados por la SDA a contratistas (2007 y 2010), dada su particular característica, antigüedad o capacidad de pago del deudor, situación que hace que estos valores pueden ser incobrables...

Se evidenció que en la cuenta 1470-OTROS DEUDORES, el valor más significativo figura en la subcuenta 147084-04-Contratistas, correspondiente a la suma de \$99.38 millones, por concepto de la liquidación unilateral del contrato de consultoría No. 370 del 29 de diciembre de 2006, celebrado con UNION TEMPORAL CSA-DOCUGRAF, con el objeto de “Prestar los servicios técnicos de administración, custodia y plan de gestión documental de archivo de expedientes del DAMA”; se observa que mediante Resolución 5726 del 13 de julio de 2010 expedida por la Directora de Gestión Corporativa-Dra. Bertha Sofía Ortiz Gutiérrez, este valor corresponde al saldo a reintegrar por el contratista a la SDA, dentro de los 15 días siguientes a la ejecutoria de la presente Resolución; al no ser cancelado éste pasó para su cobro a la Dirección Legal desde agosto de 2010, sin que hasta la fecha se haya recuperado dicho dinero.”

En la subcuenta 147084-01 Responsabilidades Fiscales-Oficina Ejecuciones Fiscales, se encuentra registrado un mayor valor girado a la contratista MARIA VICTORIA MARTINEZ CRUZ por la suma de \$11.55 millones, discriminados así: Resolución 2526 de Agosto 30 de 2007 por un valor de \$8.55 millones, más el valor de la cláusula penal por \$3.0 millones, hecho que se da a través de la Resolución 3498, de diciembre 12 de 2007.

Con lo anterior se evidencia incumplimiento a lo dispuesto en los literales a), b), c), d) y g) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993, ya que la administración pública debe “proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten”.

Estos hechos surgen por insuficiencia de controles, acciones y gestiones de cobro de la Entidad ya que por su antigüedad puede conllevar a que se pierda la oportunidad legal de recuperación de estos recursos”.

RESPUESTA

El Plan General de Contabilidad Pública adoptado por la Contaduría General de la Nación-CGN mediante Resolución 354 de 2007, establece como uno de los principios o pautas básicas el de devengo o causación, que indica:

“117. Devengo o Causación. Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se

produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se deriva de estos. El reconocimiento se efectuará cuando surjan los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incida en los resultados del período”.

Las Normas Técnicas relativas a las etapas de reconocimiento y revelación de los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales del Marco Conceptual del Régimen de Contabilidad Pública-RCP, con referencia al rubro de deudores señala:

“152. Noción. Los deudores representan los derechos de cobro de la entidad contable pública originados en desarrollo de sus funciones de cometido estatal. Hacen parte de este concepto los derechos por la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios, los préstamos concedidos, los valores conexos a la liquidación de rentas por cobrar, los intereses, sanciones, multas y demás derechos por operaciones diferentes a los ingresos tributarios, entre otros.

153. Estos derechos deben reconocerse por su importe original o por el valor convenido, el cual es susceptible de actualización de conformidad con las disposiciones legales vigentes, o con los términos contractuales pactados”.

Por su parte, el Catálogo General de Cuentas del RCP, describe la cuenta 1420-AVANCES Y ANTICIPOS ENTREGADOS en el siguiente sentido:

“Representa los valores entregados por la entidad contable pública, en forma anticipada, a contratistas y proveedores para la obtención de bienes y servicios. Además registra los valores entregados para viáticos y gastos de viaje que están pendientes de legalización”.

Igualmente, indica en la dinámica de la cuenta 1470-OTROS DEUDORES que *“Representa el valor de los derechos de la entidad contable pública por concepto de operaciones diferentes a las enunciadas en cuentas anteriores”.*

- **Reconocimiento de los mayores valores pagados a los contratistas**

El Contrato 370 de 2006 suscrito entre el DAMA y la Unión Temporal CSA-DOCUGRAF, en la cláusula quinta, no contempló el giro de un anticipo, sino que estableció que los pagos se realizarían con base en el avance en la ejecución del contrato; por tanto, no procede el reconocimiento contable en la cuenta 1420-AVANCES Y ANTICIPOS ENTREGADOS, solo se requirió de la causación y el pago del valor por concepto del servicio recibido en virtud del contrato citado.

Adicionalmente, la verificación de los pagos realizados a la contratista María Victoria Martínez Ruiz respecto al contrato de prestación de servicios 070 de 2006, suscrito por el DAMA, evidencia un primer y único pago por el 40% del contrato mediante la Orden de Pago No. 387 de 2006, la cual no corresponde a la cancelación de un anticipo sino el pago de una obligación ordinaria originada en la prestación de servicios; por tanto, en este caso tampoco procede el registro contable en la cuenta 1420- AVANCES Y ANTICIPOS ENTREGADOS.

En este sentido, el registro de anticipos solo procedería en la medida en que ello se hubiere pactado en el contrato. Dado que no fue así, el registro de las transacciones derivadas de la ejecución de los contratos debieron reconocerse como obligaciones, en cumplimiento del principio de causación.

Ahora bien, para ambos casos la Secretaría Distrital de Ambiente expidió las Resoluciones 5726 de 2010 y 2526 de 2007, mediante las cuales se estableció la liquidación unilateral de los contratos por incumplimiento como también la devolución de mayores valores pagados. Estos actos administrativos están debidamente ejecutoriados, se encuentran en firme y prestan mérito ejecutivo¹; por tanto, con base en ellos la entidad debe reconocer los derechos en la subcuenta 147090-Otros deudores de la cuenta 1470 – OTROS DEUDORES.

- **Procesos jurídicos interpuestos para recuperar los mayores valores pagados a los contratistas**

Dado que, los contratistas no presentaron los recursos que permite la ley contra los actos administrativos expedidos como tampoco reintegraron al DAMA los mayores valores pagados, la Secretaría Distrital de Ambiente inició los procesos judiciales 2011-00232 y 2011-00300, según reporte del aplicativo SIPROJ.

Si en estos procesos judiciales se pretenden recuperar únicamente los mayores valores pagados al contratista, sin tener en cuenta ninguna indemnización, solamente se debe revelar en las Notas a los Estados Contables esta situación, en razón a que el deudor se reconoció previamente. Una vez se emita el fallo definitivo y si este es a favor de la entidad, en el momento en que los contratistas cumplan con lo establecido en el mismo, se deberá cancelar este derecho mediante un crédito en la subcuenta 147090-Otros deudores, de la cuenta 1470-OTROS DEUDORES y un débito en la cuenta de enlace correspondiente.

Si el fallo es en contra, una vez se hayan agotado las instancias jurídicas, la Entidad deberá cancelar el saldo del deudor con un crédito en la subcuenta 147090-Otros deudores, de la cuenta 1470-OTROS DEUDORES y un débito en la subcuenta 310503-Distrito, de la cuenta 3105-CAPITAL FISCAL, identificando que fue por concepto de retiro de activos y se deberá reconocer la obligación ordenada en la sentencia.

Si el fallo ordena el archivo del proceso, se efectuará también el retiro del deudor pero no se constituirá pasivo alguno.

¹Código Contencioso Administrativo (Derogado por Ley 1437 de 2011), art 68, “Prestarán mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible los siguientes documentos: 1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de la Nación, de una entidad territorial, o de un establecimiento público de cualquier orden, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley”.

- **Procesos jurídicos para recuperar los mayores valores pagados a los contratistas adicionando el cobro de una indemnización**

El numeral 2° del Procedimiento Contable para el Reconocimiento y Revelación de los Procesos Judiciales, Laudos Arbitrales, Conciliaciones Extrajudiciales, y Embargos Decretados y Ejecutados sobre las Cuentas Bancarias del Manual de Procedimientos del RCP emitido por la CGN, menciona:

“Las demandas, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales interpuestas por la entidad contable pública en contra de un tercero deben reconocerse en las subcuentas que identifican su origen en civiles, penales, administrativas, fiscales y otras. Cuando se admitan las demandas, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales se registran como un derecho potencial, con un débito en las subcuentas que correspondan, de la cuenta 8120- LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS, con crédito en la subcuenta 890506-Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos, de la cuenta 8905-DERECHOS CONTINGENTES POR CONTRA (CR) y se actualizan de acuerdo con la evolución del proceso y la evaluación de la certeza del fallo a favor.

Con la sentencia definitiva a favor de la entidad contable pública se reconoce el derecho cierto, con un débito a la subcuenta 147079-Indemnizaciones, de la cuenta 1470-OTROS DEUDORES y un crédito a la subcuenta 481049-Indemnizaciones, de la cuenta 4810-EXTRAORDINARIOS. Simultáneamente se ajustan las cuentas de orden inicialmente registradas, disminuyendo con un débito la subcuenta 890506-Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos, de la cuenta 8905-DERECHOS CONTINGENTES POR CONTRA (CR) y un crédito en las subcuentas que correspondan, de la cuenta 8120-LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS.

Cuando la sentencia definitiva deniegue las pretensiones demandadas por la entidad contable pública, se ajustan las cuentas de orden inicialmente registradas, disminuyendo con un débito la subcuenta 890506-Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos, de la cuenta 8905-DERECHOS CONTINGENTES POR CONTRA (CR) y un crédito en las subcuentas que correspondan, de la cuenta 8120-LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS”.

De esta manera, si dentro de los procesos judiciales, se pretende el pago de una indemnización por parte de los contratistas, se debe reconocer el derecho potencial por este concepto en las cuentas y subcuentas de orden establecidas en el procedimiento descrito anteriormente.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el deudor por concepto de la indemnización se debe registrar con el conocimiento del fallo definitivo a favor de la entidad y junto con el derecho inicialmente reconocido por concepto de mayores valores pagados se cancelarán de la información contable cuando el demandado cumpla con el pago.

Si se emite fallo en contra, una vez agotadas las gestiones judiciales para el cobro de los recursos, se deberán cancelar los saldos reflejados en la subcuenta 147090 Otros

Doctor Juan Camilo Santamaría Herrera

Deudores de la cuenta 1470 Otros Deudores con contrapartida en la subcuenta 310503-Distrito de la cuenta 3105-CAPITAL FISCAL, identificando que fue por concepto de retiro de activos. Igualmente se deben cancelar los saldos de las cuentas de orden y se debe reconocer la obligación ordenada en la sentencia.

Si el fallo ordena el archivo del proceso, se retirarán los saldos respectivos de la información contable tanto del rubro de deudores como de las cuentas de orden.

CONCLUSIONES

- La Secretaría Distrital de Ambiente debe reconocer el valor entregado a los contratistas como mayores valores pagados en la subcuenta 147090-Otros deudores, con base en las Resoluciones 2526 de 2007 y 5726 de 2010, cuyo saldo debe permanecer en el Balance hasta tanto termine toda la gestión jurídica iniciada por la entidad para recuperar los recursos. El reconocimiento en la cuenta como anticipos no es procedente, en razón a que la forma de pago establecida en los contratos no contempló esta modalidad y se evidenció que los pagos se realizaron contra entrega de los bienes o servicios objeto de los contratos.
- Si dentro de los procesos judiciales no se pretende cobrar ningún valor como indemnización, sino simplemente los mayores valores pagados, no se realiza registro alguno, por cuanto el derecho ha sido registrado como Otros Deudores. Se sugiere revelar la situación de los procesos judiciales en curso en notas a los estados contables.

Si se produce un fallo a favor de la Entidad y en cumplimiento de éste los contratistas cancelan los mayores valores pagados, la entidad reconoce un crédito en la subcuenta 147090-Otros deudores de la cuenta 1470-OTROS DEUDORES y un débito en las cuentas de enlace Capital Fiscal que se tiene con la Secretaría Distrital de Hacienda.

Si una vez agotadas las instancias, se archiva el proceso o se emite fallo en contra, la Entidad cancela el saldo de los mayores valores pagados mediante un crédito en la subcuenta 147090-Otros deudores de la cuenta 1470-OTROS DEUDORES y un débito en la subcuenta 310503- Distrito de la cuenta 3105- CAPITAL FISCAL, identificando que fue por concepto de retiro de activos y/o reconoce la obligación ordenada en el fallo, respectivamente.

- Si, dentro de los procesos judiciales iniciados se pretende cobrar adicionalmente una indemnización, ésta se debe reconocer con un débito en las subcuentas que correspondan, de la cuenta 8120-LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS, con crédito en la subcuenta 890506-Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos, de la cuenta 8905-DERECHOS CONTINGENTES POR CONTRA (CR).

Doctor Juan Camilo Santamaría Herrera

Si se emite un fallo definitivo a favor de la Secretaría Distrital de Ambiente se reconoce la indemnización como un derecho cierto con un débito a la subcuenta 147079-Indemnizaciones, de la cuenta 1470-OTROSDEUDORES y un crédito a la subcuenta 481049-Indemnizaciones, de la cuenta 4810-EXTRAORDINARIOS; simultáneamente, se cancelan las cuentas de orden inicialmente registradas.

Cuando en cumplimiento del fallo a favor de la Entidad, los demandados consignan los valores indicados en la misma, se debe cancelar el saldo de los derechos por concepto de mayores valores pagados a contratistas en la cuenta 147090 y del valor de la indemnización de la subcuenta 147079, con contrapartida en la cuenta de enlace, en el Capital Fiscal.

Si por el contrario, los procesos se archivan o se emiten con fallo en contra, una vez agotadas las instancias jurídicas, se debe cancelar el saldo correspondiente mediante un crédito en la subcuenta 147090-Otros deudores de la cuenta 1470-OTROS DEUDORES y un débito en la subcuenta 310503- Distrito de la cuenta 3105- CAPITAL FISCAL, identificando que corresponde al retiro de activos y/o reconocer el pasivo ordenado en la sentencia; así mismo, se cancelan las cuentas de orden inicialmente registradas como indemnización.

Es conveniente tener en cuenta que la Contaduría General de la Nación es el máximo órgano rector en materia contable pública en Colombia. En tal sentido se pronunció la Corte Constitucional mediante sentencia C-487 de 1997, determinando que las normas y conceptos emitidos por esa 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, se debe tener presente que la respuesta por parte de la Dirección Distrital de Contabilidad, se emite en atención a lo preceptuado por el artículo 28 del Decreto 1437 de 2011 (C.C.A.), y en virtud de lo dispuesto por el artículo 9º del Acuerdo 17 de 1995, numeral 2; por tanto, no es de obligatorio cumplimiento.

Cordialmente,

JORGE CASTAÑEDA MONROY
CONTADOR GENERAL DE BOGOTÁ
contabilidad@shd.gov.co

Revisado por:	Ivan Javier Gómez Mancera Reinaldo Cabezas Cuellar Irma Consuelo Diaz Garcia		
Proyectado por:	Marlene Herminia Lara Villalba		