



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
Oficina Asesora Jurídica**

**OJ -00108 - 22**

Bogotá D.C., 07 de febrero de 2022

**PARA:** **ADRIANA MARCELA SANDOVAL CASTIBLANCO**  
**Secretaria General**  
**Secretaria Técnica del Consejo Superior Universitario**  
[sgral@udistrital.edu.co](mailto:sgral@udistrital.edu.co)

**DE:** **JAVIER BOLAÑOS ZAMBRANO**  
**Jefe Oficina Asesora Jurídica**

**Referencia:** **Sesión 9 del 27 de mayo de 2021 del Consejo Superior Universitario**

**Asunto:** **Análisis sobre pasivos exigibles de la institución**

En virtud de las manifestaciones realizadas por la señora Presidente del Consejo Superior Universitario en la sesión ordinaria de dicho órgano de gobierno No. 9 de 27 de mayo de 2021, tras la presentación del informe presupuestal y financiero por parte de la Administración de la Universidad, en el sentido de que:

- (i) Debe culminarse el proceso de *depuración de pasivos*.
- (ii) Debe prestarse especial atención a lo que ella denominó *pasivos activos*.
- (iii) Debe realizarse un análisis jurídico *juicioso* sobre la relación entre *pasivos presupuestales* y *daño antijurídico*.

Decidimos abordar en este escrito la problemática de los *pasivos presupuestales* en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, para lo cual resulta útil, en primer lugar, preguntarnos qué se entiende por *pasivo presupuestal* y cuáles son los tipos de *pasivo presupuestal* cuya existencia se reconoce.

**De la definición de *pasivo presupuestal* y de su tipología:**

**Definición de *pasivo presupuestal*:** Se entiende por *pasivo presupuestal* una cantidad de dinero que se refleja en el presupuesto de las entidades públicas, la cual alude a compromisos legalmente adquiridos en vigencias fiscales anteriores y pendientes de pago.

***Pasivos ciertos, reales o exigibles:*** También denominados *vigencias expiradas*: “*Son aquellos compromisos que habiendo cumplido todo el ciclo presupuestal y recibió (sic) los bienes y/o servicios a satisfacción, la ET (Entidad Territorial) no ha efectuado el respectivo pago en vigencias anteriores; es decir, que no existe para la administración pública, discusión alguna sobre la certeza de tener que*

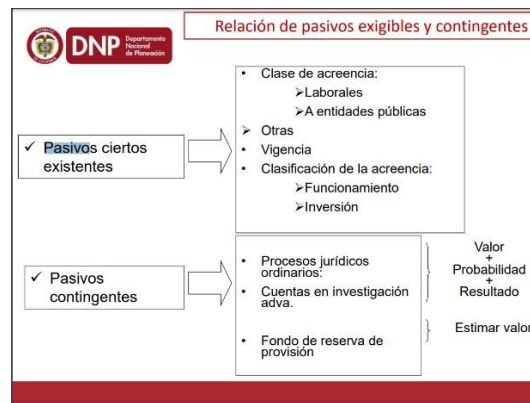


realizar el pago”<sup>1</sup>. Deben ser reconocidos y pagados mediante acto administrativo debidamente motivado, expedido por el correspondiente ordenador del gasto.

**Pasivos contingentes:** “Son las obligaciones pecuniarias sometidas a condición, es decir aquellas en virtud de las cuales la entidad territorial estipula contractualmente a favor de un contratista, el pago de una suma de dinero, determinada o determinable a partir de factores identificados, por la ocurrencia de un hecho futuro incierto”<sup>2</sup>.

Junto a lo anterior, no encontramos referencias en torno a la categoría de *pasivos activos*, de suerte que para no entrar en el terreno de las especulaciones respecto de lo afirmado por la señora Presidente del Consejo Superior Universitario, preferimos omitir cualquier alusión a dicha categoría.

Lo señalado hasta ahora, puede observarse de manera más gráfica en la siguiente imagen:



### De los pasivos ciertos, reales o exigibles:

Ahora bien, respecto de la pregunta sobre durante cuánto tiempo se deben presupuestar los *pasivos ciertos o exigibles*, desconocemos la existencia de norma u orientación al respecto, motivo por el cual, consideramos que podrán presupuestarse hasta la vigencia fiscal en que deban ser pagados o hasta que los saldos presupuestales respectivos sean liberados, en este último caso, entre otros eventos, por haber acaecido la caducidad de la correspondiente acción de cobro sin que hayan sido reclamados por los titulares de las obligaciones.

En apoyo de lo señalado, en el *Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital*, al tratarse de lo relacionado con **traslados para cubrir el pago de pasivos exigibles**, se menciona lo siguiente:

*“En consecuencia, y con el fin de disminuir los mismos, de hacerse exigible su pago, se atenderá con el presupuesto de la vigencia.*

*“Respecto de las vigencias expiradas, se cita el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público: ‘(...) es el mecanismo mediante el cual se atiende el pago de las obligaciones legalmente*

<sup>1</sup> El marco fiscal..., cit., p. 10.

<sup>2</sup> El marco fiscal..., cit., ibíd.



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
Oficina Asesora Jurídica**

*contraídas, pero que por diferentes motivos no fue posible atenderlas cumplidamente durante la vigencia respectiva o incluirlas en las reservas presupuestales o las cuentas por pagar y que por no estar sometidas a litigio alguno no se requiere de pronunciamiento judicial para autorizar su pago. Se está frente a una dificultad administrativa que no puede implicar el perjuicio de los terceros en sus relaciones con el Estado.*

*“La vigencia expirada se crea en uso de las facultades de modificación del anexo del decreto de liquidación y debe clasificarse en la sección y concepto del gasto que le dio origen ‘...’”<sup>3</sup>.*

Tan es factible que los *pasivos ciertos o exigibles* sean presupuestados y, por ende, reconocidos y pagados, mientras conserven dicha condición de certeza y exigibilidad, que en el mismo manual que venimos citando se establece que: *“Cuando en el transcurso de la vigencia se hace exigible un compromiso que no fue presupuestado, se debe proceder a efectuar un traslado presupuestal acreditando el rubro ‘Pasivos exigibles’, bien sea de funcionamiento, servicio de la deuda o inversión y contracreditando el rubro y/o proyecto de inversión que dio origen al compromiso inicial o su homólogo, cuando el mismo no existe”*<sup>4</sup>.

Significa lo anterior que, conforme a la estructura presupuestal de las entidades públicas en general y de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en particular, el *principio de anualidad presupuestal es la regla general*, por ende, los recursos del presupuesto deben ser inoportunamente ejecutados en la respectiva vigencia fiscal, de suerte que, las *reservas presupuestales* constituyen una excepción a dicho principio. Ahora bien, en ese mismo sentido, tendríamos que, los Certificados de Disponibilidad Presupuestal que no fueron comprometidos al 31 de diciembre de cada vigencia fiscal, deben ser anulados y los correspondientes recursos deben ser liberados.

En este orden, excepción hecha de las *reservas presupuestales*, los compromisos legalmente adquiridos que no hayan sido cancelados en la respectiva vigencia fiscal, deberán ser cancelados con cargo al presupuesto de la vigencia fiscal en la cual son reconocidos y pagados, por lo cual, presupuestal y contablemente hablando, constituyen *pasivos*, esto es, deudas y obligaciones a cargo de la institución, que junto con los *activos* y el *capital contable o patrimonio*, dan cuenta del *estado de situación financiera de la misma*. De tal suerte que, los *pasivos* constituyen una cuenta deficitaria en el presupuesto de las entidades estatales.

Por ende, una primera conclusión consiste en que, institucionalmente hablando, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas por regla general está llamada a ejecutar los recursos de su presupuesto durante la correspondiente vigencia fiscal y, solo excepcionalmente, esto es, por situaciones que pueden considerarse como de fuerza mayor o caso fortuito, dicha ejecución podrá realizarse en la vigencia fiscal siguiente, merced al mecanismo también excepcional de las *reservas presupuestales*.

Los compromisos legalmente adquiridos y ejecutados que no se hayan cancelado con los recursos inicialmente dispuestos para ello en el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal o en las correspondientes *reservas presupuestales*, constituirán *pasivos* (deudas) a cargo de la institución, los

<sup>3</sup> Manual Operativo..., cit., pp. 96 y 97.

<sup>4</sup> Manual Operativo..., cit., p. 97.



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
Oficina Asesora Jurídica**

cuales deberán ser pagados dentro de la vigencia fiscal en que se hagan exigibles. Los servidores públicos que hayan dado lugar a esta situación, pueden ser llamados a responder en los términos de las normas disciplinarias vigentes y aplicables.

En este sentido, el numeral 3° del artículo 34 del Código Disciplinario Único<sup>5</sup> lista dentro de los deberes de todo funcionario público: “3. *Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos, y cumplir las leyes y normas que regulan el manejo de los recursos económicos públicos, o afectos al servicio público*”.

Al respecto, en el *Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital* se establece que: “*El uso de Reservas Presupuestales, debe ser excepcional y su constitución está sujeta a la verificación de eventos imprevisibles y de manera complementaria a aquellos en que, de no constituirse, se afecte de manera sustancial la prestación del servicio de la Entidad respectiva. En caso tal que se constituyan reservas presupuestales, (...), las entidades deben efectuar su ejecución y seguimiento estricto de tal manera que las mismas no trasciendan a la siguiente vigencia y se conviertan en Pasivos Exigibles. En los casos en que se generen Pasivos Exigibles, se deberá atender su pago con el presupuesto disponible en la vigencia que se haga exigible su pago*”<sup>6</sup>.

Para terminar este punto, debemos señalar que, ante contratos cuya ejecución superó la vigencia fiscal en la cual fueron celebrados, así como la siguiente, y otra u otras más, lo que procede es que cada vez que se haga exigible un pago, se agote el procedimiento denominado **GESTIÓN PASIVOS EXIGIBLES**, que corresponde al código GRF-PR-027, el cual forma parte de los procedimientos del proceso de apoyo denominado *gestión de recursos financieros*, que puede ser consultado en el sitio web del SIGUD, en el link <http://sigud.udistrital.edu.co/vision/files/SIGUD/SIGUD%202018/Gestion%20de%20Recursos%20Financieros/GRF-PR-027/#diagram/e6730892-cc99-4e2d-9e0a-411f4e62d033>.

Conforme a este procedimiento, agotada la verificación en torno a la existencia de la obligación y la exigibilidad de la misma, el ordenador del gasto en asocio con el supervisor o interventor, realizará la solicitud del correspondiente Certificado de Disponibilidad Presupuestal, con cargo al rubro *disminución de pasivos del presupuesto de funcionamiento* de la institución. En el evento de no contarse con recursos suficientes en dicho rubro, se deben promover los movimientos presupuestales necesarios ante el Consejo Superior Universitario.

#### **De la depuración de pasivos:**

Al tema de la *depuración de pasivos*, la Sección de Presupuesto y la Oficina Asesora Jurídica dedicamos la Circular 593 de 2021 sobre **LIBERACIÓN DE SALDOS PRESUPUESTALES**, en la cual expusimos las siguientes *conclusiones y recomendaciones*:

---

<sup>5</sup> Ley 734 de 2002.

<sup>6</sup> *Manual Operativo...*, cit., p.127.



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
Oficina Asesora Jurídica**

1) Al finalizar cada vigencia fiscal, los ordenadores del gasto, con base en la información reportada por interventores y supervisores, respecto de obligaciones y compromisos que, a 31 de diciembre del respectivo año, no se hayan cumplido, es decir, que el bien no se haya recibido o que el servicio no se haya prestado, pero que estén legalmente contraídas, desarrollen el objeto contractual y cuenten con el registro presupuestal respectivo, solicitarán a la Sección de Presupuesto la constitución de las correspondientes *reservas presupuestales*.

2) En el evento de que durante la vigencia fiscal en que deban cancelarse las *reservas presupuestales*, ello no sea posible, al año siguiente deberá reconocerse la *vigencia expirada o pasivo exigible*, mediante solicitud, proferida por el ordenador del gasto, previa certificación sobre la existencia de estos valores, en las bases de datos de la Sección de Presupuesto de la Universidad. En dicha solicitud, además, se ordenará el correspondiente pago, previa presentación de la documentación correspondiente, por parte del contratista titular de la obligación.

Es de agregar que, según lo establece el numeral 40 del artículo 18 del Manual de Supervisión e Interventoría<sup>7</sup>: “*El funcionario que ejerce labores de supervisión deberá cumplir con las siguientes obligaciones (...) 40. Tramitar la liberación de pasivos exigibles para efectos de pago a los contratistas, cuando a ello hubiere lugar*”.

3) Tanto durante la vigencia fiscal de la *reserva presupuestal* como del *pasivo exigible o vigencia expirada*, el interventor o supervisor del contrato, según el caso, realizará al contratista acreedor de la obligación los requerimientos tendientes a que realice el cobro de la obligación existente en su favor.

4) Pasadas tres (3) vigencias fiscales, entre ellas, aquella en que se haya celebrado el correspondiente contrato, la siguiente que es en la que debió constituirse la *reserva presupuestal* y la siguiente que correspondería a la de constitución del *pasivo exigible o vigencia expirada*, el ordenador del gasto, con base en la información del interventor o del supervisor del contrato, solicitará la liberación del saldo presupuestal correspondiente.

No queremos terminar sin anotar que tanto en el acto administrativo que reconoce y ordena el pago de *pasivos exigibles*, como en la *solicitud de liberación de saldos presupuestales*, el correspondiente ordenador del gasto, de advertir que pudo haber responsabilidad de personas concretas en el hecho de que los recursos del presupuesto no hayan sido ejecutados dentro de los términos previstos, así como conforme a la normatividad vigente y aplicable, realizará la correspondiente *compulsa de copias* para los fines a que haya lugar.

Finalmente, para no dejar sin respuesta la invitación de la señora Presidente del Consejo Superior Universitario a realizar un *análisis de prevención del daño antijurídico*, estimamos que el tema de la *depuración de pasivos*, así como de los *pasivos ciertos, reales o exigibles*, es ajeno al *daño antijurídico*, el cual se define como aquel proveniente del Estado, por acción, omisión o extralimitación de un servidor público, en ejercicio de sus funciones, que la víctima no estaba

---

<sup>7</sup> Resolución de Rectoría 629 de 2016.



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
Oficina Asesora Jurídica**

obligada a soportar, además de que no ocurrió por culpa exclusiva de ésta, ni obedece a fuerza mayor, caso fortuito, o cualquier otra causa o factor excluyente de responsabilidad.

En cambio, la conducta, ya activa, ya omisiva, que dé lugar a la constitución de *pasivos ciertos, reales o exigibles* sí es susceptible de generar responsabilidad personal de carácter fiscal y/o disciplinaria, como se establece en el artículo denominado *Las excepciones al principio de anualidad en la contratación estatal*<sup>8</sup>, conforme al cual: “*puede eventualmente generar responsabilidad disciplinaria al funcionario responsable de tal vulneración a los principios de eficacia y de eficiencia de la Administración Pública, pero este hecho es independiente de la aplicabilidad o no de la excepción*”<sup>9</sup>.

También se señala que: “*si el compromiso no es pagado tampoco se elude la eventual responsabilidad fiscal, de concurrir una culpa grave, toda vez que el pago no se produjo en la respectiva vigencia, y por consiguiente habría lugar también a un eventual detrimento patrimonial por la mora que este hecho genere, puesto que para el pago de estas cuentas habría necesidad o bien de una adición presupuestal, de un futuro pago a cargo de las partidas judiciales o de conciliación de la entidad, o bien de esperar excepcionalmente a la próxima vigencia fiscal; en todos los casos, al efectuarse el pago meses después de generada la obligación, con el riesgo de incurrirse en extracostos para la entidad más gravosos que la aplicación del pape*”<sup>10</sup>.

Cordialmente,

BOLAÑOS  
ZAMBRANO  
MILTON JAVIER

Firmado digitalmente por  
BOLAÑOS ZAMBRANO  
MILTON JAVIER  
Fecha: 2022.02.07 08:40:19  
-05'00'

**Javier Bolaños Zambrano**  
**Jefe Oficina Asesora Jurídica**

FUNCIONARIO O ASESOR	NOMBRE	RADICADO INTERNO/EXTERNO	FECHA	FIRMA
Proyectado	Carlos David Padilla Leal-Abogado contratista OAJ	S.R./ILUD018	07/02/2022	

<sup>10</sup> *Las excepciones al principio..., cit., p. 8*