



Pública

213200-24.7

Concepto

| | |
|-----------------|---|
| Marco Normativo | Marco Normativo para Entidades de Gobierno |
| Tema(s) | Asuntos no contemplados en una clasificación específica |
| Subtema | Soportes documentales para el reconocimiento de ingresos. |

Señor
JUAN CARLOS RODRIGUEZ WALTERO
Subdirector Administrativo y Financiero
IDRD - Instituto Distrital de Recreación y Deporte
NIT 860.061.099-1
Juan.rodriquezw@idrd.gov.co
IDRDcorrespondencia@idrd.gov.co
Av. José Celestino Mutis #59a-6
Ciudad

Asunto: Respuesta solicitud de concepto de registro ingresos sin documento idóneo
Radicado IDRD 20243330254431 del 01 de octubre de 2024
Radicado Nuestro 2024ER254085O1 del 02 de octubre de 2024

Respetado Doctor Rodríguez Waltero:

En atención a la solicitud del asunto, de manera atenta damos respuesta en los siguientes términos:

CONSULTA

En la solicitud de concepto, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte - IDRD consulta:

- ¿Cuáles son las mejores prácticas para registrar ingresos en el sistema contable sin contar con una factura o recibo oficial?*
- ¿Qué tipo de documentación alternativa o justificación es necesaria para asegurar que el registro sea válido y cumpla con las normativas fiscales y contables?*
- ¿Existen riesgos asociados con la falta de soporte documental y cómo se pueden mitigar?*
- ¿Cuál sería el procedimiento recomendado en la entidad para manejar estos casos, asegurar la integridad de los registros financieros y evitar hallazgos por la Contraloría de Bogotá?*

ANTECEDENTES

En el comunicado remitido por el IDRD, como contexto a la consulta realizada, manifiesta lo siguiente:

El Instituto Distrital de Recreación y Deporte suscribió contrato de concesión bajo esquema de Asociación Público-Privada de iniciativa privada APP No. IDRD-IP-001-201; y para el cierre

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N°. 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

contable de la vigencia 2023, el área contable no contaba con los soportes ni la información suficiente para realizar el reconocimiento de los ingresos.

La contraloría de Bogotá en el Informe preliminar Auditoría Financiera y de Gestión Código 01 PAD 2024 realizó el siguiente hallazgo:

3.2.1.1.12.2 Observación administrativa por falencias en el reconocimiento y contabilización de hechos económicos en los estados financieros del Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDRD. Por valor de \$95.216.777,18 correspondiente a los ingresos generados por la contraprestación del mes de diciembre de 2023 producto del Contrato de Concesión bajo esquema de Asociación Público-Privada de iniciativa privada APP No. IDRD-IP-001-2015”

“Las cifras reportadas denotan la falta de causación en los libros auxiliares que reportó el sujeto de control, lo que obedece a la trasgresión de los principios de contabilidad pública consignados en el Plan General de Contabilidad de la Contaduría General de la Nación en su numeral “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.” de las que hacen parte este grupo de entes contables del gobierno, la Contaduría General de la Nación estableció como marco normativo contable el incorporado al régimen de contabilidad pública mediante la Resolución No. 533 de 2015”

El IDRD en su respuesta mediante Rad No. 20243000107521 del 24 de abril de 2024 y radicado de Contraloría de Bogotá, DC. No 1-2024-10481 del 25 de abril, argumentó:

“Para la validación, verificación y entrega de informes de gestión de la interventoría, dentro de los cuales se encuentra la certificación o aval de la contraprestación al IDRD, por la operación de las concesiones, acorde con lo establecido en el Contrato de Concesión bajo esquema de Asociación Público-Privada de iniciativa privada APP No. IDRD-IP-001-2015, el proceso es el siguiente:

1. El reporte principal como fuente de información, lo entrega a la interventoría la Fiduciaria quien es el encargado de la administración de los recursos fiduciarios y junto con los soportes que son remitidos por el concesionario.
2. Para esta entrega, la fiduciaria realiza el cierre mensual, suministrando la información mes vencido, generalmente el 20 del mes siguiente al cierre.
3. A partir de la recepción de la información y los soportes remitidos, la interventoría cuenta con 20 días, para presentar y entregar los informes y certificación que dentro del proceso debe reportar al IDRD, es así como entre el 10 y el 15 del mes siguiente de recibir los reportes, se hace la entrega del informe junto con la certificación de la contraprestación al IDRD.
4. A partir de esta entrega, la Fiduciaria se toma entre 20 y 25 días para realizar el traslado de los recursos certificados a la cuenta dispuesta por el IDRD para tal fin.

Por lo anterior, en la vigencia 2023, la Entidad adelantó las acciones tendientes a buscar que la información se remita en los tiempos establecidos para el proceso contable, por lo que se remitió a la firma de interventoría de este contrato el oficio con radicado 20236000219791 del 20 de septiembre de 2023 (se anexa), requiriéndola para que adelante las gestiones con el objeto de allegar el aval de la contraprestación al IDRD a más tardar el día 10 calendario del mes siguiente en que se generen los ingresos por el concesionario.

La firma CONSORCIO INTEGRAL M&M 01- 22 emitió respuesta con oficio radicado IDRD 20232100353342 del 18 de octubre de 2023 (se anexa), en el cual menciona las razones por la

cuales los tiempos de entrega de información, por la responsabilidad y la importancia de la información no es posible acortar tiempos.

Aunado a lo anterior es importante tener en cuenta los tiempos establecidos contractualmente para la entrega de la información como son:

Para la fiducia de acuerdo con la cláusula novena, numeral 15 (Sic) de del Contrato de Fiducia Mercantil reza: “15. Presentar la información que se especifica a continuación, en la forma, plazos y los formatos que para cada caso disponga el IDR.”

En los plazos señalados en el Contrato de Concesión, deberá reportar al IDR, y al interventor y al Fideicomitente el ingreso de los giros de Equity del Contratista, así como el cumplimiento periódico de los aportes que el Concesionario debe hacer conforme al cronograma de Giros de Equity. Mensualmente, o en los plazos señalados en el Contrato de Concesión, deberá reportar al IDR, al Interventor y al Fideicomitente el ingreso de los recursos señalados en el Contrato a la Cuenta del Proyecto y a la cuenta Contraprestación IDR y cualquier subcuenta que se cree. Mensualmente, dentro de los primeros veinte (20) días calendario, reportar al IDR, al interventor y al Fideicomitente los ingresos y egresos de la Cuenta del Proyecto y de la Cuenta Contraprestación IDR, en el entendido que un reporte preliminar debe ser entregado al Fideicomitente dentro de los primeros quince (15) días calendario.”

La información del concesionario está definida en la Cláusula 19, literal K, inciso (iii) del contrato de Concesión que menciona: “(iii) Mensualmente, dentro de los primeros veinte (20) Días, reportar los ingresos de la Cuenta (Sic) del del Proyecto y de la Cuenta Contraprestación IDR.”

Así mismo, se realizaron diversas mesas de trabajo para tratar de minimizar los tiempos al interior del Instituto, logrando realizar el reconocimiento de los ingresos hasta noviembre de 2023, para el Contrato de Concesión bajo esquema de Asociación Público-Privada de iniciativa privada APP No. IDR-IP-001-2015.

El ingreso correspondiente a diciembre de 2023 fue certificado por la interventoría el 9 de febrero, fecha en la cual ya se había procedido con el cierre contable para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Contaduría General de la Nación y Dirección Distrital de Contabilidad, allegado al área contable el 19 de febrero de 2024 con el radicado 20246000078843 y causado con la nota de contabilidad 2 del 19 de febrero de 2024. (Se anexa radicado y nota de contabilidad).

El proceso de reconocimiento del ingreso se realizó en cumplimiento al numeral 16 de la norma de ingresos donde señala:

“Los ingresos por prestación de servicios se reconocerán cuando el resultado de una transacción pueda estimarse con fiabilidad, considerando el grado de avance en la prestación del servicio al final del periodo contable.

El resultado de una transacción podrá estimarse con fiabilidad cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- e) el valor de los ingresos puede medirse con fiabilidad;*
- f) es probable que la entidad reciba los beneficios económicos o el potencial de servicio, asociados con la transacción;*
- g) el grado de avance en la prestación del servicio, al final del periodo contable, puede medirse con fiabilidad; y*

h) los costos en los que se haya incurrido para la prestación del servicio y aquellos necesarios para completarla pueden medirse con fiabilidad.”
(Subrayados fuera de texto)

Y el flujo de efectivo se registró con la consignación 3105 del 21 de marzo de 2024, afectando la causación efectuada el 19 de febrero de 2024. (Se anexa consignación)
Por lo anteriormente expuesto, se solicita respetuosamente el retiro de la observación administrativa, toda vez que como ya se indicó, el Instituto no dispuso de información que le permitiese medir fiablemente el ingreso del mes de diciembre de 2023 producto del Contrato de Concesión bajo esquema de Asociación Público-Privada de iniciativa privada APP No. IDRD-IP-001-2015 al cierre de la vigencia 2023.”

Así mismo, se complementó la respuesta de acuerdo con lo establecido por la resolución 193 de 2016:

“3.2.3 Sistema documental La información debe ser verificable, es decir, debe ser susceptible de comprobaciones y conciliaciones exhaustivas o aleatorias, internas o externas, que acrediten y confirmen su procedencia y magnitud; además, debe aplicar siempre los requerimientos establecidos para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos.”

El 22 de octubre de 2024, se adelantó una mesa de trabajo con el personal del IDRD para ampliar el contexto de la consulta y así contar con los elementos necesarios para emitir concepto. Los siguientes son algunos aspectos relevantes de la mesa de trabajo:

- El IDRD expuso la problemática del registro de ingresos sin la documentación adecuada, puesto que en ocasiones por el flujo propio de la información no es posible contar con el documento que permita realizar el registro contable.
- La DDC manifiesta que en línea con el principio contable de devengo los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del flujo de efectivo y que, de acuerdo con el principio de esencia sobre la forma, prima la esencia económica sobre la forma legal que los origina. Por lo tanto, en ocasiones la Entidad podrá adelantar el reconocimiento de ingresos con soportes internos o externos, sin dejar de lado que la medición fiable es un criterio fundamental para el reconocimiento de ingresos.
- El IDRD indica que específicamente en el caso de las APP (Salitre Mágico y Arena Metropolitana), se presentan dificultades de contar con mediciones fiables para el reconocimiento de ingresos, y que, en línea con los tiempos contractuales, no se logra recibir antes de las fechas de cierre la información financiera de los concesionarios, por lo que no es factible liquidar el ingreso asociado a estos.
- La DDC, precisa sobre el alcance de la consulta pues se observa una pregunta en general sobre el reconocimiento de ingresos, lo cual podría incluir una gran variedad de categorías, como ingresos por impuestos, por transferencias, por venta de bienes, por prestación de servicios, etc., o si la consulta se enfocaba en una categoría específica. A lo que el IDRD manifiesta que el enfoque de la consulta es el reconocimiento de ingresos de concesiones sin contar con el soporte documental, para el caso de las concesiones de Salitre Mágico y Arena Metropolitana.

Posteriormente, el IDRD remitió los contratos vía correo electrónico y de estos se resalta lo siguiente:

- Contrato de concesión bajo esquema de asociación público privada No: 003665 Salitre Mágico S.A.S.

El presente contrato de concesión bajo el esquema de asociación pública privada de iniciativa privada sin recursos públicos, en los términos de la Ley 1508 de 2012, tiene por objeto el otorgamiento de una concesión para que el concesionario, por su cuenta y riesgo, se encargue de la financiación, diseño, construcción, mantenimiento, operación, recesión de las obras de construcción y la explotación comercial de un parque de diversiones, de conformidad con los apéndices que hacen parte integral del contrato.

2.24 Contraprestación IDR D:

Consiste en una suma de dinero equivalente al 4% de los Ingresos Brutos del Concesionario o sus Beneficiarios Reales, la cual corresponde a la propuesta económica del Concesionario en el proceso de selección abreviada, que en ningún caso será inferior a la suma mil seiscientos sesenta y cuatro millones seiscientos noventa y tres mil seiscientos veintitrés pesos constantes de 2017 (\$1.664.693.623) anualmente, indexados con el índice del IPC, a la fecha del Acta de Inicio del Contrato, de acuerdo con lo estipulado en la Sección 9.6(a), o lo que resulte mayor, la cual se pagará anualmente en los términos y condiciones que se definen en la Sección 9.6 del presente Contrato. PARÁGRAFO PRIMERO: Con el fin de propiciar la igualdad y la inclusión social mediante la ejecución de programas orientados prioritariamente a la población más vulnerable y especialmente a la primera infancia, el Concesionario y la entidad concedente, acuerdan:

- (i) El Concesionario entregará treinta mil (30.000) entradas gratuitas anuales para ser utilizados por el IDR D para colegios distritales, adulto mayor y población vulnerable.*
- (ii) El IDR D tendrá quince (15) días al año de uso exclusivo de la plazoleta multipropósito para sus eventos, que serán utilizados prioritariamente para programas del Distrito Capital, cuya programación deberá realizarse previa coordinación entre el Concesionario y la Entidad Concedente.*

(Subrayado fuera de texto)

- Contrato de concesión de uso especial de bienes públicos bajo el esquema de APP No. IDR D-APP-IP-001 de 2015, Arena Metropolitana, éste indica que:

El presente contrato tiene por objeto otorgar al concesionario por parte del IDR D y a cambio de la contraprestación económica reglada en las secciones 4.1. y 5.9, una concesión de uso especial sobre bienes públicos para desarrollar por su cuenta y riesgo el proyecto denominado "renovación arquitectónica, actualización tecnológica, operación y mantenimiento del Coliseo Cubierto el Campín", bajo un esquema de asociación pública privada de iniciativa privada, sin desembolso de recursos públicos que serán destinados a la prestación de servicios asociados a todo tipo de eventos y espectáculos, tales como deportivos, musicales, de las artes escénicas, y para que el Concesionario celebre contratos que tengan por objeto la eficiente comercialización y operación de la Arena con terceros, personas vinculadas o sus accionistas.

1.22. Contraprestación IDR D

Consiste en una suma de dinero equivalente al dos por ciento (2,0%) de los ingresos monetarios brutos del Concesionario, provenientes del recaudo de los Derechos de Uso, los

Derechos por Patrocinio, los Ingresos por Explotación Comercial, la cual se pagará a partir del inicio de la Etapa de Operación y Mantenimiento del Proyecto al IDRD.
(Subrayado fuera de texto)

CONSIDERACIONES

La Contaduría General de la Nación – CGN en el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera del Marco Normativo para Entidades de Gobierno versión 2015.03¹ incluye entre los principios de contabilidad pública lo siguiente:

43. Devengo: los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando el hecho económico incide en los resultados del periodo contable.

44. Esencia sobre forma: las transacciones y otros hechos económicos de las entidades se reconocen atendiendo a su esencia económica; por ello, esta prima cuando existe conflicto con la forma legal que da origen a los mismos.
(Subrayados fuera de texto)

Adicionalmente, el mencionado Marco Conceptual refiere lo siguiente como criterios para el reconocimiento de los elementos de los Estados Financieros:

6.2. Reconocimiento de los elementos de los estados financieros

80. Se denomina reconocimiento al proceso de incorporación en la información financiera de un hecho económico que cumpla la definición de activo, pasivo, patrimonio, ingreso, gasto o costo, que tenga la probabilidad de generar una entrada o salida de potencial de servicio o de beneficios económicos futuros y que se pueda medir con fiabilidad.

81. La probabilidad, como condición para el reconocimiento, se utiliza con referencia al grado de certidumbre con que el potencial de servicio o los beneficios económicos futuros asociados llegarán o saldrán de la entidad. La certidumbre correspondiente al potencial de servicio o al flujo de los beneficios económicos futuros se evalúa a partir de la información disponible. Así, por ejemplo, cuando es probable que el deudor cancele una cuenta por cobrar, es justificable reconocer tal cuenta por cobrar como un activo. No obstante, algunas cuentas por cobrar podrían no ser canceladas y, por tanto, se reconoce un gasto que represente la reducción esperada en el valor del recurso.

82. La medición fiable, como criterio para el reconocimiento, implica que un elemento tiene un valor que se puede determinar con razonabilidad. En ocasiones, la medición requiere el uso de estimaciones razonables como una parte esencial en la elaboración de los estados financieros, sin que ello menoscabe su fiabilidad. Sin embargo, cuando no se puede hacer una estimación razonable, la partida no se reconoce. Así, por ejemplo, aunque una obligación asociada a un litigio en contra de la entidad cumpla la definición de pasivo y de gasto y la condición de probabilidad para ser reconocida, no se reconoce ni el pasivo ni el gasto si no es posible medir de forma fiable la obligación a pagar.

83. El no reconocimiento de un elemento de los estados financieros no se subsana revelando, en las notas a los estados financieros, las políticas contables aplicadas. Sin embargo, la revelación en las notas a los estados financieros puede proporcionar información sobre los

¹ Actualizado a través de la resolución No. 211 de 2021 de la CGN.

elementos que cumplen algunas, aunque no todas, las características de su definición. Dicha revelación también brinda información sobre los elementos que cumplen la definición pero que no se pueden medir fiablemente; en estos casos, la revelación es apropiada porque proporciona información relevante para la evaluación de la situación financiera de la entidad.

(...)

6.2.3. Reconocimiento de ingresos

88. Se reconocen como ingresos, los incrementos en el potencial de servicio o en los beneficios económicos futuros producidos a lo largo del periodo contable, bien sea en forma de entradas o incrementos del valor de los activos, o bien como salidas o decrementos del valor de los pasivos, que dan como resultado aumentos del valor del patrimonio y que no están relacionados con los aportes para la creación de la entidad. Para que el ingreso se pueda reconocer, la partida debe medirse fiablemente.

(...)

90. La aplicación del principio de Devengo es coherente con la condición de que el ingreso se reconoce si ha surgido un incremento en el potencial de servicio de un activo o en los beneficios económicos futuros, dado que tiene como objetivo restringir el reconocimiento solo a aquellas partidas que, además de poder medirse con fiabilidad, poseen un grado de certidumbre suficiente sobre el incremento del potencial de servicio o de los beneficios económicos futuros.

(Subrayados fuera de texto)

Por su parte, las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, Versión 2015.11² señalan:

CAPÍTULO V. OTRAS NORMAS

1. ACUERDOS DE CONCESIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ENTIDAD CONCEDENTE

1.3. Reconocimiento de ingresos y de gastos generados por la operación y mantenimiento del activo en concesión

21. Los ingresos por la explotación de los activos en concesión, así como los gastos relacionados con la operación y mantenimiento de dichos activos serán reconocidos por la entidad concedente en la proporción que tenga del derecho o que asuma de la obligación, respectivamente, afectando las cuentas por cobrar y las cuentas por pagar, según corresponda.

(...)

CAPÍTULO VI. NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ESTADOS FINANCIEROS Y REVELACIONES.

5. HECHOS OCURRIDOS DESPUÉS DEL PERIODO CONTABLE

² Actualizada mediante las Resoluciones 342 de 2022 y 285 de 2023 de la CGN.

1. Los hechos ocurridos después del periodo contable son todos aquellos eventos, favorables o desfavorables, que se producen entre el final del periodo contable y la fecha de autorización para la publicación de los estados financieros.

2. El final del periodo contable se refiere al último día del periodo con el cual están relacionados los estados financieros y corresponderá al 31 de diciembre. Por su parte, la fecha de autorización para la publicación de los estados financieros corresponderá a la fecha en la que se apruebe que los diferentes usuarios tengan conocimiento de estos.

3. Pueden identificarse dos tipos de eventos: los que implican ajuste y los que no implican ajuste.

5.1. Hechos ocurridos después del periodo contable que implican ajuste

4. Los hechos ocurridos después del periodo contable que implican ajuste son aquellos que proporcionan evidencias de las condiciones existentes al final de dicho periodo. La entidad ajustará los valores en sus estados financieros para reflejar la incidencia de los hechos ocurridos después del periodo contable que impliquen ajuste.

(...)

5.2. Hechos ocurridos después del periodo contable que no implican ajuste.

6. Los hechos ocurridos después del periodo contable que no implican ajuste son aquellos que indican condiciones surgidas después de este y que, por su materialidad, serán objeto de revelación.

(Subrayados fuera de texto)

Adicionalmente, la Norma del Proceso Contable y Sistema Documental Contable versión 2016.4³ indica respecto a los soportes de contabilidad lo siguiente:

4.1. Soportes de contabilidad

Los soportes de contabilidad son documentos que contienen información sobre los hechos económicos.

Las operaciones realizadas por la entidad deberán estar respaldadas en documentos, de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria, por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no se encuentren debidamente soportados.

Los soportes de contabilidad pueden ser de origen externo o interno. Son documentos de origen externo los que provienen de terceros como consecuencia de las operaciones llevadas a cabo con la entidad, tales como, escritos, contratos, facturas de compra, títulos valores, cuentas de cobro, extractos bancarios, escrituras y matrículas inmobiliarias. Los documentos de origen interno son los elaborados por la entidad, como conciliaciones, nóminas, resúmenes, estadísticas y cuadros comparativos.

Los soportes de contabilidad pueden ser producto de eventos transaccionales o no transaccionales. Un evento transaccional surge de una operación con un tercero y el soporte de contabilidad (por ejemplo, entradas y salidas de almacén y consignaciones), prueba la

³ Actualizada según la Resolución 069 de 2021 de la CGN.

ocurrencia del hecho. Un evento no transaccional surge de nueva información sobre la condición de un recurso que conlleva a un ajuste en la medición por conceptos tales como depreciaciones, amortizaciones, agotamiento, deterioro y provisiones y el soporte de contabilidad corresponde a los documentos de origen interno que son elaborados por la entidad.

Los soportes de contabilidad de origen externo, que surgen de eventos transaccionales, deben contener como mínimo la fecha, la cuantía, la descripción de la transacción y los datos básicos que permitan identificar el tercero con quien la entidad llevó a cabo la operación; adicionalmente, los soportes deberán cumplir con los requisitos establecidos por las autoridades competentes.

Los soportes de contabilidad de origen interno, producto de eventos no transaccionales, deben contener como mínimo la fecha, la cuantía y el concepto; así mismo, el sistema de información deberá permitir identificar la trazabilidad del soporte de contabilidad, identificando como mínimo quién lo elaboró y aprobó.
(Subrayados fuera del texto)

Por su parte, el Procedimiento para la Evaluación del Control Interno Contable, incorporado en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública mediante la Resolución No. 193 de 2016 de la CGN, señala:

3. GESTIÓN DEL RIESGO CONTABLE

(...)

La identificación de riesgos permite conocer los eventos que representan algún grado de amenaza para el cumplimiento de la función del área responsable del proceso contable y que producen efectos desfavorables para sus clientes y grupos de interés. (...)

Una visión integral del proceso contable debe considerar la existencia de factores que tiendan a impedir que los objetivos del proceso contable se cumplan a cabalidad; por lo cual, se hace necesario que el preparador de la información los identifique y revise permanentemente, y que emprenda las acciones necesarias para mitigar o neutralizar su impacto.

Los responsables de la información financiera deben identificar, analizar y gestionar los riesgos contables para alcanzar el objetivo de producir información financiera con las características fundamentales de relevancia y representación fiel establecidas en el Régimen de Contabilidad Pública.

3.1. Identificación de factores de riesgo

A continuación, se relacionan algunos de los factores de riesgo asociados con el marco de referencia del proceso contable, las etapas del proceso contable, la rendición de cuentas y la gestión del riesgo de índole contable.

(...)

3.2. Elementos y actividades de control interno para gestionar el riesgo contable

3.2.1. Estructura del área contable y gestión por procesos

De acuerdo con la complejidad de la estructura organizacional y de las operaciones que desarrollan las entidades, deberán contar con una estructura del área contable que les permita desarrollar adecuadamente todas las etapas que comprenden el proceso contable. En tal sentido, deberán diseñar y mantener, en su estructura organizacional, los procesos necesarios para la adecuada administración del sistema contable y disponer de un sistema de información que les permita cumplir adecuadamente sus funciones.

Con tal fin, las entidades deberán adelantar acciones tendientes a determinar la forma como circula la información, observando su conveniencia y eficiencia, así como su contribución a la neutralización o mitigación de los riesgos relacionados con la oportunidad de la información.

En este análisis, se deberán identificar, de manera clara, los documentos soporte a través de los cuales fluye la información, para establecer posteriormente su relación y efecto sobre la contabilidad, así como determinar los puntos críticos o de mayor impacto sobre el resultado del proceso contable. Para este fin, se pueden elaborar diagramas de flujo que vinculen los diferentes procesos desarrollados por la entidad y que permitan identificar los responsables y la forma como fluye y debe fluir la información financiera para proceder luego a implementar los controles que se requieran.

3.2.3.1. Soportes documentales

La totalidad de las operaciones realizadas por la entidad deberá estar respaldada en documentos idóneos, de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria; por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no se encuentren debidamente soportados.

Son documentos soporte: las relaciones, escritos, contratos, escrituras, matrículas inmobiliarias, facturas de compra, facturas de venta, títulos valores, extractos bancarios y conciliaciones bancarias, entre otros, los cuales respaldan las diferentes operaciones que realiza la entidad.

(...)

De conformidad con el desarrollo de la gestión contable por procesos y los manuales de procedimientos implementados en las entidades, se deberá hacer un análisis y evaluación de los diferentes tipos de documentos que sirven de soporte a las operaciones llevadas a cabo, así como de la forma y eficiencia de su circulación entre las dependencias, y entre la entidad y los usuarios externos, con el propósito de tomar las medidas que sean necesarias para garantizar un eficiente flujo de documentos.

De igual forma, se deberán implementar los controles necesarios para garantizar la recepción oportuna de los documentos que se generan en otras entidades, los cuales son fundamentales para la ejecución del proceso contable.

(...)

3.3. Establecimiento de acciones de control

Los controles asociados al proceso contable son todas las medidas que implementa la entidad con el objetivo de mitigar o neutralizar los factores de riesgo que pueden llegar a afectar el proceso contable y, por consiguiente, la calidad de los estados financieros.

Las acciones de control constituyen los mecanismos o actividades inherentes a las etapas que conforman los procesos y que están dirigidas a reducir, transferir, compartir o aceptar

aquellos eventos que pueden inhibir la ejecución adecuada del proceso contable y el logro de sus objetivos.

(Subrayados fuera de texto)

En la Doctrina Contable emitida por la CGN, se encuentra el concepto 20241100030611 del 12 de septiembre de 2024, el cual en lo referente a los requisitos mínimos que deben contener los soportes contables, expresa en sus conclusiones:

De conformidad con lo señalado en la Norma de Proceso Contable y Sistema Documental Contable, las operaciones realizadas por la entidad deberán estar respaldadas en documentos, de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria, por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos que no se encuentren debidamente soportados.

La CGN no establece de forma concreta los soportes para cada uno de los hechos económicos que pueden presentarse en las entidades, por cuanto ello corresponde establecerlo a cada una atendiendo a la naturaleza del hecho económico y teniendo en cuenta que los soportes de contabilidad de origen externo que surgen de eventos transaccionales, deben contener como mínimo la fecha, la cuantía, la descripción de la transacción y los datos básicos que permitan identificar el tercero con quien la entidad llevó a cabo la operación; y que los soportes de origen interno producto de eventos no transaccionales, deben contener como mínimo la fecha, la cuantía y el concepto.

Así mismo, la Norma establece respecto a ambos tipos de soportes de contabilidad, que el sistema de información de las entidades deberá permitir identificar su trazabilidad, identificando como mínimo quién lo elaboró y aprobó.

Así las cosas, no corresponde a la CGN realizar un juicio sobre la validez o invalidez de los documentos específicos que se establecen como soportes contables de las entidades, sino que corresponde a esta entidad establecer los requisitos mínimos que deben cumplir tales documentos soporte para que los hechos económicos se encuentren debidamente respaldados en la contabilidad.

De acuerdo con lo anterior, siempre que las certificaciones extractadas en la consulta cumplan con los requisitos mínimos señalados en la Norma de Proceso Contable y Sistema Documental Contable serán válidos para respaldar los hechos económicos que, conforme a la regulación contable pública, sean objeto de reconocimiento contable.

(Subrayados fuera de texto)

CONCLUSIÓN

De acuerdo con los antecedentes y consideraciones anteriormente expuestas, damos respuesta en los siguientes términos:

El reconocimiento contable de ingresos y en general de los hechos económicos de la Entidad debe cumplir con el principio de devengo de acuerdo con el Marco Conceptual del Marco Normativo para Entidades de Gobierno. Este principio indica que los hechos económicos deben reconocerse en el momento en que ocurren, con independencia de los flujos de efectivo asociados. Sin embargo, el reconocimiento debe ir de la mano de mediciones fiables que permitan determinar el valor monetario de los ingresos de forma razonable, garantizando su precisión en los estados financieros y contar con el debido soporte como respaldo de su reconocimiento.

Así las cosas, este despacho se pronuncia a partir de lo señalado en el Régimen de Contabilidad Pública para el reconocimiento de los hechos económicos descritos en su consulta, de la siguiente manera:

¿Cuáles son las mejores prácticas para registrar ingresos en el sistema contable sin contar con una factura o recibo oficial?, ¿Qué tipo de documentación alternativa o justificación es necesaria para asegurar que el registro sea válido y cumpla con las normativas fiscales y contables?

En cuanto a las mejores prácticas y tipo de documentación que soporte las transacciones indicadas en los antecedentes, es importante destacar que en ningún caso se podrá adelantar el reconocimiento de hechos económicos sin contar con una medición fiable y un documento idóneo, en este sentido, y en línea con la Norma del Proceso Contable y Sistema Documental Contable para el reconocimiento de los hechos económicos, es acertado tanto el uso de soportes externos como el uso de soportes internos.

Por lo cual, se recomienda al IDR D evaluar si de los soportes de origen externo que incluyen contratos, facturas, extractos bancarios y otros documentos emitidos por terceros, o de los soportes de origen interno que pueden incluir conciliaciones, informes o resúmenes estadísticos, entre otros, se puede identificar el documento con las características mínimas indicadas por la CGN, y relacionadas en los considerandos, que respalden el reconocimiento de los ingresos objeto de consulta, siempre y cuando los mismos permitan realizar una medición fiable y estén acorde a la realidad económica de la entidad. Además, considerar incluir en las políticas de operación contable de la Entidad, elementos que contribuyan a asegurar el flujo de información, los responsables y la oportunidad requerida, para su adecuada incorporación en la información contable.

También es pertinente indicar, que la CGN mediante el concepto No. 20241100030611, ha señalado que los soportes de contabilidad de origen externo que surgen de eventos transaccionales deben contener como mínimo la fecha, la cuantía, la descripción de la transacción y los datos básicos que permitan identificar el tercero con quien la entidad llevó a cabo la operación; y que los soportes de origen interno producto de eventos no transaccionales, deben contener como mínimo la fecha, la cuantía y el concepto. Así mismo, precisa que le corresponde a las Entidades evaluar la validez o invalidez de los soportes contables, definiendo en políticas de operación contable los requisitos mínimos que esta requiera para que los hechos económicos se encuentren debidamente respaldados en la contabilidad.

De otra parte, es importante señalar que la DDC solamente tiene facultad para pronunciarse sobre aspectos contables relacionados con el reconocimiento, medición y revelación de los hechos económicos que suceden en los diferentes Entes y Entidades que conforman el Distrito Capital, por lo cual no es competente para emitir concepto u orientaciones sobre procedimientos o aspectos fiscales.

¿Existen riesgos asociados con la falta de soporte documental y cómo se pueden mitigar?

El procedimiento para la evaluación del control interno contable relacionado en los considerandos, desarrolla en el numeral 3.1. *Identificación de factores de riesgo* y 3.3.

Establecimiento de acciones de control, algunos riesgos y acciones de control a realizar con el objetivo de mitigarlos. Estos aspectos, están asociados al cumplimiento del marco normativo, a las etapas del proceso contable, a la rendición de cuentas y a la gestión del riesgo de índole contable. A continuación, se enuncian algunos riesgos que se pueden presentar en las entidades en la etapa de reconocimiento:

Factores de Riesgo:

- Ausencia de una política o procedimiento mediante el cual todos los hechos económicos ocurridos en cualquier dependencia de la entidad sean informados y soportados de manera oportuna al área contable.
- Dificultad para la medición monetaria fiable del hecho económico.
- Registro inoportuno de hechos económicos.
- Omisión del registro de algún hecho económico.
- Registros de hechos económicos sin su respectivo soporte.

A continuación, se relacionan algunas de las Acciones de Control, a considerar en la etapa de reconocimiento:

- Adoptar una política mediante la cual todos los hechos económicos, realizados en cualquier dependencia de la entidad sean informados al área de contabilidad.
- Verificar que la identificación de los hechos económicos realizados por la entidad obedezca a la interpretación adecuada de las políticas contables establecidas.
- Hacer revisiones periódicas sobre la consistencia de los saldos que revelen las diferentes cuentas y subcuentas.
- Verificar que la medición monetaria de los hechos económicos sea confiable.
- Comprobar la idoneidad, existencia, organización y archivo de los soportes contables.
- Comprobar la causación oportuna y el correcto registro de todas las operaciones llevadas a cabo por la entidad.

En virtud de lo anterior, se recomienda al IDR D a través de políticas contables de operación, establecer dentro de su estructura del área contable y de gestión por procesos, las acciones que contribuyan a la identificación de los riesgos inherentes a cada una de las etapas que comprenden el ciclo contable (reconocimiento, medición posterior y revelación) de manera que estos, además de ser identificados, puedan contar con mecanismos de neutralización y mitigación, que para el caso consultado, estarían orientados entre otros, a la implementación de controles que den cuenta del flujo de información al área contable con las características y oportunidad requeridas para la actualización de la información financiera de la Entidad.

¿Cuál sería el procedimiento recomendado en la entidad para manejar estos casos, asegurar la integridad de los registros financieros y evitar hallazgos por la Contraloría de Bogotá?

Adicional a lo aspectos mencionados anteriormente, para el caso específico del reconocimiento de ingresos del Contrato de Concesión Bajo el esquema de Asociación Público Privada No. 003665 – Concesión Parque Salitre Mágico S.A.S., y del Contrato de Concesión de Uso Especial de Bienes Públicos bajo el esquema APP No. IDR D-APP-IP-001 de 2015 – Concesión Arena Metropolitana, la norma de Acuerdos de Concesión desde la

Perspectiva de la Entidad Concedente referenciada en las consideraciones, señala sobre el reconocimiento de ingresos y gastos originados en la operación y mantenimiento de los activos en concesión, que la entidad concedente podrá reconocer en cuentas por cobrar o por pagar según corresponda, la proporción que tenga del derecho o que asuma de la obligación, lo que permite un reconocimiento basado en los soportes identificados como idóneos con los requisitos mínimos que permita realizar la mejor estimación disponible; en tal sentido, una vez recibida la información por parte de los concesionarios, el IDRDC deberá reconocer cualquier importe faltante para garantizar el reconocimiento integral del ingreso por cada acuerdo de concesión.

Ahora bien, dadas las condiciones contractuales y frente a la oportunidad de la recepción de los soportes externos para la legalización de los ingresos en comento, será responsabilidad del IDRDC evaluar si estas situaciones presentadas al cierre de vigencia, pueden estar dentro de la aplicación de la Norma de Hechos Ocurredos Después del Periodo Contable, es decir, si los soportes se tienen entre el final del periodo contable y la fecha de autorización para la publicación de los estados financieros, en consecuencia se requerirá analizar si implican ajuste o revelación en la información financiera de la Entidad.

En síntesis, el procedimiento recomendado para el reconocimiento de ingresos en el IDRDC debe seguir el principio de devengo, garantizar la medición fiable de los ingresos y estar respaldado por documentación idónea verificable, ya sea interna o externa, atendiendo a los criterios de reconocimiento, medición y revelación indicados en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, procedimientos que deben estar documentados en sus políticas de operación contable, estableciendo las actividades de control necesarias para mitigar el riesgo de índole contable, el cual se materializa cuando los hechos económicos generados en la entidad, no se incluyen en el proceso contable o cuando, siendo incluidos, no cumplen con los criterios de reconocimiento, medición, revelación y presentación dispuestos en el Régimen de Contabilidad Pública, impidiendo la generación de información financiera con las características fundamentales de relevancia y representación fiel establecidas en el Régimen de Contabilidad Pública.

En todo caso, es fundamental aclarar que este concepto se refiere específicamente al contexto mencionado en su solicitud, a la documentación anexa a la misma, y a las aclaraciones realizadas en la reunión efectuada con el propósito de comprender el hecho económico objeto de consulta realizada el 22 de octubre de 2024. Por lo tanto, en el caso de tener un contexto adicional se recomienda examinar detenidamente cada una de las particularidades que pueda impactar los hechos económicos consultados.

Es de precisar, que la Contaduría General de la Nación es el máximo órgano rector en materia contable pública en Colombia, y en tal sentido se pronunció la Corte Constitucional mediante Sentencia C-487 de 1997, determinando que las normas y conceptos emitidos por esta 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, los conceptos de la Dirección Distrital de Contabilidad se emiten en atención a lo preceptuado por el artículo 28 de la Ley 1755 de 20153, y en virtud de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 10º del Acuerdo 17 de 1995; por tanto, no son de obligatorio cumplimiento.

Para finalizar es de anotar que los conceptos de la DDC deben emitirse atendiendo los términos establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA, los cuales están condicionados a situaciones que pueden dar origen a su suspensión. Sin embargo, la DDC orienta sus recursos y esfuerzos procurando dar respuesta en un término menor a los establecidos en la mencionada norma

Cordialmente,

MARCELA VICTORIA HERNANDEZ
Contadora General de Bogotá
Despacho del director distrital de Contabilidad

Con copia: Jorge Ismael Martínez Barragan – Responsable del área contable – IDRDR
Correo jorge.martinez@idrd.gov.co

Revisado por: Kelly Tatiana Cervera Horta, Subdirectora de Consolidación, Gestión e Investigación
Fernando Morales Guerrero, Asesor del Despacho

Proyectado por: Miguel Ángel Monroy Pérez, Contratista