



Concepto

Pública

213200-24.7

Marco Normativo	Marco Normativo para Entidades de Gobierno
Tema(s)	Asuntos no contemplados en una clasificación específica.
Subtema	Tratamiento contable de contratos interadministrativos celebrados para gestión de Central de Medios. Reporte operaciones recíprocas.

Doctor
Edgar Bernardo Silva Gómez
Subdirector Financiero
Subdirección Financiera
Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá-SGAMB
NIT 899.999.061-9
ebsilva@alcaldiabogota.gov.co
Carrera 8 No. 10 – 65
Ciudad

Asunto: Respuesta solicitud de concepto contable reporte de operaciones recíprocas con la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá-ETB
Radicado SGAMB 2-2025-21234 del 13 de agosto de 2025
Radicado Nuestros SDH 2025ER201188O1 del 14 de agosto de 2025

Respetado Doctor Silva Gómez:

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

CONSULTA

En su comunicación la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá-SGAMB, mediante el radicado del asunto, consulta:

“Con el propósito de aclarar el detalle de la información que debe reportarse en el marco de las operaciones recíprocas, y como parte del Plan de Mejoramiento aprobado para la presente vigencia, solicitamos su orientación y concepto sobre los datos específicos que deben incluirse en relación con las operaciones realizadas con la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P”.

ANTECEDENTES

En la citada comunicación la SGAMB, como contexto a la consulta realizada, manifiesta lo siguiente:

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



La Secretaría General reportó el saldo de las cuentas recíprocas con corte al 31 de diciembre de 2024, en cumplimiento del Instructivo No. 001 del 16 de diciembre de 2024, emitido por la Contaduría General de la Nación, específicamente lo dispuesto en el numeral 2.3 sobre el "Reporte de operaciones recíprocas" dentro de la categoría de información contable pública – convergencia.

En dicho instructivo, en el numeral 2.3.24 se establece lo siguiente: "El valor del IVA por compras y servicios, que se registra como mayor valor de los costos o gastos en que se incurre, no se debe reportar como operación recíproca en el formulario CGN2015_002_OPERACIONES_RECIPROCAS_CONVERGENCIA. De acuerdo con esta disposición, la Entidad reportó las cuentas de gasto por el valor de las facturas sin incluir el IVA, en los casos en que correspondía.

No obstante, en el Informe de Auditoría Financiera de Gestión y Resultados – vigencia 2024, la Contraloría de Bogotá D.C. presentó el hallazgo 3.1.1.9, clasificado como hallazgo administrativo, señaló el incumplimiento en el reporte del documento electrónico CBN-0902: "CGN2015_002_Operaciones Recíprocas Convergencia", conforme a las reglas de eliminación establecidas. En su análisis, la Contraloría determinó que no todas las diferencias observadas correspondían al valor del IVA.

Cabe señalar que, si bien el instructivo de la Contaduría General de la Nación brinda lineamientos específicos sobre el tratamiento del IVA, no se hace referencia ni se brindan indicaciones sobre el manejo contable de reembolsos de gastos y otros pagos que puedan considerarse similares, como aquellos realizados a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P - ETB por concepto del reconocimiento de la gestión de Central de Medios. En este sentido, la Secretaría General no ha incluido dichos pagos en el reporte de operaciones recíprocas, aunque sí se registran contablemente bajo la cuenta 511127 – Promoción y divulgación.

El 5 de septiembre de 2025, los profesionales de la Dirección Distrital de Contabilidad - DDC realizaron una mesa de trabajo con los funcionarios de la Subdirección Financiera de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá - SGAMB, con el objetivo de ampliar el contexto de la solicitud de concepto, destacando lo siguiente:

- *La SGAMB manifestó que la solicitud obedece únicamente al reporte de las operaciones con ETB relacionadas con el reembolso de gastos derivados del Contrato para la Gestión de Central de Medios. Estos valores se reconocen contablemente en la subcuenta 511127 – Promoción y Divulgación de la cuenta 5111-Generales, pero no se incluyen en el formato "CGN2015_002_Operaciones Recíprocas Convergencia". Este hecho económico hace parte de las observaciones realizadas por parte del órgano de control, a las cifras consignadas en el citado formato en el marco de la auditoría correspondiente a la vigencia 2024, en la cual se evidenció que la diferencia entre el valor registrado en la contabilidad de la Secretaría y el valor no reportado en el formato no se debe únicamente a la exclusión del IVA, en aplicación a lo establecido en el numeral 2.3.24 del Instructivo No. 001 del 16 de diciembre de 2024, emitido por la Contaduría General de la Nación.*
- *Así mismo, la SGAMB indica que el valor correspondiente a la Comisión pactada en el Contrato celebrado con ETB para la Gestión de Medios, se reconoce como un gasto en la subcuenta 580290-Otras comisiones de la cuenta 5802-Comisiones, y se reporta en el formato de "CGN2015_002_Operaciones Recíprocas Convergencia".*

- *Producto de la reunión se evidencia la necesidad de que la entidad remita el Contrato celebrado con ETB, y demás información que permita el análisis de los hechos económicos la cual se recibe de manera completa el 16 de septiembre de 2025.*

Como resultado del proceso de revisión y análisis del Contrato Interadministrativo suscrito entre la SGAMB y la ETB, mediante el cual, esta última realiza la gestión de los servicios de Central de Medios, y que fue remitido por la Secretaría junto con otra documentación complementaria solicitada por la DDC, que hace parte integral del citado contrato, se identificó en la forma de pago un ítem denominado **"FEE MENSUAL FIJO POR GESTIÓN MEDIOS COMUNITARIOS"**, el cual es reconocido por la SGAMB en la subcuenta 511127-Promoción y Divulgación.

Respecto a este concepto, en el análisis de los documentos no fue posible determinar con claridad si corresponde a un valor facturado por un servicio específico prestado directamente por la ETB, o si se trata de una comisión adicional por la gestión del contrato. Por tal motivo, se convocó por parte de la DDC a una reunión con funcionarios del área contable de la ETB con el fin de aclarar las actividades que la Empresa desarrolla en el marco del contrato y que justifican el cobro de dicho concepto, así como las cuentas contables utilizadas para el reconocimiento de esta operación. La reunión se llevó a cabo el día 23 de septiembre, destacándose los siguientes aspectos:

- *ETB precisó que los contratos interadministrativos celebrados con entidades distritales para proveer los servicios de Central de Medios, orientados a la divulgación institucional de los planes, programas y proyectos de estas entidades, son esencialmente contratos en los cuales ETB ejerce un papel de intermediación, similares a los contratos de mandato.*
- *Bajo este esquema, indicó que contrata directamente al proveedor que realiza la pauta publicitaria solicitada por la entidad distrital. El proveedor remite la factura a ETB por los servicios prestados, y ETB efectúa el pago correspondiente. Posteriormente, ETB solicita el reembolso a la entidad distrital con base en dichas facturas, dado que el servicio no lo presta la empresa directamente sino un tercero. En consecuencia, estos pagos denominados gastos reembolsables en el contrato, no constituyen ingreso para ETB y, por lo tanto, no se reportan como operación recíproca con las entidades distritales.*

Ahora bien por las gestiones efectuadas, ETB cobra una comisión, la cual corresponde a un ingreso para la empresa y es reportada como recíproca en el formato CGN2015_002_OPERACIONES_RECIPROCAS_CONVERGENCIA.

- *En relación con el ítem denominado "FEE MENSUAL FIJO POR GESTIÓN MEDIOS COMUNITARIOS", incluido dentro de los conceptos de cobro en la forma de pago de los estudios previos del contrato, los funcionarios del área contable de ETB manifestaron que no tienen certeza sobre la razón por la cual este valor se factura como un concepto independiente de la comisión. Por tal motivo, solicitaron que las inquietudes fueran remitidas por correo electrónico para ser revisadas con el área de gestión.*
- *Por otra parte, los funcionarios de la DDC señalaron que en el numeral 2 del apartado "Alcance del objeto" del Anexo Técnico, el cual hace parte integral del contrato celebrado con la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá - SGAMB, se establece como una de las actividades mínimas a ejecutar por parte de la Central de Medios, el desarrollo y ejecución de acciones de divulgación en medios de comunicación y medios*

comunitarios. Esto sugiere que ETB podría estar en capacidad de prestar directamente dichos servicios de divulgación.

Frente a esta interpretación, los funcionarios del área contable de ETB indicaron que la empresa está explorando nuevas líneas de negocio, pero no tienen certeza de si la divulgación en medios hace parte de ellas, lo cual podría explicar el alcance señalado en el contrato. Por esta razón, también solicitaron que esta consulta fuera remitida por correo para revisarla con el área de gestión, al igual que en el caso anterior.

El 5 de octubre de 2025, ETB remitió las respuestas por correo electrónico, en las que se identifican los siguientes puntos relevantes:

- El concepto FEE se cobra a la SGAMB por la Gestión de Medios Comunitarios, su alcance se señala en el numeral 1.4 Condiciones para la inclusión de pauta de medios comunitarios en planes de medios de la Oferta de servicios de central de medios No. 002/2025 que hace parte integral del contrato Interadministrativo No. 4140000-405-2025, en el cual se señala:
 - ETB desplegará sus operaciones internas para la gestión precontractual, contractual y pos contractual requeridas para la contratación de medios comunitarios, lo que incluye la administración de los contratos en sus sistemas de gestión de contratación, gestión integral de medios y el sistema de gestión contable para la ordenación y ejecución de los servicios contratados.
 - Las tarifas y descuentos para la pauta de los medios comunitarios escritos, sonoros y audiovisuales que se requieran incluir en cada una de las campañas, corresponderán a las que determinen y negocien cada uno de los medios con la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.; ello en razón a la especificidad y exclusividad que dichos medios tienen respecto de la comunidad específica a la que pertenecen que es finalmente donde se pretende divulgar el mensaje institucional por parte de la Administración Distrital. Por lo cual la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C informará a ETB el medio comunitario seleccionado, con las tarifas y descuentos acordados y autorizará la suscripción del contrato correspondiente. Estos medios serán los mismos disponibles para todas las entidades del Distrito.
 - ETB no asumirá responsabilidad legal alguna sobre posibles reclamos, derechos de petición, demandas y demás mecanismos a los que acudan los medios comunitarios registrados y no registrados en el directorio distrital de comunicación comunitaria y alternativa del IDPAC, mediante los cuales se acrediten derechos, exigencias de montos de inversión y demás solicitudes a favor de dichos medios comunitarios, pues ETB se limitará a contratar los medios comunitarios autorizados bajos las consideraciones anteriores. De llegar a presentarse cualquier reclamación a ETB, se realizará el respectivo traslado a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., para que sea evaluada y respondida si así lo considera la entidad. (Subrayados fuera de texto)
- Por lo anterior, ETB efectúa la contabilización del FEE, como ingresos por comisión y lo reporta en la subcuenta 480813-Comisiones de la cuenta 4808-Ingresos Diversos del Catálogo General de Cuentas del Marco normativo para empresas que cotizan en el mercado de valores, o que captan o administran ahorro del público.
- En relación con si la empresa presta directamente los servicios de divulgación, ETB indicó que, en el marco del contrato de central de medios, gestiona la planeación y estrategia de las campañas de medios de las entidades, genera la contratación y compra de los espacios de divulgación en cada medio de comunicación, hace el seguimiento para que sea puesta al

aire o publicada y genera los reportes de resultados con base en estudios de medios disponibles. En consecuencia, la gestión del servicio como central de medios lo presta ETB de manera directa y cobra por su servicio un porcentaje de comisión sobre el valor de pauta contratado con cada medio de comunicación, mientras que la ejecución de la pauta corresponde a cada medio de comunicación (gasto reembolsable), al ser estos los dueños de los espacios publicitarios.

Por su parte, el anexo de las condiciones contractuales que hace parte integral del Contrato Interadministrativo No. 4140000-405-2025 celebrado entre la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá (SGAMB) y la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. ESP, en adelante ETB o Central de Medios, y quien actúa como contratista, establece:

Objeto: Proveer a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., los servicios de Central de Medios para la divulgación institucional de sus planes, programas, proyectos y políticas, a través de la planeación, ordenación, seguimiento, compra y optimización de espacios en medios de comunicación masivos, alternativos y comunitarios mediante el desarrollo y ejecución de acciones de pauta digital, tradicional y no tradicional, sujetándose a los lineamientos estratégicos que determine la Entidad.

(...)

Cláusula 28

(...)

NOTA: Los lineamientos especiales de cada contrato o convenio, tales como obligaciones específicas, plazo, valor del contrato y forma de pago, supervisión, garantía y liquidación -si a ello hubiere lugar- y demás condiciones, se encuentran en los estudios previos y anexo técnico, los cuales forman parte integral del contrato o convenio a celebrarse y que es aprobado en la plataforma transaccional SECOP II. (Subrayados fuera de texto)

Los estudios previos que forman parte integral del citado contrato interadministrativo indican:

Forma de Pago

Cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato, la SECRETARÍA GENERAL pagará a ETB el valor del contrato así:

• **GASTOS REEMBOLSABLES.** (...), el valor de la contratación o servicios facturados a ETB por los medios de comunicación conforme a lo solicitado y aprobado por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., incluidos los descuentos ofertados en la propuesta técnica para los canales, emisoras, periódicos y salas de cine que integran los medios de comunicación ATL, digitales y comunitarios, así como la producción de piezas audiovisuales que sean requeridas. El cien por ciento (100%) del valor correspondiente a gastos reembolsables se pagará durante los treinta (30) días calendario siguientes a la radicación de la factura correspondiente, para el efecto la facturación de estos gastos reembolsables deberá presentarse en forma mensual por ETB, discriminando el valor neto derivado de las operaciones antes enunciadas.

Nota: AJUSTES – La Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y ETB acuerdan realizar (si aplica) ajustes a la lista de medios base de actividades ATL, DIGITAL y tarifas netas de las mismas, teniendo en cuenta los nuevos precios y descuentos negociados por ETB con los diferentes canales de comunicación.

• **REMUNERACIÓN POR COMISIÓN.** *Corresponde al porcentaje ofertado por ETB, es decir, 14.88% incluido IVA, los cuales se distribuyen así: PORCENTAJE DE COMISIÓN ANTES DE IVA 12.50%, PORCENTAJE IVA COMISIÓN 2.38%; sobre la contratación solicitada y aprobada por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. para pautar en medios de comunicación ATL, digitales y comunitarios, así como la producción de piezas audiovisuales que sean requeridas con la que ETB deberá cubrir los servicios especificados en el anexo técnico del proceso de selección, el cual hace parte integral del contrato. El ciento por ciento (100%) de este valor se cobrará, mediante cortes mensuales por los servicios realmente solicitados y prestados, durante los treinta (30) días calendario siguiente a la radicación de la factura de cobro correspondiente.*

• **FEE MENSUAL FIJO POR GESTIÓN MEDIOS COMUNITARIOS.** *Corresponde al reconocimiento mensual fijo de VEINTICINCO MILLONES CIENTO NOVENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS PESOS M/CTE (\$25.192.300) Incluido IVA, los cuales se distribuyen así: VALOR ANTES DE IVA: VEINTIÚN MILLONES CIENTO SETENTA MIL PESOS M/CTE (\$21.170.000), VALOR IVA: CUATRO MILLONES VEINTIDÓS MIL TRESCIENTOS PESOS M/CTE (\$4.022.300) o fracción ofertado por ETB, para la realización de las gestiones administrativas (personal, herramientas informáticas, operación y demás asociados) a las actividades de contratación, ordenación, compra de espacios, pago, y facturación respecto de las acciones de comunicación que se realicen a través de un máximo de 150 medios comunitarios y alternativos escritos (Periódico, revista, página web, blog, gráficos, etc.), sonoros y audiovisuales de la ciudad de Bogotá que señale la Secretaría General y se encuentren debidamente caracterizados por el IDPAC conforme normatividad vigente. Con este valor ETB deberá cubrir los servicios especificados en el anexo técnico del proceso de selección, el cual hace parte integral del contrato. El ciento por ciento (100%) de este valor se cobrará, mediante cortes mensuales por los servicios realmente solicitados y prestados, durante los treinta (30) días calendario siguiente a la radicación de la factura de cobro correspondiente.*

(...)

9. OBLIGACIONES DE LAS PARTES

De la Secretaría General

(...)

2. Pagar a ETB las sumas acordadas, dentro de los plazos estipulados.

3. Proporcionar la información requerida para el cumplimiento del objeto del contrato.

(...)

5. Definir por campaña los medios comunitarios escritos, sonoros y audiovisuales en los cuales se pautará, siempre que dichos medios cumplan los requisitos establecidos por el IDPAC para determinarse como medio comunitario y que estén incluidos en la Resolución 095 de 2018 “(...).

(...)

7. Realizar a través de la Oficina Consejería Distrital de Comunicaciones la planeación y definición de la estrategia de comunicación. ETB no tendrá relación alguna con contenidos.

8. Los textos legales, logotipos, manuales de marca, permisos de concursos, permisos en el espacio público y en general todo el contenido que se use dentro de las piezas y actividades de comunicación será responsabilidad de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. quien deberá tener todos los conceptos y soportes jurídicos que respalden el contenido de sus comunicaciones, así como asesorarse y responder en temas de derechos de autor, regulación y otros que afecten la actividad de comunicación y las campañas.

9. Entregar directamente a los medios todos los materiales de producción gráfica como insertos, muestras, u otro material de comunicación, en caso de que se requiera este tipo de pauta. En caso de sobrantes, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. revisará el control de inventario, recibirá de los medios directamente el material y dispondrá su destinación.

(...)

10. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA

Obligaciones generales de ETB: Las obligaciones generales se encuentran establecidas en el Anexo Técnico.

Obligaciones específicas de ETB: Las obligaciones específicas se encuentran establecidas en el Anexo Técnico.

(Subrayados fuera de texto)

El Anexo Técnico, del mencionado contrato, señala:

2.5.2.3 EJECUCIÓN EN PAUTA COMUNITARIA Y ALTERNATIVOS

(...)

Para la ejecución de la pauta LA CENTRAL DE MEDIOS deberá efectuar las gestiones administrativas necesarias para efectuar la contratación de todos y cada uno de los medios que disponga la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., dentro del universo de los medios a la fecha caracterizados y los que se inscriban conforme las condiciones establecidas por el IDPAC. Para la gestión administrativa y contractual, los medios deberán cumplir con los requisitos establecidos por LA CENTRAL DE MEDIOS para la suscripción de la relación comercial, así como los establecidos por este para acceder a la calidad de proveedor.

En virtud de lo anterior, LA CENTRAL DE MEDIOS deberá disponer del personal, material y logística necesaria para la realización de las acciones de contratación, emisión de órdenes de servicio, seguimiento a las órdenes de servicio, recepción de documentos para pago y pago de las acciones de comunicación que se realicen a través de medios comunitarios y/o alternativos de la ciudad de Bogotá D.C.

(...)

2.7. CONTRATACIÓN DE TERCEROS

En aquella divulgación de pauta generalizada, tradicional, alternativa, comunitaria y digital en que sea necesario para cumplir con el objeto de la campaña la contratación de terceros especializados, la central de medios será responsable de su contratación bajo la ley colombiana y las condiciones informadas en la orden de servicio, previa aprobación del supervisor del contrato.

Para ello tendrá en cuenta, que una vez informado del requerimiento, en el término de máximo un día (1) día hábil, deberá confirmar si el tercero se encuentra dentro de sus proveedores. En caso contrario deberá indicar los requisitos necesarios para la inscripción: señalando el proceso para nacionales, extranjeros y extranjeros con representación nacional, el tiempo de duración del proceso de inscripción, la carga tributaria a la que está sujeto y la forma de pago.

(...)

7. OBLIGACIONES DE LA CENTRAL DE MEDIOS

(...)

B. ESPECÍFICAS

1. Cumplir una vez se suscriba el acta de inicio, con las condiciones de prestación del servicio de acuerdo con las especificaciones contenidas en la propuesta comercial presentada por LA CENTRAL DE MEDIOS y en los estudios previos, así como el anexo técnico de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., que hace parte integral del Contrato.

2. Desplegar las acciones necesarias tales como la negociación de las tarifas, la contratación de proveedores idóneos, los descuentos obtenidos (ATL) y optimización de la pauta con proveedores (Pauta Digital) con el fin de maximizar la inversión que se dispondrá para la ejecución del objeto del contrato. Buscando los precios o mejores condiciones técnicas más favorables bajo los principios de transparencia, economía y responsabilidad.

3. Realizar la contratación, emisión y pago a los medios comunitarios y alternativos de la ciudad de Bogotá que defina la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., de las emisiones efectuadas en desarrollo de campañas de divulgación que señale la inclusión en los mismos en los planes de medios, ordenación y divulgación.

(...)

4. Presentar mensualmente un informe al supervisor del contrato de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., sobre la ejecución de los recursos del contrato que indique: campañas ejecutadas, valores ordenados y facturados a la entidad, saldos pendientes por facturar y saldo por ejecutar.

5. Entregar un reporte final acerca del real cumplido de cada campaña sobre la pauta y el presupuesto ejecutado frente a lo inicialmente planeado y final facturado, además de la medición cuantitativa y cualitativa que permita cuantificar las estrategias de comunicación y demás acciones de divulgación por cada campaña de comunicación que incluya medios masivos, tradicionales, alternativos y pauta digital, el cual deberá ser entregado al finalizar la facturación total del plan de medios de todos los proveedores involucrados.

6. Estructurar, contratar y ejecutar planes de medios óptimos dentro de los plazos máximos establecidos en el anexo técnico, con base en cada campaña de comunicación establecida en el brief por parte del supervisor, indicando como mínimo franjas, programación, páginas, formatos en pauta de Internet, caras y piezas comunicacionales, o las características según los medios señalados por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., para dar a conocer a la ciudadanía en general sus planes, proyectos, programas y políticas. La Secretaría General determinará los canales de comunicación ATL y de pauta digital; pero será LA CENTRAL DE MEDIOS quien determine los medios o vehículos de comunicación específicos acorde al objetivo de cada campaña, haciendo uso de las herramientas de estudios de

consumos de medios disponibles de acuerdo con la metodología que defina para los efectos, ofreciendo las mejores tarifas y beneficios en las campañas.

(...)

16. Presentar de manera oportuna o dentro de los plazos en que lo requiera el supervisor del contrato las facturas y respectivos soportes que sustente la ejecución de este, en cumplimiento de lo dispuesto por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (Subrayados fuera de texto)

CONSIDERACIONES

En la normatividad contable, el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera del Marco Normativo para Entidades de Gobierno versión 2015.04¹, emitido por la Contaduría General de la Nación-CGN, establece:

4. CARACTERÍSTICAS CUALITATIVAS DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA DE PROPÓSITO GENERAL

4.1. Representación fiel

20. La información financiera de propósito general representa fielmente los hechos económicos cuando la descripción de estos es completa, neutral y libre de error significativo.

21. Una descripción completa incluye la información necesaria y las explicaciones pertinentes para que un usuario comprenda el hecho económico que está siendo representado.

(...)

5. PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD PÚBLICA

(...)

43. Esencia sobre forma: *los 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.*

(...)

6.1. Definición de los elementos de los estados financieros

(...)

50. Para determinar si un hecho económico cumple la definición de activo, pasivo, patrimonio, ingreso, gasto o costo, se debe evaluar la realidad económica que subyace al mismo; por ello, esta prima cuando existe conflicto con la forma legal que da origen al elemento.

(...)

¹ Actualizado a través de la resolución No. 438 de 2024 de la CGN.

6.1.5. Gastos

75. Los gastos son los decrementos en el potencial de servicio o en los beneficios económicos producidos a lo largo del periodo contable, bien en forma de salidas o disminuciones del valor de los activos, o bien por la generación o aumento del valor de los pasivos, que dan como resultado decrementos en el valor del patrimonio y no están asociados con la adquisición o producción de bienes y la prestación de servicios, vendidos, ni con la distribución de excedentes o utilidades. (Subrayados fuera de texto)

El Catálogo General de Cuentas Versión 2015.21² del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, describe las siguientes cuentas, así:

5111-GENERALES

DESCRIPCIÓN

Representa el valor de los gastos necesarios para apoyar el normal funcionamiento y desarrollo de las labores de administración y operación de la entidad.

(...)

5802-COMISIONES

DESCRIPCIÓN

Representa el valor de los gastos por comisiones originados en operaciones comerciales y financieras.

Por su parte, la Doctrina Contable Pública expedida por la Contaduría General de la Nación, que forma parte del Marco Normativo Contable para Entidades de Gobierno, ha reiterado en diversas ocasiones que, para efectos del reconocimiento contable de cualquier acto administrativo denominado convenio o contrato interadministrativo, deben considerarse ciertos elementos, como se puede observar a continuación en las conclusiones del Concepto No. 20251100002111 del 30 de enero de 2025:

Así las cosas, para realizar el reconocimiento contable de cualquier acto jurídico, se debe tener en cuenta aspectos como: i) la esencia económica que le subyace; ii) el objeto contractual; iii) el rol que cumple cada parte, que puede ser consultado generalmente en las obligaciones y derechos estipulados; y iv) la finalidad para la cual se entregan y reciben los recursos, (...)

Por lo anterior, el reconocimiento contable de los contratos interadministrativos dependerá de cada caso particular y del análisis que realicen las entidades a los hechos económicos concretos o particulares en atención a las características específicas del acto jurídico con el fin de que se refleje la realidad económica del hecho. (Subrayado fuera de texto)

Ahora bien, para efectos de poder establecer el rol de la ETB producto de la celebración del contrato, es pertinente tener en cuenta algunos aspectos que la CGN ha señalado en la Doctrina Contable emitida bajo el Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público. En particular, se destacan los considerandos del Concepto No. 20221100037391 del 31 de mayo de 2022, en

² Actualizado con las Resoluciones No. 436 y 451 de 2024 expedidas por la CGN

lo referente al análisis del rol de agente o principal bajo la NIIF 15 – Ingresos de Actividades Ordinarias procedentes de Contratos con Clientes, donde señala:

(...) en el Apéndice B de la NIIF 15 del “Anexo técnico compilatorio No. 1” del Decreto 2420 de 2015 (Decreto 2483 del 28 de diciembre de 2018), y el “Anexo técnico compilatorio y actualizado 1 - 2019, de las Normas de Información Financiera, grupo 1” del Decreto 2270 del 2019, incorporado a la regulación contable pública por la CGN con las Resoluciones 049 de 2019, 056 de 2020 y 035 de 2021, se establecen los criterios a seguir para efectos de determinar las contraprestaciones del principal frente a las contraprestaciones del agente, sobre lo cual se establece:

Contraprestaciones del principal frente a contraprestaciones del agente

B34 Cuando está involucrado un tercero en proporcionar bienes o servicios a un cliente, la entidad determinará si la naturaleza de su compromiso es una obligación de desempeño consistente en proporcionar los bienes o servicios especificados por sí misma (es decir, la entidad actúa como principal) o bien en organizar que esos bienes o servicios se proporcionen por el tercero (es decir, la entidad actúa como un agente).

(...)

B35 Una entidad es un principal si controla el bien o servicio especificado antes de que sea transferido al cliente. Sin embargo, una entidad no controla necesariamente un bien especificado si obtiene el derecho legal sobre ese bien solo de forma momentánea antes de que la titularidad legal se transfiera a un cliente. Una entidad que es un principal puede satisfacer su obligación de desempeño de proporcionar el bien o servicio especificado por sí misma o puede contratar a un tercero (por ejemplo, un subcontratista) para satisfacer toda o parte de una la obligación de desempeño en su nombre.

B35A Cuando un tercero está involucrado en proporcionar bienes o servicios a un cliente, una entidad que es un principal obtiene el control de cualquiera de lo siguiente: (...) b) Un derecho a un servicio a realizar por el tercero, que otorga a la entidad la capacidad de dirigir a dicho tercero para proporcionar el servicio al cliente en nombre de la entidad. c) Un bien o servicio del tercero que luego la entidad combina con otros bienes o servicios para proporcionar el bien o servicio especificado al cliente.

B35B Cuando (o a medida que) una entidad que es un principal satisface una obligación de desempeño, la entidad reconoce los ingresos de actividades ordinarias por el importe bruto de la contraprestación a la que espera tener derecho a cambio de los bienes o servicios transferidos.

B36 Una entidad es un agente si la obligación de desempeño de la entidad consiste en organizar el suministro del bien o servicio especificado por un tercero. Una entidad que es un agente no controla el bien o servicio especificado proporcionado por un tercero antes de que dicho bien o servicio sea transferido al cliente. Cuando (o a medida que) una entidad que es un agente satisface una obligación de desempeño, la entidad reconoce ingresos de actividades ordinarias por el importe de cualquier pago o comisión a la que espere tener derecho a cambio de organizar que los bienes o servicios especificados sean suministrados por el tercero. El pago o comisión de una entidad puede ser el importe neto de la contraprestación que la entidad conserva después de pagar a la otra parte la contraprestación recibida a cambio de los bienes o servicios a proporcionar por esa parte.

(Subrayados fuera de texto)

Adicionalmente, la Contaduría General de la Nación - CGN, define las reglas de eliminación, como:

Corresponde a un conjunto de agrupaciones de subcuentas, que identifican las diferentes Operaciones recíprocas efectuadas entre las entidades contables públicas. Estas operaciones se eliminan en el proceso de consolidación, con el fin de evitar la sobrestimación generada por la doble acumulación de valores. Deberán utilizarse al momento de registrar la información en el CGN2015_002_OPERACIONES_RECIPROCAS_CONVERGENCIA.

El Procedimiento para la Evaluación de Control de Control Interno Contable³, establece:

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

(...)

3.2.9.1. Responsabilidad de quienes ejecutan procesos diferentes al contable

El proceso contable de la entidad está interrelacionado con los demás procesos que se llevan a cabo, por lo cual, en virtud de la característica recursiva que tienen todos los sistemas y en aras de lograr la sinergia que permita alcanzar los objetivos específicos y organizacionales, todas las áreas de la entidad que se relacionen con el proceso contable como proveedores de información tienen el compromiso de suministrar los datos que se requieran, de manera oportuna y con las características necesarias, de modo que estos insumos sean procesados adecuadamente.

(...)

3.2.14. Análisis, verificación y conciliación de información

Debe realizarse permanentemente el análisis de la información contable registrada en las diferentes subcuentas, a fin de contrastarla y ajustarla, si a ello hubiere lugar, con las fuentes de datos que provienen de aquellas dependencias que generan información relativa a bancos, inversiones, nómina, rentas o cuentas por cobrar, deuda pública, propiedad, planta y equipo, entre otros.

De igual forma, deben adelantarse cruces de información con fuentes externas, acudiendo a herramientas tales como la conciliación trimestral de saldos de operaciones recíprocas con las diferentes entidades con las cuales se efectúan transacciones con o sin situación de fondos, o la circularización con deudores y acreedores.

En todos los casos, deberá dejarse evidencia, en papeles de trabajo, de los análisis y conciliaciones de cuentas que sirvieron de soporte a los ajustes realizados. De igual forma, se deberán implementar los procedimientos que sean necesarios para la elaboración periódica de conciliaciones de forma que el proceso conciliatorio haga posible un seguimiento de las partidas generadoras de diferencias entre los documentos soporte y los libros de contabilidad. (Subrayados fuera de texto)

³ Incorporado en los procedimientos transversales del Régimen de Contabilidad Pública mediante la Resolución No.193 de 2016 emitida por la CGN

CONCLUSIONES

De acuerdo con los antecedentes y consideraciones previamente mencionados, damos respuesta a sus inquietudes en los siguientes términos:

Para efectos de establecer las operaciones recíprocas que se generan producto del reconocimiento contable del Contrato Interadministrativo No. 4140000-405-2025 celebrado entre la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá la SGAMB y la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. ESP, en adelante ETB o Central de Medios, y quien actúa como contratista es necesario contemplar el objeto y la finalidad contractual; las obligaciones y derechos establecidos para las partes y demás aspectos particulares consignados en el contrato para ser analizados a la luz de lo señalado en el Marco Normativo Contable para Entidades de Gobierno.

En tal sentido, en aplicación del principio de esencia sobre forma, la SGAMB debe atender a la realidad y esencia económica del contrato interadministrativo celebrado, el cual como se observa en el numeral 7. *Obligaciones de la Central de Medios* consignadas en el Anexo Técnico que forma parte integral del contrato y en lo precisado por ETB, en la reunión celebrada el 23 de septiembre de 2025 y las respuestas dadas por la empresa mediante correo electrónico del 5 de octubre de 2025, consiste principalmente en que ETB actúa como intermediario efectuando las gestiones correspondientes como es la negociación de las tarifas, la contratación y pago a los terceros que disponga la SGAMB, para que estos le presten a la misma, los servicios de divulgación institucional de sus planes, programas, proyectos y políticas, labor por la cual ETB cobra una comisión por las gestiones realizadas.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta que en cumplimiento de la característica de representación fiel, la información financiera debe reflejar fielmente los hechos económicos derivados de la ejecución del contrato, el registro contable en la SGAMB y el reporte de las operaciones recíprocas procede de la siguiente manera:

- **Gastos Reembolsables:** Corresponden a los pagos efectuados por la ETB a los medios de comunicación contratados por esta en calidad de intermediaria, con el fin de que dichos medios presten directamente a la SGAMB los servicios de divulgación de sus programas y proyectos; los medios de comunicación facturan estos servicios a la ETB, de acuerdo con lo solicitado y aprobado por la SGAMB. En la contabilidad de la ETB, dichos valores se reconocen como cuentas por cobrar derivadas de contratos de mandato, respecto de las cuales se solicita su reembolso.

Por su parte, en la contabilidad de la Secretaría, estos valores deben registrarse como gasto, en la subcuenta 511127 – Promoción y divulgación o en la subcuenta 511120 – Publicidad y propaganda, ambas pertenecientes a la cuenta 5111 – Generales, según corresponda a la naturaleza del servicio recibido, y como contrapartida un crédito en la subcuenta correspondiente de la cuenta 2401 – Adquisición de bienes y servicios nacionales, considerando los descuentos tributarios respectivos.

Este tipo de operación no constituye recíproca entre la SGAMB y ETB, dado que el ingreso por la prestación del servicio de divulgación no corresponde a ETB, sino al tercero contratista que lo suministra directamente a la Secretaría. Por esta razón, no

debe ser reportada en el formato “CGN2015_002_Operaciones Recíprocas Convergencia”.

- Remuneración por comisión: Son los valores cobrados por ETB por su gestión en calidad de intermediaria, es decir, por las actividades estratégicas que realiza para que el servicio de divulgación sea prestado por el tercero a la SGAMB, estos valores deben ser reconocidos por la Secretaría en la subcuenta 589002 – Otras Comisiones de la cuenta 5802 - Comisiones, y como contrapartida la subcuenta 249053 – Comisiones de la cuenta 2490 – Otras cuentas por pagar, considerando los descuentos tributarios respectivos.
- FEE Mensual Fijo por Gestión de Medios Comunitarios: De acuerdo con las precisiones realizadas por el área contable de ETB, mencionadas en los antecedentes de esta consulta, este servicio comprende la gestión precontractual, contractual y poscontractual necesaria para la contratación de medios comunitarios. Asimismo, se aclara que la SGAMB es la responsable de determinar y negociar directamente con los medios comunitarios las tarifas y descuentos aplicables al servicio de pauta. Por lo tanto, es esta entidad quien informa a ETB, el medio comunitario seleccionado, junto con las condiciones acordadas, y autoriza la suscripción del contrato correspondiente.

Como se observa, al igual que en el caso de los medios masivos, ETB actúa como intermediario para facilitar que un tercero (el medio comunitario) preste el servicio de divulgación a la Secretaría. Por esta razón, el valor correspondiente al “FEE Mensual Fijo” es reconocido por ETB como un ingreso por comisión. En consecuencia, este valor debe ser reclasificado por la SGAMB de la subcuenta 511127 – Promoción y Divulgación de la cuenta 5111 – Generales, a la subcuenta 589002 – Otras Comisiones de la cuenta 5802 – Comisiones.

Cabe señalar que tanto la Remuneración por comisión como el FEE Mensual Fijo por Gestión de Medios Comunitarios, al tratarse de ingresos por comisión para ETB, deben ser reportados como operaciones recíprocas en el formato CGN2015_002 “Operaciones Recíprocas Convergencia”.

De igual forma, se recomienda atender lo establecido en el Procedimiento de Control Interno Contable emitido por la CGN mediante la Resolución No.193 de 2016, en el sentido que es responsabilidad de las entidades que presentan operaciones recíprocas, realizar todas las gestiones e implementar los procedimientos que permitan un flujo de información adecuado, oportuno y completo entre las partes. Esto con el fin de que los hechos económicos sean debidamente reconocidos en la contabilidad y de esta manera exista una correcta conciliación y reporte de los saldos de operaciones recíprocas.

En todo caso, es fundamental aclarar que este concepto se refiere específicamente al contexto mencionado en su solicitud, a las reuniones efectuadas con cada una de las partes y a la información complementaria remitida tanto por la SGAMB como por ETB. 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 2015, 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,

JUAN CAMILO SANTAMARÍA HERRERA
Contador General de Bogotá D.C.
Despacho del Director Distrital de Contabilidad
contabilidad@shd.gov.co

C.C Dra Alba Romero, Líder de Contabilidad Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A ESP
Correo electrónico: alba.romerom@etb.com.co

Revisado por: Kelly Tatiana Cervera Horta, Subdirectora de Consolidación, Gestión e Investigación
Fernando Morales Guerrero, Asesor - Dirección Distrital de Contabilidad

Proyectado por: Zulay Viviana Muñoz Galván, Profesional especializado - Dirección Distrital de Contabilidad