

Control Tributario de la Empresa de Servicios Públicos de La Vega, Cundinamarca

José Narcizo Moreno Melo

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Especialista en Finanzas
Públicas**

Director

Daniel Moncada Ríos

Magíster en Administración

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

División Ciencias Económicas y Administrativas

Especialización en Finanzas Públicas

2026

Agradecimientos

Expreso mi más sincero agradecimiento a Dios por brindarme la fortaleza, la sabiduría y la perseverancia necesarias para culminar este proceso académico.

A mi familia, por su apoyo incondicional, comprensión y motivación permanente durante el desarrollo de esta especialización, siendo un pilar fundamental para alcanzar esta meta.

A la Universidad Santo Tomás y a los docentes de la Especialización en Finanzas Públicas, por compartir sus conocimientos, experiencia y compromiso con la formación profesional.

De manera especial, agradezco al director de este trabajo, Daniel Moncada Ríos, por su orientación, acompañamiento y valiosos aportes durante el desarrollo de la investigación.

Finalmente, agradezco a la Empresa de Servicios Públicos de La Vega E.S.P., por facilitar el acceso a la información requerida para el desarrollo del estudio, permitiendo que esta investigación contribuya al fortalecimiento de su gestión administrativa y tributaria.

Declaratoria

Declaración de autoría

Declaro que el presente trabajo de grado es de mi autoría y constituye un producto original elaborado como requisito para optar al título de Especialista en Finanzas Públicas de la Universidad Santo Tomás.

La información utilizada proviene de fuentes bibliográficas, normativas e institucionales debidamente citadas y referenciadas conforme a las normas académicas aplicables. Asimismo, los análisis, interpretaciones y conclusiones presentados son resultado del proceso investigativo desarrollado por el autor y se fundamentan en la información documental consultada.

En consecuencia, asumo la responsabilidad sobre el contenido

Resumen

La presente investigación tuvo como propósito diseñar un modelo de control contable y tributario que contribuya a mejorar la eficiencia en la declaración y el pago de los tributos municipales derivados de las retenciones practicadas a contratistas por parte de la Empresa de Servicios Públicos de La Vega, Cundinamarca, durante el periodo 2020-2023. El estudio se desarrolló bajo un enfoque cuantitativo, con diseño no experimental y alcance descriptivo, utilizando como técnica principal la revisión documental de los contratos, registros contables y soportes tributarios de la entidad. A través de una matriz de trazabilidad se consolidó y analizó la información correspondiente a los contratos suscritos durante el periodo objeto de estudio. Los resultados evidenciaron un bajo nivel de cumplimiento en el traslado de las retenciones municipales, encontrándose que únicamente se pagó el 14,49 % del total retenido, mientras que el 85,51 % permanecía pendiente de consignación. Esta situación generó una contingencia fiscal estimada superior a tres mil millones de pesos, considerando el capital omitido, los intereses moratorios y las posibles sanciones por extemporaneidad. Como resultado de la investigación, se propone un modelo de control tributario sustentado en una matriz permanente de trazabilidad, un procedimiento estandarizado para el manejo de las retenciones y la articulación con los lineamientos del MECI, con el fin de fortalecer el control interno, reducir los riesgos fiscales y garantizar el cumplimiento oportuno de las obligaciones tributarias.

Palabras clave: control tributario, retenciones, trazabilidad, gestión pública, control interno, servicios públicos.

Abstract

This research aimed to design an accounting and tax control model to improve the efficiency of the declaration and payment of municipal taxes derived from withholding taxes applied to contractors by the Public Utilities Company of La Vega, Cundinamarca, during the 2020–2023 period. The study adopted a quantitative approach with a non-experimental, descriptive research design. Documentary review was used as the primary data collection technique, analyzing contracts, accounting records, and tax documentation. A traceability matrix was developed to organize and examine information related to 328 contracts executed during the study period. The findings revealed a significant level of non-compliance in the transfer of municipal withholdings. Only 14.49% of the total amount withheld had been paid, while 85.51% remained outstanding. Consequently, the estimated tax contingency exceeded three billion Colombian pesos, including unpaid principal, late payment interest, and potential penalties.

Based on these findings, the study proposes a tax control model supported by a permanent traceability matrix, a standardized withholding management procedure, and alignment with the Colombian Standard Internal Control Model (MECI), to strengthen internal control, reduce tax risks and ensure timely compliance with tax obligations.

Keywords: tax control, withholding, traceability, public management, internal control, public services.

Contenido

Introducción	9
1. Planteamiento del Problema y Aspectos Generales de la Investigación	12
1.1 Planteamiento del Problema.....	12
1.2 Pregunta de Investigación	13
1.3 Justificación.....	13
1.4 Objetivos	14
1.4.1 Objetivo General	14
1.4.2 Objetivos Específicos	14
Capítulo 2. Marco Referencial	14
2.1 Antecedentes	14
2.2 Marco Teórico	16
2.3 Marco Conceptual	17
2.4 Marco Legislativo	21
Capítulo 3. Método	23
3.1 Tipo, Enfoque y Diseño de la Investigación	23
3.2 Hipótesis.....	23
3.2.1 Hipótesis Nula.....	24
3.3 Plan de Trabajo	24
3.3.1 Técnicas e Instrumentos de Recolección.....	24
3.3.2 Población y Muestra.....	24
3.3.3 Análisis de la Información	25
3.3.4 Cronograma.....	25
3.3.5 Modelo Preliminar de la Matriz de Trazabilidad	26
4.1 Proceso de recolección y consolidación documental	27
4.2 Caracterización de la población contractual.....	28
4.3 Análisis descriptivo de la contratación.....	29
5.1 Análisis de Cumplimiento vs. Incumplimiento	31
5.2 Cuantificación del impacto por tipo de tributo.....	32
5.3 Medición de la Extemporaneidad (Tiempos de Retraso)	33
5.4 Estimación de Contingencias Fiscales Actualizadas.....	35

6.1 Validación de la matriz de trazabilidad como instrumento permanente de control	37
6.2 Flujograma del Proceso de Retenciones.....	40
6.3 Articulación con los Estándares de Control Público (MECI 2022) y la Gestión del Riesgo Fiscal	41
7. Recomendaciones	46
Referencias	47

Lista de tablas

Tabla 1 Marco Normativo	21
Tabla 2 Cronograma.....	25
Tabla 3 Modelo preliminar de la Matriz de Trazabilidad.....	26
Tabla 4 Caracterización de la Población Contractual, Empresa de Servicios Públicos de La Vega (2020–2023)	28
Tabla 5 Cuantificación del impacto por tipo de tributo (valores causados, trasladados y pendientes)	33
Tabla 6 Tiempo estimado de retraso entre causación y traslado de estampillas municipales, por vigencia.....	34
Tabla 7 Estimación de la contingencia fiscal actualizada de la Empresa de Servicios Públicos de La Vega 2020–2023.	36
Tabla 8 Campos obligatorios de la Matriz de Trazabilidad Tributaria como instrumento de control permanente.....	38
Tabla 9 Articulación del modelo de control tributario propuesto con los componentes del MECI	42

Lista de Figuras

Figura 1 Cumplimiento vs. Incumplimiento (2020-2023)	31
Figura 2 Saldo pendiente de traslado por tipo de tributo municipal (2020–2023)	32
Figura 3 Flujograma del proceso de retenciones y pago de obligaciones a entes de control.....	40

Introducción

Una correcta gestión de las obligaciones tributarias constituye uno de los pilares para garantizar la transparencia, la sostenibilidad financiera y el cumplimiento de la función pública en las entidades estatales; para el caso de las empresas de servicios públicos, el manejo oportuno de las retenciones y demás tributos asociados a la contratación representa una responsabilidad que trasciende el simple cumplimiento legal, porque ello incide directamente en la estabilidad económica de la organización y en la confianza de los organismos de control y especialmente, de la ciudadanía.

La presente investigación analiza la situación tributaria de la Empresa de Servicios Públicos de La Vega, Cundinamarca, durante el periodo comprendido entre 2020 y 2023, donde se identifican las principales falencias relacionadas con la declaración y el pago de las retenciones practicadas a los contratistas; este estudio tiene como punto de partida, una revisión documental exhaustiva de la contratación, los registros contables y la información tributaria disponible, con el fin de determinar el alcance de las inconsistencias y su impacto financiero.

A partir del diagnóstico realizado, se plantea un modelo de control tributario basado en la trazabilidad de las obligaciones fiscales, apoyado en herramientas de seguimiento, procedimientos internos y los lineamientos establecidos por el Modelo Estándar de Control Interno (MECI). La propuesta busca fortalecer la gestión administrativa de la entidad, minimizar los riesgos fiscales y contribuir a una administración pública más eficiente, transparente y orientada al cumplimiento normativo.

1. Planteamiento del Problema y Aspectos Generales de la Investigación

1.1 Planteamiento del Problema

La Empresa de Servicios Públicos de La Vega, Cundinamarca, encargada de la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, enfrenta actualmente las consecuencias derivadas del incumplimiento de sus obligaciones tributarias por concepto de retenciones practicadas a contratistas en el pasado. Durante el periodo comprendido entre 2020 y 2023, la administración anterior no realizó de forma oportuna la declaración ni el pago de dichas retenciones ante la Secretaría de Hacienda Municipal, lo que ha generado un déficit financiero estimado en más de seiscientos millones de pesos (\$600.000.000).

Esta omisión histórica no solo compromete la salud financiera de la entidad, sino que también la expone a sanciones por extemporaneidad, intereses moratorios y posibles responsabilidades fiscales y disciplinarias. Cabe destacar que este tipo de omisiones son comunes en las entidades públicas locales debido a factores estructurales como la alta rotación de personal, que dificulta la continuidad en los procesos administrativos, y la ausencia de sistemas integrados de gestión tributaria que conecten eficazmente las áreas contables y fiscales. Estas circunstancias generan mayores riesgos de errores y fallos en la trazabilidad de las retenciones tributarias.

A pesar de que las retenciones fueron efectivamente practicadas durante la ejecución de los contratos, no se contó con un sistema adecuado de control contable ni tributario que garantizara la trazabilidad, el registro oportuno y la legalidad en el proceso de traslado de estos recursos.

En la actualidad, bajo la nueva administración, se ha identificado la necesidad urgente de implementar un modelo de control fiscal que permita gestionar eficientemente las obligaciones

acumuladas, prevenir riesgos financieros a futuro y fortalecer la eficiencia institucional. Esta situación también genera el deber de dejar la empresa a paz y salvo con respecto a sus obligaciones tributarias por el periodo mencionado, garantizando transparencia y cumplimiento normativo ante los entes de control.

1.2 Pregunta de Investigación

¿Cómo puede la Empresa de Servicios Públicos de La Vega mejorar el control y la eficiencia en la declaración y el pago de tributos municipales derivados de las retenciones practicadas a contratistas en el periodo 2020–2023, para garantizar el cumplimiento normativo y la sostenibilidad financiera?

1.3 Justificación

Esta investigación surge de una necesidad dentro de la Empresa de Servicios Públicos de La Vega, donde la actual administración ha identificado una problemática seria heredada de gestiones anteriores, especialmente sobre la falta de cumplimiento oportuno en la declaración y el pago de las retenciones tributarias practicadas a contratistas entre los años 2020 y 2023; esta situación ha representado un riesgo financiero que supera los seiscientos millones de pesos, y además compromete la credibilidad de la entidad frente a sus obligaciones legales y fiscales.

Realizar este estudio es importante porque busca proponer una solución concreta, aplicable y adaptada a la realidad operativa de la empresa; con la implementación de un modelo de control contable y fiscal permitiría abordar la deuda existente y establecer una ruta clara para prevenir futuras omisiones.

Por otra parte, esta investigación contribuye al fortalecimiento de la gestión pública en el ámbito local; a través del diseño de un sistema que garantice trazabilidad, transparencia y eficiencia en la administración tributaria, que promueva una cultura institucional orientada al

cumplimiento y la responsabilidad; de tal manera que, el impacto de este trabajo trasciende lo financiero y se proyectaría hacia la construcción de una entidad más sólida y confiable.

Finalmente, esta propuesta beneficiaría a la Empresa de Servicios Públicos de La Vega, y podría servir de referencia para otras entidades que enfrentan dificultades similares; por esto, el desarrollo de este proyecto es pertinente, viable y necesario para avanzar en el fortalecimiento de la administración pública territorial.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo General

Diseñar un modelo de control contable y tributario que permita mejorar la eficiencia en la declaración y el pago de tributos municipales derivados de las retenciones practicadas a contratistas por parte de la Empresa de Servicios Públicos de La Vega, durante el periodo 2020–2023.

1.4.2 Objetivos Específicos

- Identificar los contratos celebrados durante el periodo 2020–2023 que generaron obligaciones tributarias por concepto de retenciones.
- Verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales asociadas a cada contrato, determinando las inconsistencias existentes.
- Establecer los parámetros y procesos necesarios para garantizar la trazabilidad de las retenciones desde su causación hasta su pago.

Capítulo 2. Marco Referencial

2.1 Antecedentes

Diversos estudios e informes institucionales han señalado las dificultades que enfrentan las entidades públicas de América Latina en la gestión fiscal, particularmente en lo relacionado con las retenciones tributarias; estas problemáticas se presentan en diferentes contextos y están asociadas a una insuficiencia en los sistemas de control interno, una limitada trazabilidad en los procesos contables y carencias en la capacitación técnica del personal administrativo.

La OCDE (2021) destaca que muchas instituciones gubernamentales en la región muestran debilidades significativas en sus procedimientos administrativos, especialmente en lo que respecta al manejo del recaudo y el cumplimiento de obligaciones fiscales; en ese informe señala la urgencia de reforzar los sistemas de control para mitigar omisiones que podrían comprometer la sostenibilidad financiera de las entidades.

Por su parte, la CEPAL (2022) advierte que la ineficiencia en la administración tributaria local no solo puede dar lugar a sanciones e intereses moratorios, sino que también afecta la confianza ciudadana en las instituciones públicas; y la carencia de mecanismos efectivos para asegurar el cumplimiento fiscal oportuno representa un riesgo para la gobernabilidad y la calidad de los servicios públicos.

En Colombia, la Contraloría General de la República (2021) ha evidenciado mediante auditorías que varias empresas descentralizadas de servicios públicos han incumplido en la declaración y el pago de retenciones practicadas a contratistas, una situación que ha derivado en sanciones económicas y compromisos financieros que afectan su estabilidad.

Finalmente, en un estudio realizado en Cundinamarca, Martínez y Torres (2020) resaltan que las deficiencias en la gestión tributaria de las empresas públicas suelen deberse a la ausencia de procedimientos claros y a la falta de personal capacitado en materia fiscal; este hallazgo

subraya la necesidad de desarrollar modelos de control que se adapten a las realidades específicas de estas organizaciones.

En este contexto, las dificultades documentadas por la Contraloría y organismos internacionales son reflejo directo de los retos que enfrenta la Empresa de Servicios Públicos de La Vega; con la ausencia de mecanismos eficientes de trazabilidad y control fiscal ha llevado a la entidad a enfrentar un déficit financiero considerable y riesgos administrativos relacionados con el incumplimiento de normativas tributarias.

2.2 Marco Teórico

La gestión pública contemporánea comprende el cumplimiento normativo tradicional y se orienta hacia el logro de resultados específicos que prioricen la transparencia, trazabilidad y eficiencia en las acciones estatales, de esta manera, la eficiencia no se limita únicamente al ahorro de recursos, también implica cumplir de manera clara y oportuna con las responsabilidades institucionales.

Chávez-Rivas (2024) afirman que la modernización de la gestión pública debe fundamentarse en tres pilares esenciales, la gestión orientada a resultados, el aprovechamiento de tecnologías de la información y la cultura organizacional enfocada en el servicio al ciudadano; estos elementos han demostrado mejorar de manera significativa la eficiencia administrativa y la percepción de confianza en las instituciones.

De otra parte, Ramírez y Huancas (2021), en un estudio sobre gobiernos locales concluyen que, la implementación de herramientas como la rendición de cuentas, la planificación estratégica y la simplificación administrativa permite a las entidades públicas optimizar procesos fiscales y contables, incluso con recursos financieros limitados.

Además, hay estudios sobre transparencia y control social en América Latina que destacan que las mejoras en esta materia se han observado principalmente en aquellas entidades que adoptaron sistemas de monitoreo interno y mecanismos participativos; demostrando que estas estrategias fortalecen la capacidad estatal para cumplir con sus obligaciones fiscales y legales.

Organismos como la OCDE (2021) y la CEPAL (2022) continúan promoviendo la gestión por resultados como un modelo clave para fortalecer la eficiencia estatal, de manera que se prioriza la asignación y evaluación de recursos públicos con base en metas claras y medibles, importantes para procesos como la declaración y pago de tributos.

En Colombia, el Modelo Estándar de Control Interno (MECI, 2022), se presenta como una herramienta que permite identificar riesgos y mejorar los procedimientos internos de las entidades públicas, adicional a esto, las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP, 2018) ofrecen directrices técnicas que garantizan el registro y reconocimiento adecuado de los pasivos fiscales, asegurando la trazabilidad y la legalidad en todas las etapas.

Estas referencias evidencian la importancia de un modelo de control que, además de cumplir con la normativa, incorpore estándares técnicos y mejores prácticas de gestión para garantizar un mejor servicio y minimizar riesgos legales y financieros.

2.3 Marco Conceptual

En esta investigación se contemplan conceptos clave que permiten comprender los elementos involucrados en el problema identificado y en la propuesta de solución; a

continuación, se presentan dichos términos, con sus respectivas definiciones, de acuerdo con fuentes confiables en el ámbito contable, fiscal y administrativo:

Tributo: Obligación en dinero que el Estado exige a los ciudadanos y entidades para financiar el gasto público (Ministerio de Hacienda, 2020).

Retención en la fuente: Mecanismo de recaudo anticipado de impuestos, donde el agente retenedor descuenta un valor al beneficiario del pago y lo transfiere al Estado (DIAN, 2023).

Agente retenedor: Sujeto obligado por ley a practicar y consignar las retenciones tributarias al fisco (Estatuto Tributario, Art. 368).

Declaración tributaria: Documento mediante el cual el contribuyente reporta ante la administración tributaria las bases, tarifas y valores retenidos o causados (DIAN, 2023).

Eficiencia del gasto público: Uso adecuado de los recursos públicos para obtener los mejores resultados posibles con el menor costo (OCDE, 2021).

Control fiscal: Proceso mediante el cual se verifica el cumplimiento legal, financiero y administrativo en la gestión de los recursos públicos (Contraloría General de la República, 2021).

Control interno: Conjunto de políticas y procedimientos que buscan garantizar la efectividad operativa, la confiabilidad de la información y el cumplimiento de normas (Función Pública, 2022).

Sistema contable: Herramienta de registro y organización de la información financiera de una entidad, fundamental para la toma de decisiones y la rendición de cuentas (NICSP, 2018).

Trazabilidad: Capacidad de identificar el origen, desarrollo y destino de un proceso o transacción contable y fiscal (ISO 9001, 2015).

Sanción tributaria: Penalización económica impuesta por la autoridad fiscal debido al incumplimiento de deberes formales o sustanciales (Estatuto Tributario, Art. 634).

Interés moratorio: Valor adicional que debe pagar un contribuyente cuando no realiza oportunamente sus obligaciones tributarias (Estatuto Tributario, Art. 635).

Gestión por resultados: Enfoque que busca lograr eficiencia y eficacia en la administración pública mediante el cumplimiento de objetivos medibles (DNP, 2020).

Causación contable: Reconocimiento de un hecho económico en el momento en que ocurre, sin necesidad de que haya un movimiento de efectivo (NICSP, 2018).

Obligación fiscal: Deuda que se genera por la aplicación de una norma tributaria a un hecho imponible (DIAN, 2023).

Rendición de cuentas: Proceso mediante el cual las entidades públicas informan a la ciudadanía y a los organismos de control sobre su gestión (Función Pública, 2022).

Auditoría interna: Proceso mediante el cual se evalúan los sistemas de control y las operaciones de una entidad para mejorar su eficiencia y garantizar el cumplimiento normativo (Contraloría General de la República, 2021).

Contingencias fiscales: Situaciones que implican posibles obligaciones económicas para una entidad, derivadas de eventos inciertos como demandas legales o ajustes tributarios (Contaduría General de la Nación, 2018).

Cultura organizacional: Conjunto de valores, normas y prácticas que influyen en la forma en que los empleados de una entidad llevan a cabo sus funciones (Función Pública, 2022).

Déficit financiero: Situación en la que los gastos de una entidad superan los ingresos disponibles, generando desequilibrios económicos (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020).

Gestión del riesgo fiscal: Proceso que busca identificar, evaluar y mitigar los riesgos que pueden afectar la estabilidad económica de una organización (Contraloría General de la República, 2021).

Normas Internacionales de Auditoría: Directrices adoptadas en Colombia para la auditoría de estados financieros, con base en la Ley 1314 de 2009 (Consejo Técnico de la Contaduría Pública, 2018).

Obligación contingente: Compromiso financiero posible que surge a partir de un evento futuro incierto y cuya materialización depende de factores externos (Contaduría General de la Nación, 2018).

Recaudo tributario: Proceso mediante el cual las entidades públicas aseguran el ingreso de los recursos fiscales derivados de impuestos y retenciones (DIAN, 2023).

Sistema de Información Contable: Herramienta tecnológica utilizada en Colombia para registrar y analizar datos financieros, regulada por la Contaduría General (CGN, 2018).

Trazabilidad fiscal: Capacidad de rastrear de forma precisa cada etapa en la gestión de recursos tributarios, como exige el Estatuto Tributario Nacional (Decreto 624 de 1989).

La metodología utilizada en el desarrollo de esta investigación constituye un ejercicio analítico-descriptivo para poder dimensionar de forma agregada el rezago fiscal y administrativo de las retenciones o estampillas del periodo 2020 al 2023 los cuales serán examinados detalladamente, no se pretende sustituir la liquidación técnica, individualizada, y cronológica emitida o realizada por una autoridad tributaria local, departamental o nacional para cada periodo mensual o anual.

2.4 Marco Legislativo

El presente trabajo se sustenta en un conjunto de normas jurídicas de orden constitucional, legal y reglamentario que establecen las responsabilidades fiscales de las entidades públicas.

Tabla 1 *Marco Normativo*

Normatividad	Descripción
Constitución Política de Colombia (1991)	En sus artículos 338 y 363 se establece el principio de legalidad tributaria, que obliga a que todos los tributos, tarifas y hechos generadores estén definidos por la ley. El artículo 209 también exige que la función administrativa se desarrolle bajo principios de eficiencia, eficacia, moralidad y transparencia.
Ley 80 de 1993	Regula la contratación estatal, estableciendo que las entidades deben practicar las retenciones correspondientes en los pagos derivados de los contratos públicos.
Ley 142 de 1994	En su calidad de norma reguladora de los servicios públicos domiciliarios, define la naturaleza jurídica y los deberes fiscales de las empresas prestadoras del servicio, incluyendo el cumplimiento de obligaciones tributarias.

Normativa	Descripción
Ley 87 de 1993	Establece las directrices del Sistema de Control Interno en entidades del Estado, como herramienta para garantizar la legalidad, eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos.
Estatuto Tributario Nacional (Decreto 624 de 1989)	Define el marco normativo de las obligaciones tributarias, incluyendo la retención en la fuente como mecanismo de recaudo anticipado (artículos 368 a 370). También regula las sanciones por incumplimiento (artículos 634 a 637) y el interés moratorio (artículo 635).
Guía MECI (2022)	Emitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública, promueve la implementación de sistemas integrales de control que incluyen procesos para la gestión de riesgos fiscales, seguimiento de pagos y monitoreo del cumplimiento normativo.
Acuerdo No. 013 de 2021	Este acuerdo, adoptado por el Concejo Municipal de La Vega, regula el Estatuto de Rentas Municipal. Establece tributos, tarifas y hechos generadores para garantizar la sostenibilidad financiera. Además, promueve la transparencia y la eficiencia en la administración de recursos públicos, fundamentándose en los artículos 287 y 313 de la Constitución Política de Colombia.
Acuerdo No. 018 de 2024	Modifica el Acuerdo 013 de 2021, adicionando la tarifa de la estampilla Procultura (artículo 4) y modificando la tarifa de la tasa Prorecreación y Deporte (artículo 5).
Resolución No. 073 de 2026 (EAAA de La Vega E.S.P.)	Expedida por el Gerente el 4 de junio de 2026, establece el procedimiento interno y las responsabilidades funcionales para el pago de retenciones, contribuciones, tasas, tarifas y multas a entes de control, entidades territoriales y autoridades ambientales, fijando un plazo máximo de seis (6) días hábiles y asignando responsabilidades al Área

Normatividad	Descripción
	de PQR'S, la Secretaría General, el Gerente y la Oficina de Control Interno.

Capítulo 3. Método

De acuerdo con la propuesta metodológica desarrollada por Sampieri, Collado y Lucio (2021), toda investigación debe iniciar con una clara delimitación del enfoque, tipo de estudio, diseño y técnicas empleadas. A partir de esta base teórica, se estructura la metodología del presente trabajo de investigación como se expone a continuación.

3.1 Tipo, Enfoque y Diseño de la Investigación

Este estudio se enmarca en el enfoque cuantitativo, ya que se trabajó con datos reales y verificables provenientes de los registros contables y tributarios de la Empresa de Servicios Públicos de La Vega. La información permitió describir, medir y analizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias por concepto de retenciones entre los años 2020 y 2023.

El diseño de la investigación es no experimental y de corte transversal. No se manipularon variables, sino que se analizaron hechos ocurridos en el pasado reciente a partir de documentos oficiales, registros contables y soportes contractuales. El corte transversal permitió trabajar con información de un periodo definido (2020–2023).

3.2 Hipótesis

La implementación de un modelo de control contable y tributario, basado en la trazabilidad de las retenciones practicadas a contratistas, mejora significativamente la eficiencia

en la declaración y el pago de tributos municipales por parte de la Empresa de Servicios Públicos de La Vega durante el periodo 2020–2023.

3.2.1 Hipótesis Nula

La implementación de un modelo de control contable y tributario basado en trazabilidad no tiene un efecto significativo sobre la eficiencia en la declaración y el pago de tributos municipales derivados de las retenciones practicadas a contratistas en la Empresa de Servicios Públicos de La Vega durante el periodo 2020–2023.

3.3 Plan de Trabajo

3.3.1 Técnicas e Instrumentos de Recolección

Se utilizó como técnica principal la revisión documental. Se recopilieron los contratos celebrados por la entidad durante el periodo estudiado, sus adiciones, los certificados de retención, los comprobantes contables, los reportes de pagos y otros documentos relacionados con las obligaciones tributarias.

Como instrumento de recolección y análisis se empleó una matriz de trazabilidad, diseñada en Excel, que permitió registrar la información clave de cada contrato: fechas de causación y pago, base gravable, valor retenido, tipo de tributo, soporte de declaración, y observaciones de cumplimiento.

3.3.2 Población y Muestra

La población estuvo conformada por todos los contratos de prestación de servicios, suministro, obra, arrendamiento y asesoría firmados por la Empresa de Servicios Públicos de La Vega entre los años 2020 y 2023, en los cuales se hayan practicado o debido practicar

retenciones tributarias.

No se aplicó ningún tipo de muestreo, teniendo en cuenta que el estudio tiene un enfoque censal, es decir, se trabajó con la totalidad de los contratos disponibles durante ese periodo, garantizando una visión completa y precisa del problema.

3.3.3 Análisis de la Información

La información recolectada se organizó en la matriz de trazabilidad y se analizaron mediante estadística descriptiva básica, con porcentajes de cumplimiento, número de contratos con omisiones, valores acumulados por tributo, y tiempos promedio de retraso en las declaraciones.

Dicho análisis permitió establecer patrones, identificar falencias y diseñar un modelo de control con acciones concretas y ajustadas a la realidad operativa y normativa de la entidad; así que esta metodología responde a los lineamientos sugeridos por Sampieri et al. (2021), al combinar el análisis cuantitativo de datos reales con el diseño de propuestas prácticas orientadas a resolver una problemática institucional claramente identificada.

3.3.4 Cronograma

Para el cumplimiento del proceso de investigación, se presenta el plan de trabajo estructurado en fases, con sus respectivas actividades y tiempos estimados:

Tabla 2. Cronograma

Fase	Actividad Principal	Descripción de la Actividad	Duración Estimada
Fase 1	Recolección documental	Búsqueda, almacenamiento y clasificación de contratos, registros contables y certificados de retención.	Septiembre 2025

Fase Matriz de trazabilidad Diseño del instrumento y cargue de datos en la matriz Excel con las variables fiscales. Octubre 2025

Fase 3	Fase	Actividad Principal	Descripción de la Actividad	Duración Estimada
	Fase 4	Fundamento teórico y legal	Revisión bibliográfica.	Mayo 2026
	Fase 5	Propuesta y redacción final	Construcción del modelo de control y redacción del informe final.	Julio 2026

Capítulo 4. Identificación del Universo Contractual y Obligaciones Tributarias

4.1 Proceso de recolección y consolidación documental

La identificación del universo contractual de la Empresa de Servicios Públicos de La Vega, Cundinamarca, para el periodo comprendido entre los años 2020 y 2023, se desarrolló mediante un proceso de recolección documental de carácter censal, dirigido a reconstruir la totalidad de las relaciones contractuales que la entidad suscribió durante dicho lapso. La información se obtuvo a través de dos fuentes complementarias: por un lado, la solicitud formal de información dirigida a la administración de la empresa, mediante la cual se accedió a las relaciones internas de contratación, los comprobantes contables y los auxiliares de las cuentas asociadas a retenciones y estampillas; y por otro, la consulta del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), que permitió verificar la existencia, el objeto, el contratista y los valores registrados de cada proceso contractual publicado por la entidad.

Una vez que fueron recopilados la información, se procedió a su depuración y consolidación en una matriz de trabajo organizada según su vigencia fiscal (2020, 2021, 2022 y 2023), en la cual se unificaron los criterios de clasificación empleados por la entidad, que variaron ligeramente de un año a otro en su nomenclatura interna bajo cinco categorías homogéneas.

- Prestación de Servicios,
- Suministro,
- Arrendamiento,
- Obra y
- Asesoría.

Esta estandarización resultó necesaria dado que los formatos de relación de contratación de 2020 y 2021 diferían en su estructura de columnas respecto de los empleados en 2022 y 2023, especialmente, en lo referente a la discriminación de adiciones contractuales y valores ejecutados.

El resultado de este proceso es una base consolidada de 328 contratos suscritos durante el periodo objeto de estudio, la cual constituye el insumo primario para el análisis fiscal que se desarrolla en los capítulos subsiguientes y que permite, a su vez, dimensionar el universo sobre el cual debieron practicarse, declararse y pagarse las retenciones tributarias correspondientes.

4.2 Caracterización de la población contractual

Con el fin de ofrecer una visión holística de la contratación de la entidad desde la óptica fiscal, a continuación, se presenta la caracterización de la población identificada, clasificada por año y por tipología contractual; para cada categoría se indicó la cantidad de contratos suscritos y el valor bruto total movilizado, entendido este último como la sumatoria de los valores contractuales iniciales más sus respectivas adiciones.

Tabla 4 Caracterización de la Población Contractual, Empresa de Servicios Públicos de La Vega (2020–2023)

Tipo de Contrato	2020	2021	2022	2023	N.º Total	Valor Bruto Total
Arrendamiento	1	1	1	1	4	\$133.000.000
Asesoría	2	1	0	0	3	\$87.133.333
Obra	3	0	0	1	4	\$114.491.331
Prestación de Servicios	71	53	58	44	226	\$2.728.297.534

Tipo de						
Contrato	2020	2021	2022	2023	N.º Total	Valor Bruto Total
Suministro	22	23	20	26	91	\$3.262.064.685
TOTAL	99	78	79	72	328	\$6.325.486.883

4.3 Análisis descriptivo de la contratación

El comportamiento contractual de la Empresa de Servicios Públicos de La Vega durante el periodo 2020–2023 evidencia una notable estabilidad en el volumen anual de recursos movilizados, con montos que oscilan entre \$1.479 y \$1.750 millones por vigencia, para un valor bruto total acumulado de \$6.325.486.883 en 328 contratos; sin embargo, en esta estabilidad agregada se observa una tendencia decreciente en el número de contratos suscritos, pasando de 99 en 2020 a 72 en 2023, y acompañada de un incremento proporcional en el valor promedio por contrato, lo que sugiere una progresiva consolidación de procesos contractuales de mayor cuantía, particularmente en la modalidad de suministro.

Una vez se analiza la tipología contractual, se destaca que Suministro y Prestación de Servicios concentran, conjuntamente, el 94,7% del valor bruto total movilizado por la entidad (\$5.990.362.219 de \$6.325.486.883), y el 96,6% del número total de contratos (317 de 328 contratos). Los contratos de Suministro, aunque no son los más numerosos, representan la mayor participación en valor (51,6% del total), explicado principalmente por los contratos de suministro de combustible para el parque automotor, cuyos montos anuales superan los \$180 millones; por su parte, la Prestación de Servicios es la tipología con mayor recurrencia (226 contratos, 68,9% del total), asociada mayoritariamente a la vinculación de personal de apoyo administrativo, operativo y profesional.

Esta caracterización resulta determinante para el análisis tributario, en la medida en que tanto los contratos de Prestación de Servicios como los de Suministro, Arrendamiento y Obra configuran, de manera recurrente, el hecho generador de la obligación de practicar retención en la fuente en cabeza de la Empresa de Servicios Públicos de La Vega, en su calidad de agente retenedor, de conformidad con el artículo 368 del Estatuto Tributario Nacional (Decreto 624 de 1989). En efecto, al tratarse de pagos o abonos en cuenta realizados a personas naturales y jurídicas por concepto de honorarios, servicios, arrendamientos, suministros y compras, la entidad estaba obligada a practicar, declarar y consignar las retenciones a título de renta, así como los tributos municipales aplicables estampillas Pro Adulto Mayor, Pro Cultura y contribución para el deporte, entre otros en los términos establecidos por el Acuerdo Municipal No. 013 de 2021, que regula el Estatuto de Rentas del municipio de La Vega y define los hechos generadores, bases gravables y tarifas de dichos tributos.

En consecuencia, cada uno de los 328 contratos identificados constituye, en principio, un hecho económico susceptible de generar una obligación tributaria formal y sustancial para la entidad, cuyo cumplimiento efectivo o su ausencia se examina de manera detallada en el Capítulo 5 del presente trabajo.

Capítulo 5. Diagnóstico del Cumplimiento Fiscal e Inconsistencias Detectadas

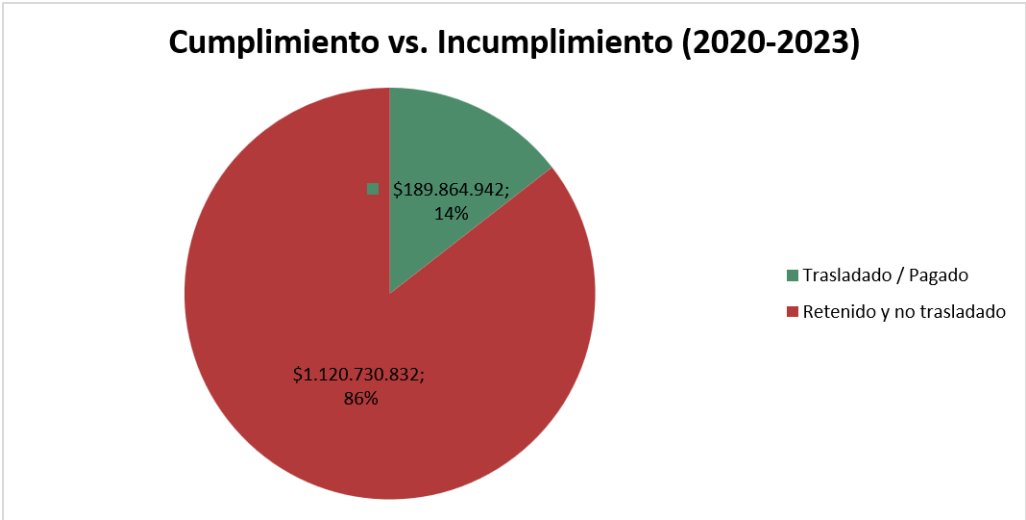
El presente capítulo desarrolla el núcleo crítico del diagnóstico, dando respuesta al Objetivo Específico 2 de la investigación: verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales asociadas a cada contrato y determinar las inconsistencias existentes. Para ello se aplicó estadística descriptiva básica sobre la información extraída del auxiliar contable de la cuenta de estampillas y contribuciones municipales (cuenta 24369002 y subcuentas asociadas), correspondiente a las vigencias 2020 a 2023, cotejando los movimientos de crédito, causación de

la retención en el momento del pago al contratista, frente a los movimientos de débito, traslado o pago efectivo de dichos valores a la Secretaría de Hacienda Municipal.

5.1 Análisis de Cumplimiento vs. Incumplimiento

La comparación agregada entre el valor causado (retenido a los contratistas) y el valor efectivamente trasladado a la administración municipal, para el periodo 2020–2023, arroja un resultado que confirma la magnitud de la problemática planteada en el Capítulo 4. Del total causado de \$1.310.595.773,75, la empresa únicamente trasladó \$189.864.941,55, equivalentes al 14,49% del total. El 85,51% restante \$1.120.730.832,20 corresponde a retenciones que fueron efectivamente practicadas a los contratistas al momento del pago, pero que nunca fueron consignadas ante la Secretaría de Hacienda Municipal.

Figura 1 Cumplimiento vs. Incumplimiento (2020-2023)



Este comportamiento no resulta homogéneo dentro de la organización, mientras que las retenciones de carácter nacional, correspondientes a Reteiva, Retefuente por compras y servicios presentan un cumplimiento del 100% es decir, fueron declaradas y pagadas oportunamente a la

DIAN, las estampillas y contribuciones de destinación municipal presentan tasas de cumplimiento que oscilan entre el 5,6% y el 15,5%; esta diferencia sugiere que la falencia no radica en la capacidad operativa de la entidad para trasladar recursos retenidos, sino en la ausencia de un mecanismo de control y de un calendario tributario municipal claramente incorporado a los procesos administrativos, sumado a la alta rotación del personal contable responsable de dicha gestión durante el periodo y a la falta de trazabilidad entre el momento de la causación contable y el momento en el que legalmente debía presentarse la declaración ante la Secretaría de Hacienda de La Vega.

5.2 Cuantificación del impacto por tipo de tributo

La clasificación por tipo de tributo permite identificar cuáles retenciones concentran el mayor riesgo fiscal para la entidad; la Estampilla Pro Adulto Mayor es, con amplio margen, la más problemática, porque de \$832.344.200 causados durante el periodo, solamente se trasladaron \$46.818.510 (5,6%), dejando un saldo pendiente de \$785.525.730, cifra que por sí sola representa el 70,1% del total de la contingencia identificada.

Figura 2 Saldo pendiente de traslado por tipo de tributo municipal (2020–2023)

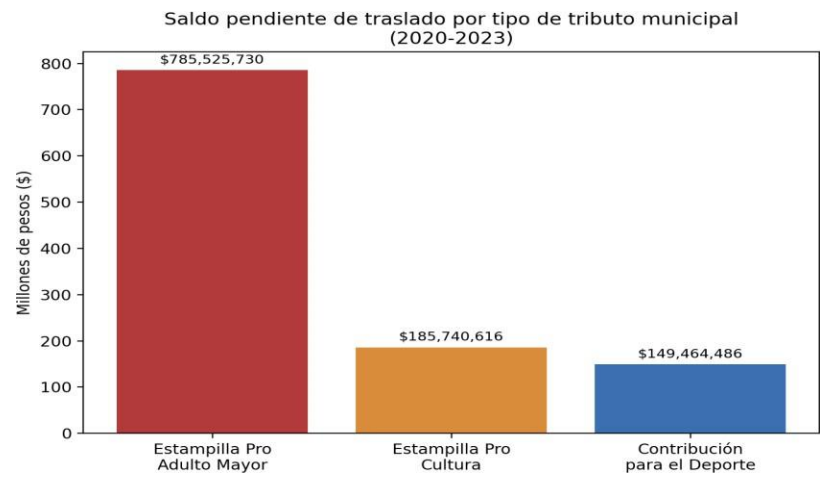


Tabla 5 Cuantificación del impacto por tipo de tributo (valores causados, trasladados y pendientes)

Tipo de Tributo / Estampilla		Valor Causado (Retenido)	Valor Traslado (Pagado)	Saldo Pendiente
Adulto	Estampilla Pro	\$832.344.200	\$46.818.510	\$785.525.730
	Mayor			
Cultura	Estampilla Pro	\$197.444.900	\$11.704.263	\$185.740.616
el	Contribución para	\$176.817.403	\$27.352.917	\$149.464.486
	Deporte			
FONSET /	Contribución			
	Otras Retenciones	\$103.989.250	\$103.989.250	\$0
Nacionales				
TOTAL		\$1.310.595.774	\$189.864.941	\$1.120.730.832

Le siguen en magnitud la Estampilla Pro Cultura, con un saldo pendiente de

\$185.740.616, y la Contribución para el Deporte, con \$149.464.486. En conjunto, las tres estampillas de destinación municipal explican el 100% del déficit identificado, mientras que las retenciones de carácter nacional no representan riesgo alguno, al haberse declarado y pagado dentro de los plazos correspondientes.

5.3 Medición de la Extemporaneidad (Tiempos de Retraso)

Para las partidas que efectivamente llegaron a trasladarse aunque de forma tardía, se estimó el tiempo de retraso comparando la fecha promedio ponderada de causación de la retención con la fecha promedio ponderada del movimiento de débito (traslado) registrado en el

auxiliar contable. Esta metodología constituye una aproximación razonable ante la ausencia de un registro explícito de fechas de declaración ante la Secretaría de Hacienda, y debe entenderse como una estimación referencial y no como el cálculo oficial de extemporaneidad, el cual correspondería validar directamente con dicha entidad.

Tabla 6 *Tiempo estimado de retraso entre causación y traslado de estampillas municipales, por vigencia*

Vigencia	Causación Promedio	Traslado Promedio	Retraso Estimado
2020	Abr. 2020	Ago.–Sep. 2020	~145 días (4,8 meses)
2021	Mar. 2021	May.–Jul. 2021	~73 días (2,4 meses)
2022	Mar. 2022	Dic. 2022	~304 días (10,1 meses)
2023	Ene.–Dic. 2023	Sin traslado registrado	Indeterminado (0% pagado)

El retraso promedio ponderado por el monto efectivamente trasladado, para el conjunto de las tres estampillas municipales durante 2020–2022, se estima en 206 días (aproximadamente 6,9 meses). La vigencia 2023 constituye el caso más grave, al no registrar traslado alguno de los valores causados, por lo que el retraso es, a la fecha de corte del presente estudio, indeterminado y continúa acumulándose.

Este retraso tiene una consecuencia financiera directa: de acuerdo con el artículo 635 del Estatuto Tributario Nacional aplicable también a los tributos municipales por disposición de su párrafo, todo pago tardío de una obligación tributaria genera intereses moratorios, liquidados diariamente a la tasa de interés equivalente a la tasa de usura vigente certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia para la modalidad de crédito de consumo, menos dos puntos porcentuales. Adicionalmente, la falta de declaración o pago dentro de los plazos expone

a la entidad a la sanción por extemporaneidad, equivalente al 5% del valor a cargo por cada mes o fracción de mes de retraso, con un tope máximo del 100% del valor de la obligación, en concordancia con el régimen sancionatorio del Estatuto Tributario aplicado de manera similar en el ámbito municipal.

5.4 Estimación de Contingencias Fiscales Actualizadas

Con base en lo anterior, se procedió a actualizar la estimación del déficit financiero de la entidad, inicialmente calculado en el planteamiento del problema en un valor superior a

\$600.000.000. El presente diagnóstico, sustentado en la evidencia documental recolectada, permite establecer que dicha cifra subestimaba considerablemente la magnitud real de la contingencia.

El capital omitido es decir, el valor efectivamente retenido a los contratistas y no trasladado a la Secretaría de Hacienda Municipal asciende a \$1.120.730.832, cifra que por sí sola casi duplica la estimación inicial. A este capital deben sumarse los intereses moratorios causados

desde la fecha de causación de cada retención hasta la fecha de corte del presente análisis y aplicando una tasa de referencia del 22,5% efectivo anual, coherente con las tasas certificadas por la Superintendencia Financiera de Colombia entre agosto de 2025 y enero de 2026 en

\$782.196.968. Adicionalmente, dado que la totalidad de los saldos pendientes superan los veinte meses de mora, la sanción por extemporaneidad alcanzaría, en el escenario más gravoso, el tope legal del 100% del capital omitido, es decir, otros \$1.120.730.832.

Tabla 7 *Estimación de la contingencia fiscal actualizada de la Empresa de Servicios Públicos de La Vega 2020–2023.*

Componente	Valor Estimado	Observación
Capital omitido (retenido y no trasladado)	\$1.120.730.832	Saldo pendiente, auxiliar contable 2020–2023
Intereses moratorios estimados (Art. 635 E.T., tasa ilustrativa 22,5% E.A.)	\$782.196.968	Interés simple sobre saldo pendiente, desde causación promedio hasta corte
Sanción por extemporaneidad estimada (tope 100% del capital, +20 meses de mora)	\$1.120.730.832	Escenario máximo de referencia; sujeto a liquidación oficial
CONTINGENCIA FISCAL TOTAL ESTIMADA	\$3.023.658.632	Escenario de referencia (máximo)

En consecuencia, la contingencia fiscal total estimada de la entidad se ubica en un rango que va desde \$1.902.927.800, capital más intereses, escenario conservador sin sanción, hasta

\$3.023.658.632 escenario máximo, incluyendo la sanción plena por extemporaneidad. Ambos escenarios superan ampliamente el umbral de \$600.000.000 señalado en el planteamiento del problema, lo que confirma la urgencia de implementar el modelo de control y evidencia la necesidad de que la actual administración adelante, de manera prioritaria, la liquidación oficial de estas obligaciones ante la Secretaría de Hacienda Municipal, así como la evaluación de las eventuales responsabilidades fiscales y disciplinarias a que haya lugar respecto de la administración saliente.

Es importante señalar que las cifras de intereses y sanciones aquí presentadas constituyen una estimación académica con el fin del dimensionamiento del riesgo, elaborada a partir de la información contable disponible y de una tasa de interés de referencia; su valor definitivo deberá ser objeto de liquidación oficial por parte de la Secretaría de Hacienda Municipal de La Vega y de validación por el área contable y jurídica de la entidad.

Capítulo 6. Parámetros de control y ruta de trazabilidad tributaria

Para la elaboración del presente capítulo, es importante aclarar que este asume un carácter propositivo y responde al Objetivo Específico 3 de esta investigación. En este se busca, en consecuencia, definir las reglas institucionales que impidan la recurrencia de las inconsistencias identificadas, registrando las bases conceptuales y normativas del modelo de control tributario que se formaliza en el capítulo final del presente trabajo.

6.1 Validación de la matriz de trazabilidad como instrumento permanente de control

La matriz que se elaboró en Excel empleada como herramienta de auditoría en el Capítulo 5 y construida a partir del auxiliar contable de la cuenta de estampillas y de la relación de contratación de la entidad, demostró ser un instrumento eficaz para reconstruir, de manera retrospectiva, el comportamiento de las retenciones durante el periodo 2020–2023; sin embargo, su utilidad no debe agotarse en el ejercicio investigativo, sino que se propone que dicha matriz sea adoptada formalmente por la Empresa de Servicios Públicos de La Vega como una herramienta de control interno de uso diario, y no como un instrumento de verificación aplicado únicamente cuando ya se ha configurado el incumplimiento.

Esta transformación de instrumento de auditoría a herramienta de control preventivo exige que su diligenciamiento deje de ser una actividad esporádica y se convierta en un

procedimiento obligatorio, ejecutado por el área contable y financiera en el mismo momento en que se causa cada retención. Para ello, se definen a continuación los campos mínimos que la matriz debe registrar de manera obligatoria, así como el responsable de cada uno:

Tabla 8 Campos obligatorios de la Matriz de Trazabilidad Tributaria como instrumento de control permanente

Campo		
Obligatorio	Descripción / Regla de Registro	Responsable
	Identificador único del contrato y su N.º Contrato / CDP Certificado de Disponibilidad Presupuestal.	Apoyo de Contratación/ Supervisor
	Fecha exacta del pago o abono en cuenta al Fecha de causación contratista, momento en que nace la obligación de retener.	Secretaría General
Tipo de tributo	Retención en la fuente nacional (renta, IVA) o tributo municipal (Estampilla Pro Adulto Mayor, Pro Cultura, Contribución para el Deporte, FONSET).	Asesor Contable
Base gravable valor retenido	Monto sobre el cual se calculó la y retención y valor efectivamente descontado.	Secretaría General
Fecha límite de declaración (calendario tributario)	Fecha máxima definida por el Acuerdo Municipal 013 de 2021 y su modificatorio, el Acuerdo 018 de 2024, o por el calendario DIAN.	Asesor Contable

Campo Obligatorio	Descripción / Regla de Registro	Responsable
Aprobación y firma de la Declaración	Autorización y firma del Representante Legal de la Entidad para realizar el pago correspondiente.	Gerente
Fecha real de declaración y pago	Fecha en que efectivamente se presentó la declaración y se consignó el valor, conforme al procedimiento de la Resolución 073 de 2026.	Secretaría General
Soporte de pago	Número de recibo oficial de pago o comprobante de consignación anexado digitalmente.	Secretaría General
Estado del registro	Cumplido / Pendiente / Extemporáneo, actualizado automáticamente según fechas.	Control Interno
Responsable del seguimiento	Funcionario encargado de verificar el cierre del ciclo para ese registro.	Gerente/Control Interno

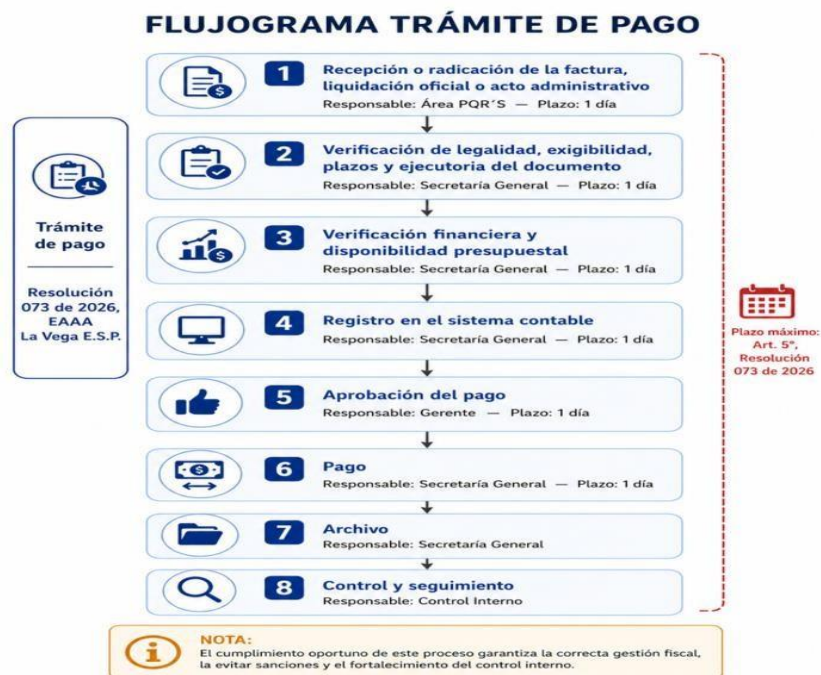
La institucionalización de estos campos permite que la entidad cuente, en todo momento, con información actualizada sobre el estado de cada obligación tributaria derivada de la contratación, cerrando la brecha de trazabilidad que, según lo evidenciado, permitió que el 85,51% de las retenciones causadas entre 2020 y 2023 nunca fueran trasladadas a la Secretaría de Hacienda Municipal. Se recomienda que la matriz sea alimentada de forma inmediata por el funcionario que efectúa el pago al contratista, y conciliada mensualmente por el área contable, de manera previa al cierre contable del periodo, como mecanismo de doble verificación.

6.2 Flujograma del Proceso de Retenciones

Con el propósito de estandarizar la ruta que debe seguir cada obligación desde que llega a la entidad hasta su pago efectivo, la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de La Vega

E.S.P. formalizó, mediante la Resolución No. 073 de 2026, estipula el trámite interno que se ilustra a continuación. El flujograma recoge, paso a paso, lo dispuesto en el artículo 5º de dicho acto administrativo, y asigna a cada etapa un responsable y un plazo específico.

Figura 3 Flujograma del proceso de retenciones y pago de obligaciones a entes de control



Nota. Elaboración propia, a partir de la Resolución No. 073 de 2026, EAAA de La Vega E.S.P.

El proceso inicia con la recepción o radicación de la factura, liquidación oficial o acto administrativo expedido por el respectivo ente de control; Secretaría de Hacienda Municipal, CAR, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, entre otros, a cargo del Área de

PQR'S. A partir de ahí, la Secretaría General asume la mayor parte del trámite: verifica la legalidad, exigibilidad, plazos y ejecutoria del documento, revisa la disponibilidad financiera y

presupuestal, y registra la obligación en el sistema contable. Cada una de estas etapas tiene un plazo de un día hábil.

Superada la verificación, el Gerente aprueba el pago y la Secretaría General lo ejecuta, también con un día hábil cada una. En conjunto, las seis primeras etapas desde la radicación hasta el pago deben resolverse dentro del plazo máximo de seis (6) días hábiles que fija el artículo 5° de la Resolución 073 de 2026. Cierran el proceso el archivo del expediente y el control y seguimiento a cargo de la Asesora de Control Interno, sin un plazo específico asociado, pero como parte integral del ciclo de cumplimiento.

Este flujograma reproduce fielmente el trámite ya adoptado por la entidad y constituye la ruta formal que debe seguir toda obligación una vez existe una liquidación oficial exigible. Vale la pena precisar que esta ruta parte del supuesto de que la obligación ya fue identificada y cuantificada; la trazabilidad de la retención desde el momento de su causación es decir, antes de que exista dicha liquidación oficial sigue dependiendo de la Matriz de Trazabilidad propuesta en el numeral 6.1, que es la que evita que la obligación se pierda de vista antes de llegar a esta etapa formal de pago.

6.3 Articulación con los Estándares de Control Público (MECI 2022) y la Gestión del Riesgo Fiscal

Los parámetros de control propuestos no constituyen una iniciativa aislada, sino que se sustentan técnicamente en el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), actualizado por el Departamento Administrativo de la Función Pública en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG, Decreto 1499 de 2017), y estructurado a partir de los cinco componentes del modelo estándar de control interno: Ambiente de Control, Gestión de Riesgos, Actividades de Control, Información y Comunicación, y Actividades de Monitoreo. Esta

estructura, según la Función Pública, se articula además mediante un esquema de líneas de defensa que distribuye la responsabilidad de la gestión del riesgo entre los distintos niveles de la organización y no la concentra exclusivamente en la oficina de control interno.

Tabla 9 Articulación del modelo de control tributario propuesto con los componentes del MECI

Componente MECI (Modelo COSO)	Aplicación al Riesgo Fiscal de Retenciones	Mecanismo Propuesto
Ambiente de Control	Compromiso de la gerencia y del área contable con la cultura de cumplimiento tributario; asignación formal de responsables en el manual de funciones.	Resolución interna que formaliza la Matriz de Trazabilidad como instrumento oficial de control.
Gestión (Evaluación) de Riesgos	Identificación del riesgo fiscal por omisión o extemporaneidad en el traslado de retenciones como riesgo de alto impacto.	Mapa de riesgos fiscales con el hallazgo del Capítulo 5 como antecedente documentado.
Actividades de Control	Los siete pasos del flujograma de retenciones, con puntos de control cruzado entre de causación, calendario y pago.	Verificación obligatoria antes del cierre contable mensual.
Información y Comunicación	Reportes periódicos de la Matriz de Trazabilidad hacia la gerencia y la Secretaría de Hacienda	Informe mensual de estado de retenciones (cumplidas / pendientes / extemporáneas).

Municipal.

Auditoría trimestral

Seguimiento de Control cruzando la Matriz con los

Actividades de Interno (segunda línea de defensa) soportes de pago reales.

Monitoreo sobre el

Componen	Aplicación al Riesgo Fiscal	
te MECI (Modelo	de Retenciones	Mecanismo
COSO)		Propuesto
	cumplimiento del calendario	
	tributario.	

Nota. Elaboración propia, con base en el Departamento Administrativo de la Función Pública, estructura del MECI.

Bajo este marco, la Empresa de Servicios Públicos de La Vega actuaría, en primer lugar, como primera línea de defensa a través de la Secretaría General dependencia que, conforme al Acuerdo 003 de 2020 y a la Resolución 073 de 2026, concentra las funciones financieras, presupuestales y contables, y ejecuta la mayor parte de las etapas del flujograma, responsable directa del diligenciamiento oportuno de la Matriz de Trazabilidad. La Oficina de Control Interno constituye la segunda línea de defensa, con la función de control y seguimiento que la propia Resolución 073 de 2026 le asigna expresamente como etapa final del procedimiento, encargada de verificar periódicamente que los controles diseñados operen efectivamente, mediante el cruce entre la matriz, los soportes de pago y las declaraciones efectivamente presentadas ante la Secretaría de Hacienda Municipal.

Desde la perspectiva de la gestión del riesgo fiscal y conforme con los lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública sobre administración del riesgo en las entidades públicas, el riesgo de incumplimiento en el traslado de retenciones debe incorporarse formalmente al mapa de riesgos institucional como un riesgo de gestión de alto impacto y de alta probabilidad, dado el antecedente cuantificado en el Capítulo 5, el de una contingencia fiscal que oscila entre \$1.902.927.800 y \$3.023.658.632; Así que su tratamiento no puede limitarse a una corrección administrativa puntual, sino que debe traducirse en controles preventivos

permanentes, como los que se proponen aquí, y que estén orientados a blindar el presupuesto de la entidad frente a futuras erosiones de su liquidez y frente a la exposición a procesos de responsabilidad fiscal ante los organismos de control, en particular la Contraloría de Cundinamarca.

En conclusión, la validación de la Matriz de Trazabilidad como instrumento permanente, el flujograma estandarizado del proceso de retenciones y su articulación con los componentes del MECI conforman el enlace conceptual entre el diagnóstico desarrollado en los capítulos precedentes y el modelo de control tributario predictivo.

7. Conclusiones

La investigación permitió evidenciar que la Empresa de Servicios Públicos de La Vega presentó importantes debilidades en el control y seguimiento de las obligaciones tributarias derivadas de la contratación durante el periodo 2020-2023, especialmente en relación con las estampillas y demás tributos municipales.

El análisis documental demostró que a pesar de que las retenciones fueron practicadas a los contratistas, una parte significativa de estos recursos no fue declarada ni transferida oportunamente a la Secretaría de Hacienda Municipal, generando una contingencia fiscal de alta magnitud para la entidad.

La falta de mecanismos de trazabilidad, procedimientos estandarizados y controles preventivos, fue un factor que dio lugar a la acumulación de obligaciones pendientes, incrementando los riesgos financieros, administrativos y disciplinarios.

La matriz de trazabilidad que se diseñó durante la investigación demostró ser una herramienta eficaz para identificar inconsistencias, reconstruir el comportamiento histórico de las retenciones y facilitar el seguimiento permanente de las obligaciones tributarias.

La articulación del modelo propuesto con los principios del MECI fortalece el sistema de control interno y contribuye a una gestión pública más eficiente, transparente y orientada a la

prevención de riesgos fiscales.

La implementación del modelo de control tributario propuesto constituye una alternativa viable para mejorar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, reducir contingencias económicas y fortalecer la sostenibilidad financiera de la Empresa de Servicios Públicos de La Vega.

Referencias

Aguilar Villanueva, L. (2010). La hechura de las políticas públicas.

Banco Mundial. (2023). Resultados para el desarrollo: marco de gestión pública.

<https://www.worldbank.org>.

CEPAL. (2022). Gestión pública eficiente para el desarrollo sostenible en América Latina.

<https://repositorio.cepal.org>.

Chávez-Rivas, P. I. (2024). Modernización de la gestión pública en los diferentes niveles de gobierno en América Latina. Revista Nacional de Administración, 15(1), 71–85.

<https://www.scielo.sa.cr/pdf/rna/v15n1/1659-4932-rna-15-01-71.pdf>.

Consejo Técnico de la Contaduría Pública. (2018). Normas Internacionales en Colombia.

<https://www.ctcp.gov.co>.

Contraloría General de la República. (2021). Informe de auditoría fiscal territorial.

<https://www.contraloria.gov.co>.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2022). Modelo Estándar de Control Interno.

<https://www.funcionpublica.gov.co>.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020). Manual de gestión por resultados para entidades públicas. <https://www.dnp.gov.co>.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2023). Guía sobre retención en la fuente.

<https://www.dian.gov.co>.

Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de La Vega E.S.P. [EAAA]. (2026). Resolución No. 073 de 2026, por la cual se establece el procedimiento interno y las responsabilidades funcionales para el pago de obligaciones por concepto de retenciones, contribuciones, tasas, tarifas y multas a entes de control, entidades territoriales municipales,

inspección y vigilancia, regulación y autoridades ambientales. <https://www.eaaa-lavega-cundinamarca.gov.co/normatividad/resolucion-no-073-de-2026>.

ISO. (2015). Norma ISO 9001:2015 – Sistemas de gestión de calidad. <https://www.iso.org>.

Martínez, D., & Torres, L. (2020). Análisis del control fiscal en empresas de servicios públicos del departamento de Cundinamarca. *Revista de Administración Pública*, 24(2), 89–104.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Glosario tributario básico*. <https://www.minhacienda.gov.co>.

Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público [NICSP] – Contaduría General de la Nación. (2018). <https://www.contaduria.gov.co>.

OCDE. (2021). *Government at a glance: Latin America and the Caribbean 2021*. <https://www.oecd.org/gov/latin-america>.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventar el gobierno: Cómo el espíritu empresarial está transformando el sector público*. Editorial Paidós.

Ramírez, S., & Huancas, J. (2021). *Prospectiva y modernización en la gestión pública en gobierno local*. *Revista Científica de la Universidad César Vallejo*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9142757.pdf>.

Ruiz, R. (2023). *Gestión eficiente en el gobierno local: El rol de la simplificación administrativa*. *Revista de Ciencias Sociales*. https://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?pid=S2588-09692024000100107&script=sci_arttext.

Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, M. P. B. (2021). *Metodología de la investigación* (7.^a ed.). McGraw-Hill.