

# IV

## SISTEMA DEL TESORO

### **Parte B**

#### **Subsistema de Tesorería**

# Tabla de contenido

IVB

<b>1. ASPECTOS GENERALES DEL SUBSISTEMA DE TESORERÍA</b> .....	<b>262</b>
1.1. Definición del Subsistema de Tesorería . . . . .	262
1.2. Objetivos Fundamentales del Subsistema de Tesorería . . . . .	262
1.3. Relevancia del Subsistema de Tesorería . . . . .	263
<b>2. ELEMENTOS BÁSICOS DEL SUBSISTEMA DE TESORERÍA</b> .....	<b>264</b>
2.1. Elementos Normativos y Organizativos . . . . .	264
2.2. Elementos Técnicos . . . . .	265
2.2.1. Cuenta Única del Tesoro . . . . .	265
2.2.2. Programación de Caja . . . . .	267
2.2.3. Instrumentos de Financiamiento de Corto Plazo . . . . .	269
2.2.4. Gestión activa de caja - Gerencia de la Liquidez . . . . .	270
2.2.5. Órdenes de Pago . . . . .	271
2.2.6. Medios de Pago . . . . .	271
2.2.7. Conciliación Bancaria Automática . . . . .	273
<b>3. EL SUBSISTEMA DE TESORERÍA EN COLOMBIA</b> .....	<b>274</b>
3.1. Base Jurídica . . . . .	274
3.2. Organización Administrativa del Subsistema de Tesorería . . . . .	275
3.3. Principales Elementos que Actualmente Administra . . . . .	277
3.3.1. Programación de Caja . . . . .	277
3.3.2. Cuenta Única. Administración del SCUN . . . . .	280
3.3.3. Proceso de recaudación . . . . .	283
3.3.4. Gestión de Pagos . . . . .	285
3.3.5. Gestión de liquidez. Administración de operaciones activas y pasivas . . . . .	288

3.4. Productos que Genera el Subsistema de Tesorería . . . . .	290
3.4.1. Flujo de Caja . . . . .	290
3.4.2. Estados Financieros del Tesoro y Deuda Pública . . . . .	291
<b>4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA . . . . .</b>	<b>292</b>
4.1. Fortalezas . . . . .	292
4.2. Debilidades . . . . .	292
4.2.1. Relativa baja interacción entre la programación de la ejecución del presupuesto y la del flujo de caja . . . . .	293
4.2.2. La herramienta de la Cuenta Única evidencia ciertas limitaciones de eficiencia . . . . .	293
4.2.3. Fragmentación en el uso de sistemas de gestión de activos y pasivos financieros . . . . .	294
4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas . . . . .	294
4.3.1. Seguimiento conjunto del PAC entre Presupuesto y Tesorería . . . . .	294
4.3.2. Disminución de los tiempos de traslado de fondos recaudados a la CUN . . . . .	294
4.3.3. Modelo de gestión de pagos que reduzca al mínimo el traslado de fondos a cuentas bancarias de las pagadurías . . . . .	295
4.3.4. Interoperabilidad del Sistema de gestión en la administración de activos y pasivos financieros con el SIIF . . . . .	295
4.3.5. Régimen de remisión de información del stock de activos financieros y flujo de fondos de las entidades del SPNF que se encuentran por fuera del SCUN, con el objetivo de centralizar a futuro la administración de dichos recursos por parte de la DGCPTN . . . . .	296
4.3.6. Gestión de liquidez de recursos públicos administrados por privados . . . . .	297

# 1. ASPECTOS GENERALES DEL SUBSISTEMA DE TESORERÍA

---

## 1.1. Definición del Subsistema de Tesorería

El Subsistema de Tesorería está conformado por el conjunto de normas, principios, organizaciones públicas, políticas institucionales y procesos que regulan, intervienen o se utilizan para la recaudación, concentración, manejo, administración, pagos, gestión y custodia de los fondos y valores de propiedad o al cuidado del Estado.

El Subsistema de Tesorería es parte integrante de los sistemas que operan en forma integrada en la Gestión Financiera Pública, y es de especial interés su relación con los sistemas de Presupuesto, Contabilidad y Crédito Público, así como también con las agencias recaudadoras o dependencias encargadas de elaborar la estimación de los ingresos para poder confeccionar los escenarios de flujos estimados de caja.

Es materia central del Subsistema la gestión de la liquidez propiedad del Sector Público No Financiero, vinculado a lo que en términos contables suele asociarse a los conceptos de activos financieros y pasivos financieros que se acercan a su vencimiento.

Es preciso tener presente que el Subsistema incluye, no solo a la Tesorería General y todas las tesorerías institucionales, sino también a otros actores como los bancos comerciales en su condición de agencias de recaudación, el banco agente fiscal del Tesoro, las administraciones tributarias en tanto gestionan recursos líquidos de lo recaudado y a quienes realicen labores de custodia de valores y fondos.

## 1.2. Objetivos Fundamentales del Subsistema de Tesorería

El objetivo fundamental del Subsistema es garantizar la disponibilidad de fondos para cumplir oportunamente los compromisos de pago que debe atender el Tesoro público, derivados de los gastos que expresan la ejecución de la política fiscal.

En ese marco general, se identifican los siguientes objetivos específicos del Subsistema de Tesorería:

- Desarrollar y contar con capacidades técnicas para los pronósticos del flujo de caja, con el fin de brindar información oportuna (con anticipación) y confiable (de buena calidad) para la toma de decisiones en la gestión financiera.
- Percibir los ingresos de fondos y realizar los pagos de las obligaciones públicas de manera oportuna y eficiente (eficiencia operativa), ofreciendo información transparente tanto de la ejecución del flujo de fondos del Sector Público No Financiero como de todos los activos financieros que administra.
- Maximizar el rendimiento de los saldos de efectivo inactivos, dentro de un nivel de riesgo aceptable y claramente definido (eficiencia financiera de gestión de activos).

- Minimizar el costo financiero de las operaciones de cobertura de liquidez de corto plazo, en el marco de una buena coordinación con la política monetaria y la autoridad responsable de la misma (Banco Central).
- Avanzar en la provisión de servicios financieros y lineamientos generales del manejo de tesorería a las entidades públicas.

### 1.3. Relevancia del Subsistema de Tesorería

A lo largo de los últimos años y siguiendo las mejores prácticas internacionales, en particular en América Latina, la gestión de Tesorería fue creciendo en importancia y sumando herramientas que la modernizaron. Ha habido una transformación pasando de un rol de caja pagadora, meramente operativo de recaudación y pagos, a un rol de gerencia financiera, con criterios de eficiencia en la gestión de caja y administración integral de riesgos.

En la mayoría de los países de la región se ha implementado el uso de la Cuenta Única del Tesoro como instrumento central para la gestión centralizada de la liquidez, articulada con herramientas para el desarrollo de pronósticos del flujo de caja, así como también la incorporación de nuevos medios de recaudo y pago a beneficiario final, a partir de los avances tecnológicos que se han implementado en la materia.

En tal sentido, en la actualidad se tiene una visión más amplia del rol de la Tesorería Nacional, rectora de las tesorerías de todas las entidades que componen el sector público. Se le considera un actor importante de los mercados financieros locales y de la supervisión de los activos del Estado, participando en ese contexto en la coordinación de los aspectos de la política fiscal, con los de la política monetaria y cambiaria, en coordinación con el banco central.

Así mismo, el Subsistema de Tesorería dispone de los siguientes aspectos y principios en su organización y diseño:

- Centralización normativa y descentralización operativa. Es una característica que deriva del enfoque sistémico y refiere a la separación entre la centralización normativa que le compete al órgano rector y la descentralización operativa, que ubica la responsabilidad de las operaciones financieras en las unidades ejecutoras.
- Es un sistema único, uniforme, integrado y aplicable en los organismos del Sector Público que ejecutan procesos de percepción y uso de fondos. La delimitación del ámbito corresponde a la ley específica de cada país, en las que se pueden establecer excepciones en atención a disposiciones de rango constitucional o superior.
- Asume principios para una eficiente gestión de la liquidez, orientados a la debida aplicación del valor del dinero en el tiempo y la constitución de la Tesorería como fuente de ingresos y ahorros de costos. En ese sentido, debe procurar mantener los pagos al día que las contrataciones públicas establecen, de manera que se atiendan los compromisos a la par con la entrega de los bienes o servicios previstos en las mismas.

- Abarca tanto recursos presupuestales como no presupuestales. En sentido estricto, si bien la mayoría de los recursos líquidos administrados tienen naturaleza presupuestal, en atención al principio de universalidad, la gestión de tesorería también considera recursos de carácter no presupuestal, como fondos de terceros y las operaciones de recursos administrados a través de portafolio de liquidez.
- Debe estar soportado electrónicamente y garantizar la integridad de la información correspondiente a cada transacción ingrese al sistema una sola vez, alimente los registros relacionados y genere las salidas de información necesarias.
- Requiere un enfoque dinámico y omnicomprendivo respecto a los complejos procedimientos que tienen a la Tesorería como protagonista en dinámica y constante relación con el resto de los agentes del Gobierno.
- Aplica una visión integral de la administración del riesgo, en la cual se tienen en cuenta tanto activos como pasivos financieros, y se considera el impacto neto, por ejemplo, en los ingresos fiscales.

## 2. ELEMENTOS BÁSICOS DEL SUBSISTEMA DE TESORERÍA

---

### 2.1. Elementos Normativos y Organizativos

Las disposiciones normativas que regulen el Subsistema de Tesorería deberían contemplar idealmente los siguientes aspectos que delimiten sus competencias:

- Clara definición del ámbito de aplicación del Subsistema de Tesorería.
- Introducción de la Cuenta Única del Tesoro como instrumento central para la gestión de tesorería.
- Competencias de la Tesorería General para coordinar los aspectos vinculados a la elaboración de la programación de caja, flujos de información y alcance.
- Competencias de la Tesorería General para administración de excedentes temporales y para utilizar mecanismos de financiamiento de corto plazo.
- Coordinación de la gestión de caja con la gestión de la deuda pública.
- Órgano rector de las tesorerías de los organismos del Sector Público No Financiero, formulando lineamientos técnicos y mejores prácticas para la gestión.
- Facultad para actualización de la estructura organizacional.
- Preferencia en la utilización de medios de percepción y de pagos electrónicos, minimización o eliminación del uso de efectivo y de cheques como medios de pago.

- Respaldo para aprobaciones electrónicas, firma digital y sustitución de respaldos documentales por respaldos digitales (política de reducción de uso de papel).
- Gestión de cobranza de activos del Tesoro separada de la gestión de recaudo de los ingresos tributarios.

La estructura organizativa básica del Órgano Rector del Subsistema de Tesorería, función que se asigna a la Tesorería General Nacional, debería contemplar en su diseño, además de la delimitación clara del ámbito de aplicación desde la normativa, distintas áreas técnicas con las siguientes competencias:

- Coordinación de los aspectos vinculados a la elaboración de la programación de caja, flujos de información y alcance.
- Coordinación de las operaciones de administración de la liquidez del Tesoro, tanto para la administración de excedentes temporales como para la utilización de mecanismos de financiamiento de corto plazo.
- Administración de un Régimen de Cuenta Única del Tesoro y regulación del Sistema de Cuentas de los organismos del Sector Público No Financiero.
- Rectoría técnica de la Tesorería Central con las Tesorerías de los organismos del Sector Público No Financiero.
- Gestión de cobranza de activos financieros del Tesoro separada del rol de gestión de los ingresos tributarios.

## 2.2. Elementos Técnicos

### 2.2.1. Cuenta Única del Tesoro

Una buena gestión financiera pública tiene como requisito primordial asegurar que la liquidez del Sector Público No Financiero esté disponible para atender en forma oportuna sus obligaciones. Ello se logra a través de la creación de una Cuenta Única del Tesoro (CUT), que contribuya al uso eficiente de los recursos financieros y facilite su control.

La conformación de una CUT es un paso esencial en el proceso de modernización de la gestión de tesorería. Es el medio para centralizar los fondos públicos y permitir su manejo consolidado y un facilitador y potenciador de las reformas en la gestión de caja, que permite que las Tesorerías se transformen, avanzando más allá del antiguo rol de pagadores, para llegar a desempeñar funciones propias de una gerencia financiera moderna, adoptando mecanismos de pronóstico, planificación, financiamiento e inversión financiera eficientes, rentabilización de fondos y una gestión activa de caja, procurando la reducción de costos e incremento de ingresos.

Esta herramienta tiene como propósitos fundamentales: a) cumplir el principio de unidad de caja, minimizando los costos de financiamiento de corto plazo, y b) generar, a

partir de la centralización del flujo de fondos, mejores rendimientos y la producción de información financiera, presupuestal y contable de manera oportuna y confiable.

El alcance de la CUT dentro del Sector Público ha tenido experiencias diversas en el plano internacional. La cobertura mínima debe contemplar las entidades que conforman el Gobierno Central, mientras que el universo ideal que debería cubrir implica la incorporación de los fondos de las entidades que conforman los tres poderes de Gobierno (incluyendo el Legislativo y Judicial) y de todas las entidades descentralizadas que integran al Sector Público No Financiero y que consolidan en el Presupuesto Nacional (excluyendo unidades Sub Nacionales autónomas) cualquiera sea el origen y la naturaleza de los recursos que las financian.

Muchos países de América Latina han hecho esfuerzos en los últimos años para mejorar su gestión financiera mediante la adopción de la CUT, tanto aquellos en los que la abordan desde el enfoque de una unidad integrada de gestión de caja y deuda (Brasil, Colombia, Perú) como los que lo hacen con una unidad de tesorería separada de la de Crédito Público (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana, México, Honduras, Nicaragua, Panamá y Uruguay entre otros)<sup>1</sup>. Algunos países han avanzado más rápidamente que otros en las reformas, los modelos operativos, y el alcance y las funcionalidades de sus CUT han sido diversos.

Existen distintas modalidades de implementación de la CUT, el concepto fundamental de operación implica concentrar los ingresos de las distintas fuentes y conceptos que recaudan las entidades del Sector Público No Financiero, por tipo de moneda (nacional y extranjera). Por consiguiente, la administración de la liquidez queda concentrada exclusivamente en la Tesorería General, mientras que ésta administra y gestiona un sistema de cuentas virtuales o de registro, cuya función principal es preservar desde el recaudo, el origen y la titularidad de los recursos ingresados a la CUT, a los efectos de una adecuada programación y gestión de pagos.

El concepto central es que la Tesorería General asume funciones de “banco”, donde los organismos del Sector Público No Financiero se constituyen en los “clientes” de dicho banco, a partir de la gestión de las mencionadas cuentas virtuales que reemplazan a las cuentas a la vista en el sistema financiero.

Resulta conveniente para una adecuada gestión de la liquidez de la CUT, procurar la existencia de arreglos institucionales y operativos para estandarizar y minimizar los plazos entre la recaudación de una obligación tributaria o de otro ingreso de un contribuyente o responsable, y la disponibilidad real de esos fondos por parte de la Tesorería.

Persiste actualmente en América Latina una dispersión importante en ese sentido con los consiguientes costos financieros que debe asumir el Tesoro por las demoras en la percepción de los ingresos, ya sea por el costo de oportunidad que implica no poder invertir los fondos al no disponer de los mismos a tiempo, los esquemas de reciprocidad por servicios bancarios o por el eventual descalce con respecto a las obligaciones de pago que obligan a un escenario de cobertura de financiamiento oneroso de corto plazo.

<sup>1</sup> Fuente: “Gestión financiera pública en América Latina. La clave de la eficiencia y la transparencia”. Editores: Carlos Pimenta y Mario Pessoa. BID – FMI 2011.

Asimismo, es requisito fundamental para su buen funcionamiento, mantener un sistema de información integrado al presupuesto y a la contabilidad, que, tal como se mencionó, preserve la titularidad de los recursos, de acuerdo con las normas y a la identificación presupuestal de los mismos, a los efectos de apropiarlos correctamente en la programación y los pagos correspondientes.

Finalmente, otro aspecto medular para la operación de la CUT es la adopción de modelos de gestión de pagos para que los giros se realicen directamente al beneficiario final de la obligación que se cancela (proveedor, contratista, acreedor, empleados del Estado que perciben salarios, instituciones o personas que perciben subsidios, etc.). Dicho modelo evita los costos y saldos ociosos de transferencias de fondos entre instituciones públicas o a otras cuentas en entidades bancarias.

Para tal fin, toda vez que sea necesario reflejar una transacción presupuestal y patrimonial entre dos entidades públicas, donde una de ellas recauda y la otra gasta, deberá contarse con un esquema de cuentas virtuales no bancarias que la reflejen, integrando dichos registros financieros de ingreso y pago con el presupuesto y la contabilidad, sin ningún impacto en el sistema financiero.

La profundización de los aspectos mencionados en los últimos tres párrafos, tiene como objetivos la eficiencia en la gestión de caja (minimizar los costos del financiamiento de corto plazo y maximizar los rendimientos de la liquidez de corto plazo) y la disminución de los costos por servicios bancarios que son reemplazados por la gestión de Tesorería.

### 2.2.2. Programación de Caja

La programación de caja es una herramienta central para la gestión de tesorería, la misma ha crecido en importancia en los últimos años en la mayoría de los países de América Latina, con la incorporación progresiva de distintas técnicas de proyección y aplicativos de explotación de información que permiten la generación de escenarios acerca del flujo de fondos.

La elaboración del presupuesto de caja anual y su permanente actualización tiene como objetivos: a) la identificación con la suficiente anticipación de las necesidades o excedentes estimados del flujo de fondos, a los efectos de promover las decisiones de cobertura o inversión, y b) el monitoreo del resultado fiscal en base caja a los efectos de evaluar el desempeño esperado tanto en reglas fiscales como en los objetivos de política.

El presupuesto de caja debe mostrar el pronóstico de las futuras entradas y salidas de dinero para un determinado período de tiempo, usualmente el período presupuestal establecido. Este es generalmente un año calendario que coincide con el ciclo fiscal y se suele subdividir en trimestres o meses. A través de esta herramienta, será posible prever si existirá un déficit o un excedente de efectivo, considerando para estos efectos aquellos ingresos y egresos que se concretarán en el período presupuestal.

Al mismo tiempo, esta herramienta permite monitorear en base caja el cumplimiento de los objetivos de política macro fiscal, en cuanto al resultado primario y financiero, niveles de gasto y evolución de la deuda flotante del Tesoro Central en particular y de la mayor parte posible del Sector Público No Financiero, dependiendo del alcance y estructura institucional.

Si el presupuesto de caja anticipa que será necesario contar con un mayor efectivo, se puede solicitar oportunamente un financiamiento o el refinanciamiento de una deuda. Y, si se prevé un excedente de caja, se pueden evaluar opciones de inversión.

Puesto que el presupuesto de caja es una expresión en base caja de todo el proceso presupuestal, su calidad dependerá de la del presupuesto elaborado. De esa manera, se logrará que la información presupuestal sea útil para la toma de decisiones en cuanto a la gestión de los fondos.

En cuanto a las estimaciones de ingresos, resulta muy importante una adecuada articulación entre el organismo responsable de la gestión de recaudación de impuestos y la Tesorería.

Es necesario contar con un circuito de suministro de información periódica, a los efectos de que la Tesorería reciba como insumo de su programación de caja actualizaciones periódicas de las proyecciones de ingresos tributarios del año previstas en el presupuesto, así como también de las estimaciones mensuales y diarias, que contengan implícitamente el impacto en la estacionalidad de caja del calendario de vencimientos de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, y el impacto de la evolución de las variables macro económicas que influyen en los niveles de recaudación.

Con respecto al resto de los ingresos corrientes y de capital previstos en el presupuesto del ejercicio, resulta adecuado también que la Tesorería reciba periódicamente información por parte de los organismos responsables de la gestión de recaudación de los mismos, así como también contar con una buena base histórica de ejecución como apoyo de las estimaciones.

Del lado de las erogaciones, es relevante contar con herramientas que permitan una fluida articulación de la programación de la ejecución presupuestal de las entidades que lo conforman con la tesorería y su presupuesto de caja, a los efectos de su mejor elaboración y actualización periódica. Más concretamente, es necesario conocer al inicio del ejercicio qué gastos del presupuesto se encuentran comprometidos o resultan prioritarios, o son “fijos”, tales como los salarios o jubilaciones y pensiones, los vencimientos de los servicios de la deuda pública y la atención de los gastos de servicios básicos de funcionamiento de la administración.

Por otro lado, resulta relevante contar con mecanismos que permitan pronosticar el impacto en la estacionalidad de caja de los planes de contrataciones de bienes y servicios y de las certificaciones de las obras de inversiones y gastos de capital.

La articulación entre presupuesto y caja requiere compatibilizar el cumplimiento de las políticas globales, sectoriales e institucionales contempladas con el presupuesto anual y el ritmo de la percepción de los ingresos. Operativamente consiste en realizar

una distribución en sub períodos, usualmente meses, a lo largo del período presupuestal de los ingresos, gastos y financiamiento previstos en el presupuesto anual, con el fin de compatibilizar el ritmo de ejecución de los programas y proyectos con la disponibilidad de recursos para hacer frente al pago de las obligaciones generadas.

Por otra parte, la programación de caja se orienta a anticipar el comportamiento de los ingresos y egresos de efectivo, con el fin de tomar decisiones que permitan garantizar la disponibilidad de los fondos para hacer frente a las obligaciones y administrar eficientemente las disponibilidades. En ese sentido, la definición de cuotas de pago o límites financieros en la experiencia de algunos países mediante las cuáles se distribuye la disponibilidad para determinados sub períodos, es uno de los principales resultados de dicha programación.

Una adecuada programación de caja es un elemento fundamental para una eficiente gestión de la liquidez, puesto que no es posible rentabilizar saldos y utilizar instrumentos de financiación de manera eficiente si no se cuenta con un pronóstico del flujo de caja suficientemente preciso. Para ello se debe contar con recursos humanos debidamente capacitados, así como con herramientas y sistemas de información de calidad.

### 2.2.3. Instrumentos de Financiamiento de Corto Plazo

La utilización de instrumentos de financiamiento de corto plazo es un complemento de los medios tradicionales de financiamiento del déficit presupuestal, y se diferencian de estos últimos ya que su objeto específico es la cobertura estacional de las brechas de caja, financiando los descalces temporales entre los ingresos y salidas de fondos.

La Tesorería General dispone de liquidez para garantizar el cumplimiento oportuno de las obligaciones, tanto propias como de las entidades que previamente hayan depositado fondos en la Cuenta Única del Tesoro.

El uso de los instrumentos de corto plazo, lejos de sustituir la colocación de bonos de deuda interna y los convenios de préstamo, los complementa y genera espacios para lograr mejores condiciones en el mercado de capitales, especialmente cuando las colocaciones de bonos se realizan por medio de subasta, fomentando la creación de una curva de rendimientos de referencia.

Las actividades que se requieren para concretar el financiamiento de corto plazo dependen del instrumento que se utilice, siendo los más frecuentes las Letras del Tesoro (LT), las Líneas de Crédito (LC) o préstamos de títulos de Deuda Pública en el mercado de capitales.

Por otra parte, resulta habitual el mecanismo de préstamos interfondos de los mismos recursos que administra el Tesoro de propiedad de otra entidad o fondo público establecido por Ley.

En ese sentido, resulta necesario contar con un marco normativo que le de competencias a la Tesorería para el uso de esa facultad, además de la regulación en cuanto a la delimitación de cupos.

Una vez obtenido un financiamiento por medio de alguno de los instrumentos: préstamo de corto plazo (línea de crédito) o Letras del Tesoro, la oportuna atención de la obligación se realiza mediante el proceso de pago, tanto por concepto de amortización, que no tendrá impacto presupuestal ya que se destinó solo a la cobertura de la estacionalidad y no al financiamiento del presupuesto, como de los intereses que lógicamente impactan como gasto corriente arriba de la línea.

#### 2.2.4. Gestión activa de caja - Gerencia de la Liquidez

Uno de los objetivos de la centralización de los recursos de caja en la CUT (quizás el principal) es facilitar una gestión activa del efectivo, con el propósito de reducir los costos de financiamiento del Gobierno y obtener mayor rentabilización sobre los excedentes financieros. Una gestión activa de la Tesorería se puede definir como el conjunto de estrategias y procesos adoptados con el objetivo de optimizar los saldos de efectivo de corto plazo, bajo lineamientos explícitos de administración de la liquidez.

Por otra parte, la gestión activa de caja no solo busca la rentabilización, sino la optimización del efectivo, evitando endeudamiento de largo plazo no necesario.

Suele ser que las operaciones pasivas de corto plazo superen las activas, con lo cual es óptimo que su costo sea menor al endeudamiento de largo plazo como fuente sustituta.

En ese sentido, se debe buscar niveles adecuados de reservas o excedentes de liquidez en la CUT, invertirlos y mantener bajo control los riesgos operativos y de crédito que enfrentan estas operaciones. Además, se debe procurar minimizar los descalces entre ingresos y egresos de efectivo, adoptando mecanismos de coordinación entre la programación del flujo de caja y en la implementación de las operaciones de administración de liquidez. Por ejemplo, se puede identificar con la mayor precisión posible las fechas en las que se producen los ingresos de fondos de las distintas fuentes y las fechas en las que deben realizarse los pagos de las obligaciones presupuestales y las inversiones financieras.

En general, en los países de la eurozona y en el Reino Unido las Tesorerías mantienen un monto mínimo y relativamente estable en el Banco Central. El resto de los saldos en efectivo es invertido donde sea más conveniente (bajo condiciones de riesgo prudentes), consideradas las alternativas ofrecidas en el mercado financiero. Este monto mínimo es establecido como una meta y tiene que ser apoyado a través de la adopción de instrumentos financieros (como las Letras del Tesoro y los repos) que permitan alcanzarla, suavizando los picos y puntos bajos en los saldos.

Realizar un proceso de “sintonización cruda” (o bruta, o tosca) consiste en reducir las fluctuaciones semanales o mensuales utilizando operaciones de colocación de Letras del Tesoro; y la “sintonización fina” implica suavizar los saldos diarios mediante operaciones de recompra de títulos. Esto requiere mercados operativamente sofisticados y financieramente líquidos y capacidad dentro del Gobierno para preparar pronósticos de caja realistas (y monitorear su ejecución y actualizarlos si fuera necesario) y para participar

activamente en el mercado monetario. Así mismo requiere de una coordinación permanente con la autoridad monetaria, en el marco de las competencias de cada entidad.

Ese tipo de gestión propicia la reducción de la incertidumbre sobre la liquidez bancaria, facilita la política monetaria y puede contribuir a la reducción de la volatilidad de las tasas de interés a corto plazo. Además, un manejo del efectivo más eficiente contribuye al desarrollo del mercado de valores a corto plazo, lo que, a través de un círculo virtuoso, facilita una mejor gestión de los excedentes de la Tesorería.

Sin embargo, todavía son muy pocos los países de América Latina que han implementado mecanismos para una gestión de caja efectivamente activa. La mayoría de las Tesorerías de los países de la región siguen siendo muy pasivas en su gestión financiera, manteniendo sus disponibilidades en depósitos en el Banco Central. Este aspecto resulta de particular importancia a los efectos de facilitar la coordinación de las operaciones del Tesoro con los aspectos de la política monetaria que gestionan los bancos centrales.

### 2.2.5. Órdenes de Pago

Un elemento esencial para la gestión de tesorería lo constituye la “orden de pago”. Dicho comprobante o formulario debería constituirse en la instrucción de cuánto, a quien, cuando y con qué recursos debe pagar, por lo cual la suma de las mismas constituye la representación del indicador de deuda flotante que ingresa a Tesorería como un insumo básico para una buena programación y gestión de pagos.

Asimismo, la existencia de órdenes de pago implica un respaldo a los efectos de control y auditoría de la gestión de cada pago que realiza el tesorero.

Al mismo tiempo, las órdenes de pago deberían contener la siguiente información:

- clasificación presupuestal y contable del gasto que se instruye cancelar,
- datos del beneficiario del pago (identificación y cuenta de destino),
- monto bruto y neto de deducciones liquidado,
- fecha de vencimiento de la obligación,
- fuente de financiamiento prevista de acuerdo a la programación presupuestal

Finalmente, a partir del desarrollo tecnológico verificado en los últimos años en los distintos procesos de la gestión financiera pública y en la experiencia internacional, las órdenes de pago fueron dejando de realizarse como documentos físicos (papel) con firmas autorizadas hológrafas, para pasar a ser registros informáticos con firma digital de los responsables.

### 2.2.6. Medios de Pago

Los Medios de Pago son los instrumentos que utiliza la Tesorería para cancelar las obligaciones contraídas por las instituciones públicas, o hacer efectivo el desembolso por

cualquier concepto que haya sido previamente ordenado por una entidad o por ella misma.

De conformidad con la experiencia internacional, una buena práctica se vincula a disponer de medios de pago electrónicos, de manera que deberían considerarse los siguientes:

- (i) Transferencias Electrónicas (en sus diferentes modalidades).
- (ii) Transferencias entre subcuentas virtuales de la CUT sin movimiento de fondos (“pagos compensados”).
- (iii) Títulos y Bonos.
- (iv) Débitos Directos.

En el caso de los pagos por transferencia electrónica, o abono en cuenta, el proceso de pago finaliza o pasa a estado de entregado, cuando el banco agente informa que los pagos fueron aplicados correctamente, es decir depositados en la cuenta bancaria correspondiente.

En la actualidad se encuentra extendida la utilización de plataformas web para el “pago en línea” o acreditación inmediata, proceso que implica un desafío importante para la gestión de tesorería.

En ese sentido, los procesos deberían apuntar a no solo adaptar los mecanismos de gestión de pagos y el impacto en los registros financieros, presupuestales y contables de los sistemas integrados en el momento de generar los medios de pago, sino también a la revisión de los convenios con el sistema financiero en cuanto a modalidad de pagos, integridad, servicios financieros, seguridad y garantía de los depósitos que implica la administración de recursos públicos.

Cuando se utilizan transferencias entre subcuentas “virtuales” o de registro de la CUT, el pago quedará concluido al momento del ordenamiento o emisión de ese “medio de pago virtual” y el mismo se verificará por los movimientos de débito y crédito que han afectado las subcuentas vinculadas a la operación que se ha realizado.

La utilización del cheque físico como medio de pago queda reservada para situaciones muy excepcionales en la gestión y solo como competencia de la Tesorería General, mientras que la tendencia debe ser a su desaparición ante el avance y generalización de los medios electrónicos de pago.

En tal sentido, debe considerarse en la agenda del Subsistema de Tesorería, el impulso a la utilización de Tarjetas Institucionales de Compra como medios de pago para las tesorerías del Sector Público No Financiero, las cuales pueden estructurarse a partir de una tarjeta de débito, de crédito o precargada, o bien bajo la modalidad de billeteras virtuales diseñadas como aplicaciones en dispositivos móviles, sin la existencia de una tarjeta “física”.

Estas tarjetas (o billeteras virtuales) permiten establecer parámetros de control en términos de horarios de uso, límites diarios y tipos de comercio, entre otros, por lo que

pueden ser de mucha utilidad, a los efectos de rendición y registro en línea, aportando fuertemente a la transparencia de la gestión de pagos.

Asimismo, constituye una buena práctica la clara regulación desde la normativa y límites en cuanto a tipos de gastos, montos máximos de cada transacción y márgenes de uso de estas herramientas por parte de las tesorerías de las entidades del Sector Público No Financiero.

El avance en el uso de estos mecanismos de pago, la administración de plataformas de gestión y seguimiento de pagos en entorno web, permiten el control y la liquidación en línea de los gastos efectuados, y además un medio mucho más ágil y transparente de registro presupuestal y contable de cada transacción, evitando comprobantes físicos y medios manuales de imputación.

Dicho mecanismo permite distribuir entre los responsables de administrar el mecanismo de anticipos en las tesorerías de las entidades y mantener una disponibilidad para emergencias e imprevistos a través de la “acreditación virtual” en tarjetas de compra (o eventualmente en billeteras virtuales en dispositivos electrónicos) a los responsables indicados, sin tener que mover fondos desde la CUT hasta el momento de cada transacción individual, evitando la proliferación de cuentas bancarias de entidades e inmovilización de cierta porción de liquidez de la CUT.

### 2.2.7. Conciliación Bancaria Automática

La Conciliación de la CUT merece especial atención por su complejidad. La conciliación bancaria automática consiste en la comparación entre los movimientos financieros incluidos por el Banco y los estados de las cuentas bancarias oficiales y los movimientos financieros generados en la contabilidad de los sistemas integrados, en los Libros Bancos de las respectivas cuentas.

El proceso de conciliación tiene por objetivo fundamental el garantizar que todas las transacciones de Cuentas Bancarias y subcuentas virtuales de la CUT han sido debidamente registradas, y ofrecer con certeza información sobre las disponibilidades de fondos para las instituciones titulares de las mismas, cuyo conjunto configura el total de la CUT.

Se conceptúan dos niveles de conciliación, diferenciables en cuanto a su objetivo y al responsable de cada uno:

- a) La conciliación de la CUT bancaria propiamente dicha, proceso bajo responsabilidad de la Tesorería General.
- b) La conciliación de movimientos de las subcuentas virtuales en el “banco” Tesorería, proceso que es responsabilidad de la entidad titular de cada una de las mismas.

## 3. EL SUBSISTEMA DE TESORERÍA EN COLOMBIA

---

### 3.1. Base Jurídica

Decreto Único Reglamentario 1068 del 26/05/2015. Versión integrada con sus modificaciones. Última fecha de actualización: 01/04/22

<https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/content/conn/ConexionContent/path/Enterprise%20Librarie>

Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996)

Ley 1955 de 2019, artículos 36 y 37

El ámbito de competencia de la gestión de Tesorería abarca a las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación (PGN).

Las consideraciones más relevantes especificadas dentro de la mencionada norma son las siguientes:

PARTE 3 - TESORERÍA Y MANEJO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

TÍTULO 1 - SISTEMA DE CUENTA ÚNICA NACIONAL (SCUN)

La Cuenta Única Nacional ha sido concebida en el ordenamiento jurídico colombiano desde el Decreto 294 de 1973 que la denominaba Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro; posteriormente fue reformada y adoptada en su sentido moderno en la Ley 38 de 1989 donde se atribuye el manejo de la Cuenta Única Nacional a la Dirección del Tesoro, hoy Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN). Así mismo, fue compilada en el actual Decreto 111 de 1996 que acoge las leyes orgánicas del presupuesto, haciendo alusión a la cuenta única y el sistema de cuenta única en los Artículos 73, 98, 101 y 103.

La norma anteriormente citada dispuso que los recaudos de recursos propios, administrados y de los fondos especiales de los órganos que forman parte del PGN deben ser trasladados a la DGCPTN del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). A partir de la expedición de la Ley 1450 de 2011 se inició el proceso de implementación del SCUN para recursos propios y administrados de todos los órganos que conforman el PGN. Por tanto, mediante el Decreto 2785 del 29 de noviembre de 2013, se definieron y establecieron los plazos y criterios para el SCUN. De igual forma, se hicieron algunas modificaciones por medio de los Decretos 2711 del 26 de diciembre de 2014 y el Decreto 1780 del 18 de septiembre de 2014. Dichos decretos se encuentran compilados en el Decreto Único 1068 del 26 de mayo de 2015 en el Libro 2, Parte 3, Título 1, tal como se mencionó anteriormente.

En los artículos que van desde el 2.3.1.1 al 2.31.15 de dicho Decreto, se definen las características, alcance institucional y aspectos del funcionamiento del SCUN, en cuanto al recaudo, traslado de recursos, gestión de liquidez, registros y gestión de pagos.

#### TÍTULO 2 - PROCESO DE GIRO DEL PROGRAMA ANUAL MENSUALIZADO DE CAJA (PAC)

En los artículos que van desde el 2.3.2.1. al 2.3.2.31. se exponen los aspectos que regulan el funcionamiento del PAC, en cuanto a los límites mensuales de caja que la DGCPTN asigna a las Entidades, así como también las autorizaciones de giro a las cuentas autorizadas, y gestión de las mismas a partir de la emisión de los medios de pago con las instrucciones de transferencia electrónica de los fondos a los beneficiarios de los pagos.

#### TÍTULO 3 - MANEJO DE EXCEDENTES DE LIQUIDEZ

En los artículos que van desde el 2.3.3.1. al 2.3.3.5.1.9. se define el marco en el cual las entidades públicas realizan las operaciones de inversión y manejo de portafolio a partir de la liquidez excedente.

#### TÍTULO 4 - FONDOS ADMINISTRADOS POR EL TESORO NACIONAL

En los artículos que van desde el 2.3.4.1. al 2.3.4.6.3. se expone la regulación para la gestión de operaciones de los distintos fondos de terceros creados para determinados fines y que son puestos a disposición de la Tesorería para su administración.

#### TÍTULO 5 - LIQUIDACIÓN Y TRASLADO DE LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS ORIGINADOS CON RECURSOS DE LA NACIÓN

En los artículos que van desde el 2.3.5.1. al 2.3.5.10. se establecen los criterios para la liquidación y traslado de los recursos originados en los rendimientos de las inversiones que realiza la Tesorería.

### **3.2. Organización Administrativa del Subsistema de Tesorería**

Respecto a la estructura del Subsistema de Tesorería en Colombia, las funciones relativas a la gestión de caja se encuentran asignadas a la misma entidad que gestiona el Crédito Público.

Dentro del gobierno colombiano, ambas funciones son responsabilidad de una sola entidad rectora, la DGCPTN. A la luz de la evolución producida en las últimas décadas en la gestión financiera estatal respecto a la unidad de caja, esta concentración acompaña esa evolución para el monitoreo de la liquidez, integrando la gestión de caja y de la deuda.

**Figura 1. Estructura funcional DGCPTN**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público/Subdirección de Tesorería

Como se puede observar en el gráfico 3.2. la DGCPTN ha adoptado una estructura funcional similar a las prácticas del mercado financiero, donde se suelen identificar el *Front Office*, encargado del financiamiento y el manejo de la tesorería; el *Middle Office*, encargado del establecimiento de políticas y lineamientos de operación tanto desde el punto de vista legal como de mercado; y el *Back Office*, encargado del cumplimiento de las operaciones de pago presupuestales, de las operaciones de tesorería, además del registro contable y la estadística de las operaciones gestionadas en la Dirección.

En particular, las Subdirecciones de Tesorería y de Operaciones agrupan las funciones y competencias que se vinculan a la gestión específica del Subsistema de Tesorería, de acuerdo a las características definidas en este documento

El Decreto 4712 de 2008 modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y establece las funciones de la DGCPTN y a su vez en particular determina las funciones de las Subdirecciones mencionadas.

En el ARTÍCULO 37 se detallan las funciones de la Subdirección de Tesorería, mientras que en el ARTÍCULO 41 se establecen las de la Subdirección de Operaciones.

En relación con los sistemas de información, la DGCPTN enfrenta dificultades por la carencia de herramientas informáticas integradas que den adecuado soporte a la gestión de todos los procesos en un solo sistema unificado. Hoy día atiende su misión a través de distintos aplicativos desarrollados internamente, como es el caso del SIIF que

concentra los registros transaccionales del presupuesto y la contabilidad del PGN, junto al SisFC para la gestión de Flujo de Caja y el SisPort para administrar las operaciones activas de inversiones.

Adicionalmente, para la Tesorería resulta de gran importancia la infraestructura informática provista por el sistema de pagos del Banco de la República, que cumple funciones de agente fiscal del Gobierno.

### 3.3. Principales Elementos que Actualmente Administra

#### 3.3.1. Programación de Caja

##### *Planes de Caja*

La Subdirección de Operaciones es la unidad de la DGCPTN encargada de la preparación de la propuesta del plan anual mensualizado de caja (PAC), mecanismo adoptado para el establecimiento del ritmo de ejecución del presupuesto durante el año. El PAC define el monto máximo mensual de pagos con cargo al PGN, con el fin de cancelar las obligaciones exigibles de pago.

El monto global del PAC, así como sus modificaciones, es compatibilizado con la meta fiscal y aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).

Las modificaciones al PAC que no afecten los montos globales aprobados por el CONFIS, pueden ser aprobadas por la DGCPTN, con sujeción a la disponibilidad de recursos. Se administran dos tipos de PAC: el PAC de rezago y el PAC propio del ejercicio vigente.

- (i) PAC de rezago: A partir del sistema SIIF se obtiene el PAC de rezago. Este incorpora las reservas presupuestales y las cuentas por pagar para el pago de gastos comprometidos u obligados no pagados del año anterior o devoluciones de ingresos.
- (ii) PAC vigente: El Marco Fiscal de Mediano Plazo aprobado por el Consejo Nacional de Política Fiscal (CONFIS), establece los límites agregados de ingresos y gastos para cada uno de los diez años siguientes. Este instrumento constituye la base para la formulación del presupuesto de ingresos y gastos de cada vigencia. En ese marco se establece la meta del PAC. Previo a su desagregación para el ejercicio, se desarrolla una interacción entre la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) y las entidades, donde estas últimas informan las necesidades y estacionalidad de los gastos para el ejercicio fiscal. De este entendimiento surgen las metas de gastos mensuales para el año, tomando como base el límite que establece la Ley de presupuesto. Este trabajo conjunto articula la ejecución del presupuesto y la gestión de caja.

El PAC se desagrega de manera mensual, por objeto del gasto y por moneda. Se carga en el SIIF y fija el techo sobre el cual pueden girar las entidades. En el Comité de

Tesorería se analiza su evolución y se actualiza a medida que se conocen con precisión ingresos y egresos.

En el mes de junio de cada año, cuando se confecciona el plan de gastos del ejercicio siguiente, se revisa en detalle el PAC vigente y se hacen las adecuaciones necesarias.

Las entidades pueden solicitar en el SIIF modificaciones al PAC, que deben ser autorizadas por la DGCPTN. De igual forma, pueden hacer compensaciones entre el PAC de rezago y el PAC vigente para atender sus obligaciones, siempre que la composición total no modifique el límite establecido.

### *Proyección de Flujo de Caja del Tesoro*

El flujo de caja es la herramienta mediante la cual se realiza la programación de los ingresos y egresos de la Nación, bien sea en moneda local o en moneda extranjera, para determinar las disponibilidades tanto de los recursos propios del Gobierno Nacional como de aquellos que administre por delegación. Esta es la fuente principal para el análisis de liquidez en moneda nacional o extranjera, necesaria para el diseño de las operaciones activas y/o pasivas de tesorería, y es la base para hacer los análisis de riesgo de liquidez, cálculos de las reservas de caja y la determinación de los errores de pronóstico de los flujos manejados por la Nación.

Para la proyección del Flujo de Caja se tiene en cuenta la siguiente información:

- Las metas mensuales de gastos de las entidades
- El servicio de la deuda pública interna y externa
- El calendario de colocaciones de deuda
- Las estimaciones de ingresos tributarios provistos por la DIAN y contemplados en la Ley de Presupuesto
- Las estimaciones de ingresos no tributarios y recursos de capital
- Las estimaciones de otros ingresos basadas en el conocimiento propio y las previsiones que incluye la Ley de Presupuesto
- Los saldos de los activos financieros disponibles
- Los movimientos de otros recursos públicos entregados en administración al Tesoro
- Otras aplicaciones financieras.

La administración del flujo de caja tiene los siguientes objetivos:

1. Programar y vigilar los saldos de caja para atender obligaciones presupuestales. En la DGCPTN se administran los flujos de caja de los recursos pertenecientes a la CUN y aquellos administrados por la Dirección. Dentro de este proceso es de vital importancia la programación de los ingresos por concepto de recursos de crédito.

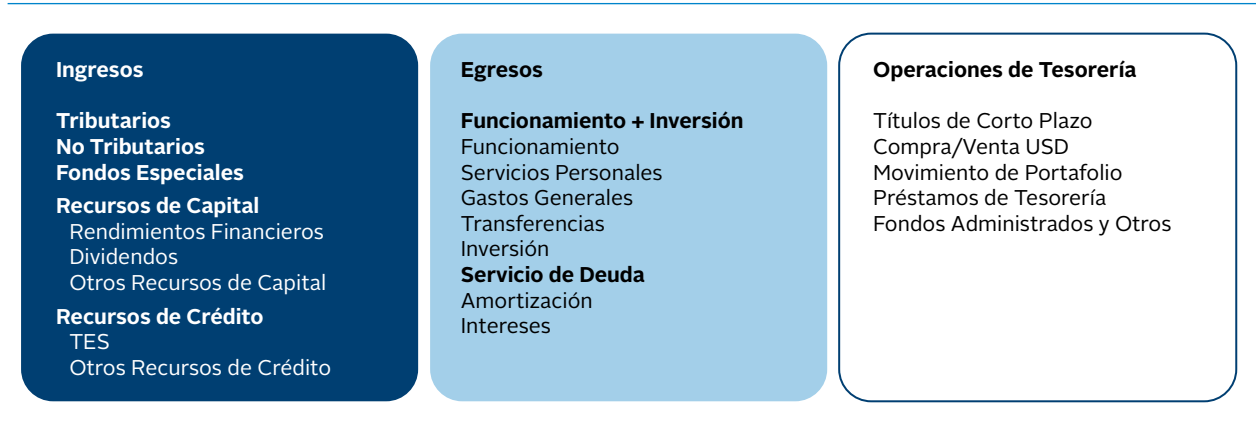
Dado el volumen de recursos administrados por la Tesorería y el impacto de su gestión en el mercado monetario, fue necesario crear el Comité Interinstitucional de Tesorería, el cual está compuesto por miembros del MHCP y del Banco de la República (BANREP). Allí se coordina la información sobre cambios en la liquidez como resultado de las operaciones de la DGCPTN, y se analizan y discuten los posibles cambios en el flujo de caja de la Nación.

2. Manejar eficientemente los recursos públicos administrados por la Tesorería. La CUN administra los recursos propios de Establecimientos Públicos y Fondos Especiales del PGN. Anteriormente se utilizaba el mecanismo de inversión forzosa en Títulos de deuda Pública -TES con el fin de controlar los excedentes de liquidez incrementando el saldo y el costo de la deuda pública.
3. Mantener una reserva de caja para hacer frente a situaciones negativas de la coyuntura económica o salidas imprevistas de fondos. La Tesorería General mantiene una reserva monetaria a través de acuerdos interinstitucionales con el BANREP.

Esta reserva financia operaciones temporales de tesorería para cubrir déficits de caja y construir una curva eficiente de corto plazo. Así, de la acumulación resultante, y basado en el cronograma y estrategia que se establezca, la Tesorería puede llegar a contar con una posición de caja superavitaria suficiente para la toma de posiciones activas en el mercado monetario.

De esta forma, el mercado puede contar con colaterales apropiados para el fondeo de las operaciones de liquidez, lo que requiere una coordinación constante entre las áreas encargadas del financiamiento de la Nación y la Tesorería. En el gráfico 3.2.6. se presenta la estructura general del flujo de caja que se utiliza en Colombia.

**Figura 2. Estructura del flujo de caja**



**Reserva de caja**

La reserva de caja se define como la posición líquida que la Subdirección de Tesorería decide mantener para contrarrestar efectos adversos del mercado que pudieran difi-

cultar la obtención del financiamiento requerido. Para tal fin se cuenta con mecanismos de liquidez temporal como facilidades de crédito de emergencia, reservas de efectivo e incluso préstamos interbancarios al final del día.

Algunos determinantes para establecer la reserva de caja son:

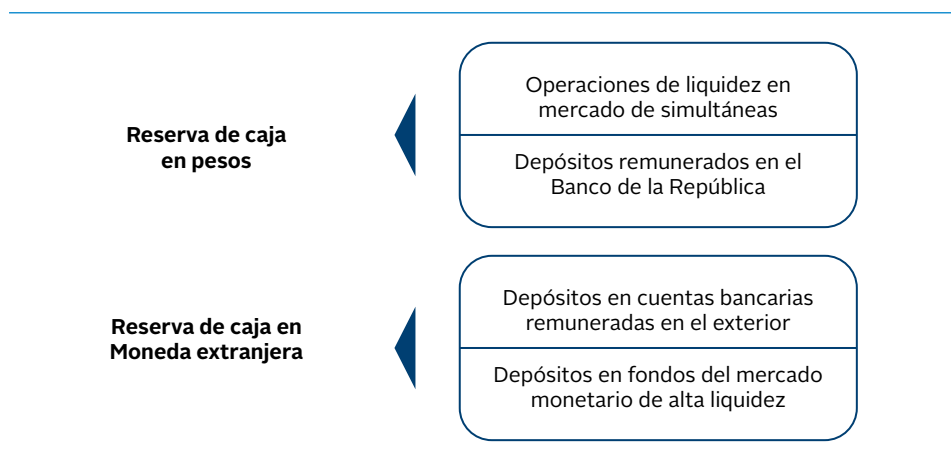
- Capacidad para pronosticar los flujos de caja con las menores desviaciones posibles.
- Capacidad para suavizar los flujos de caja, mediante operaciones de tesorería activas y/o pasivas.
- Margen de maniobra ante fluctuaciones imprevistas de acuerdo con los plazos de financiamiento.
- Uso de márgenes de protección o buffer de liquidez.

Bajo las anteriores premisas, la reserva de caja está constituida por los siguientes recursos:

- (i) Títulos de tesorería de corto plazo, TCO.
- (ii) Recursos excedentarios de la CUN y de fondos administrados.
- (iii) Recursos provenientes de operaciones de pre financiamiento de deuda
- (iv) Recursos de fuente específica.

La reserva de caja mínima será administrada preferiblemente mediante operaciones monetarias, que incluyen:

**Figura 3. Reserva de caja de la Tesorería**



### 3.3.2. Cuenta Única. Administración del SCUN

El alcance institucional de SCUN abarca a las entidades que conforman el PGN, es decir el nivel central y sus adscritas y los establecimientos Públicos públicos del orden nacio-

nal de los tres poderes de Gobierno, con excepción de los establecimientos públicos que administran contribuciones parafiscales y las entidades de previsión y seguridad social. Dichas entidades trasladan sus ingresos de las distintas fuentes previstas en el PGN a la CUN.

Con respecto a los pagos, en los últimos años se ha venido verificando un proceso de mejora, reduciéndose a lo largo del tiempo y en forma gradual los casos de pagos efectuados desde cuentas bancarias de las pagadurías locales de las entidades del PGN a un porcentaje creciente de pagos de los gastos de sus presupuestos que son girados directamente desde la CUN a los beneficiarios finales.

El resto de las entidades del Sector Público por fuera de las mencionadas (empresas públicas, fideicomisos, fondos especiales y otros), mantienen autonomía financiera y su liquidez y manejo de caja por fuera de la CUN.

Además de los fondos de las entidades del PGN que la DGCPN administra en la CUN, la misma administra en paralelo el siguiente fondo, que constituye en la práctica una “segunda CUN”:

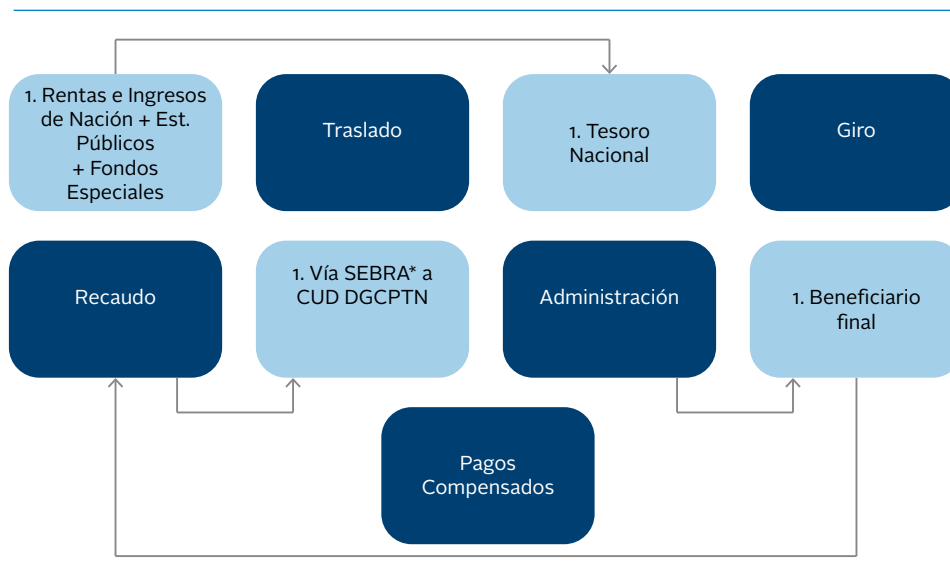
### ***Sistema General de Regalías, SGR***

Las regalías provenientes de la explotación de recursos naturales se administran a través del Sistema General de Regalías (SGR), constituido a través de modificación de la Constitución Política. Los recursos del SGR se administran teniendo como objetivo la distribución de los beneficios a todas las regiones del país (equidad territorial). Asimismo, cerca de la mitad de los fondos recaudados se distribuyen en: Financiación del pasivo pensional de las entidades territoriales, Fondo de Ahorro y Estabilización y Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación. La elección de los proyectos financiados con los fondos del SGR se lleva a cabo a través de los órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), conformados con representantes de las regiones y de los municipios que les corresponden. Los OCAD son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del SGR, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos y designar su ejecutor. Algunos proyectos pueden ser igualmente financiados por el Gobierno Nacional, especialmente aquellos que tengan impacto regional.

Los recursos del SGR no hacen parte del PGN. Tienen su propio sistema presupuestal que se rige por la ley del SGR. En todo caso, el Congreso de la República expide bianualmente su presupuesto.

De este modo, las funciones del MHCP que ejerce sobre el SGR son las de consolidar, asignar, administrar y girar los recursos entre los beneficiarios, destinatarios y administradores del SGR.

Figura 4. Esquema de Funcionamiento del SCUN



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público Subdirección de Tesorería.

(\*) SEBRA: Servicios Electrónicos del Banco de la República.

CUD: Cuenta Única de Deposito

En la figura 3 se presentan las etapas consideradas dentro del SCUN en Colombia:

- (i) Recaudo y Ejecución de ingresos del SCUN. Las respectivas entidades estatales y sus correspondientes órganos de administración o dirección son los responsables del recaudo, clasificación y ejecución de sus recursos propios, administrados y de los fondos especiales, los que se depositan en los bancos del sistema financiero.
- (ii) Traslado de ingresos a la CUN. Los recaudos de los recursos propios, administrados y de los fondos especiales de los órganos que forman parte del PGN se trasladan a la CUN que para estos efectos disponga la DGCPN, en los plazos que se determinan en cada convenio de reciprocidad entre las entidades y los bancos del sistema financiero.
- (iii) Administración de ingresos del SCUN. La DGCPN establece para cada entidad o fondo especial, responsables de la gestión de la recaudación, la DIAN para los impuestos y el resto de las entidades para los otros conceptos, procedimientos operativos, plazos y flujos de información requeridos para el funcionamiento del SCUN. El detalle por concepto de recaudación en cuanto a plazos de acreditación y formato de remisión de la información de estos ingresos se expresa en el punto siguiente 3.3.3.
- (iv) Disponibilidad de recursos para la atención de giros. La DGCPN se abstendrá de efectuar giros a beneficiarios de gastos, financiados con recursos propios de los establecimientos públicos del orden nacional y los fondos especiales,

en caso de no existir disponibilidad de los mismos recaudada y registrada previamente en el SIIF Nación.

- (v) Los giros o transferencias de fondos desde la CUN a las cuentas bancarias de los beneficiarios finales se detallan en el punto 3.3.4. desarrollado más adelante (Gestión de Pagos).
- (vi) Pagos Compensados. A partir del año 2017 se implementó el proceso de pagos compensados, el cual se refiere al pago entre entidades que hacen parte del SCUN, donde los recursos no salen del saldo administrado, sino que se realizan registros en el SIIF de tal forma que disminuye una libreta de una entidad A, trasladando los recursos a otra entidad B, lo que hace que se incremente el saldo de esta última.

### 3.3.3. Proceso de recaudación

El proceso previo a la gestión de ingresos es la programación de caja del Tesoro, reflejada principalmente en la previsión de ingresos del flujo de caja, el cual se realiza, en su orden, de forma anual, mensual y diaria, con base en la programación fiscal hecha por la Dirección de Política Macroeconómica.

La gestión de ingresos se lleva a cabo por el Grupo de flujo de caja de la Subdirección de Tesorería de la DGCPN y cubre la gestión de todos los ingresos de la Nación. Estos ingresos corresponden a:

- (i) Ingresos tributarios
  - Administrados DIAN
  - Otros tributarios
- (ii) Ingresos no tributarios
- (iii) Recuperación cartera
- (iv) Recursos de capital
  - Rendimientos financieros
  - Excedentes y dividendos
- (v) Recursos del crédito
- (vi) Enajenación de activos
- (vii) Fondos especiales (1)
- (viii) Ingresos del SCUN y de otros fondos administrados.

Decreto 111 de 1996, Artículo 30.

“Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico,

así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador.”

El ingreso de los recursos a ser consignados a favor del Tesoro Nacional debe corresponder a la identificación del concepto y cuenta donde se reflejarán dichos recursos. En este sentido, el Tesoro Nacional ha abierto más de 180 cuentas en bancos comerciales y en el BANREP, proceso que es ejecutado por la Subdirección de Operaciones e informado a la Subdirección de Tesorería.

En relación con la gestión de ingresos tributarios, se tiene contacto directo con todas las Entidades Administradoras de Recaudo (EAR) que son las entidades bancarias del sistema financiero, con las cuales la DIAN mantiene convenios para el recaudo de impuestos.

Estos recursos son recibidos en cuentas bancarias y en promedio el plazo para transferir los fondos desde las EAR a las cuentas del Tesoro Nacional en el BANREP ha venido bajando (de más de quince días a solo dos en la actualidad) a lo largo del tiempo a través de la implementación de distintos procesos de mejora.

Una vez se hace el recaudo efectivo en las cuentas, las entidades bancarias reportan diariamente al flujo de caja la información del valor del recaudo por cada tipo de impuesto recibido el día hábil anterior y el cual será transferido en promedio dos días después. Esta información se recibe por correo electrónico en formato Excel.

La contabilización de la recaudación en el SIIF se produce cuando se procesan las transferencias de las cuentas de recaudo del Tesoro en el BANREP (una por impuesto) a la CUN.

Los ingresos no tributarios, referidos a tasas, multas y contribuciones, tienen una periodicidad específica en cada caso y el tiempo de demora en el traslado de los fondos a la CUN varía entre una semana y un mes, en función de los convenios de reciprocidad que las entidades recaudadoras públicas del PGN celebran con los bancos. En este caso la información se recibe por correo electrónico en archivos planos que se reprocesan para el registro.

La información preliminar para el flujo de caja proviene de la programación fiscal y la información real proviene principalmente de los extractos bancarios y de las entidades que trasladan los recursos.

La contabilización de estos ingresos en el SIIF se produce concretamente cuando se procesan dichas transferencias de las entidades a la CUN.

Los ingresos por recuperación de cartera son aquellos originados en créditos de la DGCPTN a entidades del PGN, acuerdos de pago y garantías otorgadas por la Nación, cuya información la genera la Subdirección de Financiamiento con Otras Entidades, Saneamiento y Cartera, principalmente con información que reposa en el Sistema de Deuda Pública, SisDP.

Los ingresos de crédito son originados en fuentes externas e internas por medio de instrumentos del mercado de capitales o de créditos.

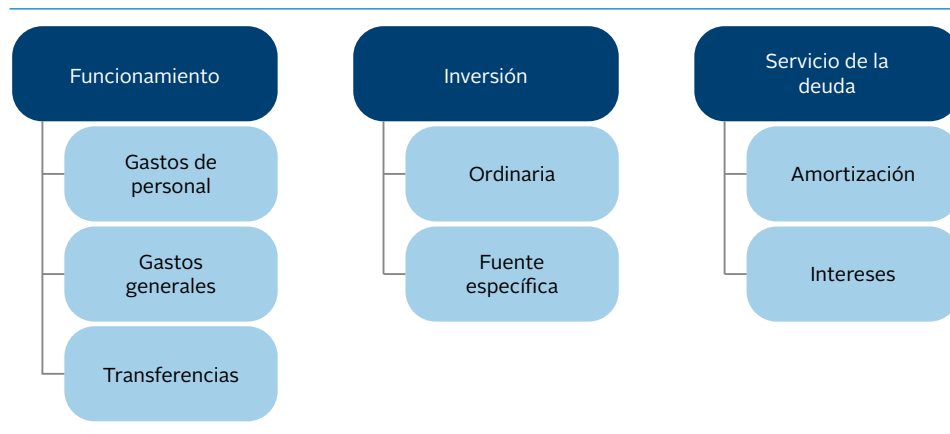
Los ingresos de capital incluyen en Colombia los rendimientos financieros que pueden ser originados en inversiones de recursos propios del Tesoro Nacional, de los fondos que administra el Tesoro Nacional, o provenientes de entidades que manejan recursos de la Nación a través de negocios fiduciarios, los cuales consignan mensualmente el valor de los rendimientos producto de la gestión de sus portafolios; y los excedentes y dividendos originados en aquellas empresas industriales y comerciales que tienen participación estatal. Estos son decretados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y por las asambleas de accionistas celebradas anualmente en cada entidad.

Se propondrá la revisión de esta clasificación e imputación de rendimientos financieros como ingresos de capital ya que la misma a los efectos de alinearla a los criterios y estándares internacionales.

### 3.3.4. Gestión de Pagos

Este proceso cubre la ejecución desde la CUN de todos los pagos con cargo al PGN de las entidades ejecutoras, tanto de aquellos que se financian con los recursos Nación como de aquellos que se financian con recursos propios, con cargo al presupuesto de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda (amortización e intereses).

Figura 5. Estructura de pagos



Fuente: DGCPTN.

El insumo principal de este proceso lo constituyen las metas de PAC y la programación de pagos del año, provenientes del proceso de planeación financiera, la actualización de giros efectivos (pagos realmente realizados) que se gestionan dentro del mismo proceso de gestión de pagos, las reprogramaciones de giros, acordadas por la Subdirección de Operaciones con los órganos ejecutores, insumos que permiten determinar permanentemente la disponibilidad de recursos. Este proceso cubre además de los giros efectivos, los procesos de devolución originados en giros no efectivos (pagos no realizados).

Otros giros realizados se refieren a aquellos que no requieren de un cupo presupuestal y se conocen como “No presupuestales”, dentro de estos se encuentra la sobretasa al ACPM, cuyo proveedor de la información es la Dirección de Apoyo Fiscal.

En relación con el pago del servicio de la deuda, se parte de una proyección del servicio de la deuda que se debe incluir en el SisDP. El servicio de la deuda también cuenta con un cupo de PAC, el cual debe ser distribuido en el SIIF. En el SisDP se realiza la imputación presupuestal por cada uno de los créditos, se crea un Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) y se incluyen las instrucciones de giro en el sistema para la generación de un Documento de Instrucción de Pago (DIP), que será impreso en papel de seguridad.

Para cualquier pago del servicio de la deuda se verifica la hoja de vida que se encuentra en la base de datos y se ajusta el valor del principal o de los intereses, de acuerdo con la cuenta de cobro remitida por el acreedor. La liquidación de los intereses y/o comisiones puede variar, dependiendo de las variables y fechas, así como los redondeos que se utilicen para cada liquidación. Todos los pagos del servicio de la deuda cuentan con un número de DIP consecutivo el cual es asignado de forma manual en el SisDP. El grupo de servicio de la deuda es responsable de cargar en el SIIF la correspondiente cadena presupuestal del servicio de la deuda, una vez verificado los datos arrojados por el SisDP. De igual forma este grupo se encarga de los trámites de cupos y traslados presupuestales que deben realizarse ante la DGCPTN.

En relación con los pagos programados por las entidades incluidas en la CUN, es decir, con cargo a la disponibilidad en caja de sus recursos propios, estas generan las órdenes de pago respectivas en el SIIF 2 días antes de la generación del archivo de pagos y la remisión de éstos a través del canal seguro de comunicación, definido con el BANREP, el cual ha de proceder a abonar en la cuenta de los beneficiarios finales de los pagos los importes ordenados. El SIIF permite a las entidades CUN realizar el proceso aquí indicado, siempre y cuando se cuente con el cupo PAC respectivo y haya el saldo disponible suficiente dentro de la CUN.

Los medios utilizados en el proceso de pagos incluyen, abonos en cuenta bancaria, títulos de deuda pública o compensaciones de pago, es decir afectaciones de cuentas virtuales dentro de la CUN sin movimiento de fondos. De igual forma el proceso de pagos puede darse en pesos o cualquier otra moneda diferente, para lo cual el grupo de pagos y cumplimiento coordina con la Subdirección de Tesorería la compra de la moneda de pago (proceso de gestión de liquidez), área que verifica la disponibilidad de divisas (USD generalmente) y procede a tramitar la compra con el BANREP.

También se cuenta con la CUN en dólares americanos, mediante la cual los pagos de los establecimientos públicos del orden nacional, son realizados directamente desde la cuenta bancaria de la DGCPTN en el BANREP, con su correspondiente afectación en el SIIF. El proceso de pagos en moneda extranjera también incluye el reporte de información cambiaria a través de los formularios dispuestos para tal fin por el BANREP y la DIAN.

Una vez se generan las órdenes bancarias y se firman los respectivos archivos, se procede a la transmisión de los mismos al BANREP a través de gestión de transferencia de archivos. A partir de aquí el BANREP puede realizar la dispersión de recursos de acuerdo con las instrucciones de la DGCPN. El Grupo de Pagos y Cumplimiento reporta la transmisión de archivos en el SIIF. En este último aplicativo también se realiza el registro diario de las tasas de cambio que operan para el día del giro.

La principal salida de este proceso es la generación del flujo de pagos, se remite diariamente al Grupo de Flujo de Caja, para alimentar los pagos efectivos y servir como input para el proceso de gestión de liquidez, y para complementar o modificar la programación del flujo de caja, como parte del proceso de planeación financiera.

Durante el proceso de pagos, puede darse devoluciones por pagos no exitosos, los cuales deben ser reportados a la Subdirección de Tesorería. De igual forma, cualquier cambio en la programación de pagos del siguiente día, que afecte significativamente las programaciones monetarias del BR, debe ser informado a la Subdirección de Tesorería.

Al día siguiente de haber efectuado los giros, se realiza el cargue de los extractos bancarios en el SIIF y se efectúa la conciliación bancaria y la conciliación financiera. Ambos procesos se realizan actualmente de forma manual e intervienen en estos, el Grupo de Registro Contable y el Grupo de Flujo de Caja.

Dentro del proceso de gestión de pagos también se contempla la administración de cuentas en el BANREP y en bancos comerciales que incluye la apertura y cancelación de cuentas que requiera la DGCPN y las entidades ejecutoras del presupuesto. Los tipos de cuentas son autorizadas (manejo exclusivo órganos ejecutores), registradas (para devoluciones a los fondos referidos a las cajas menores, sobretasa al ACPM, y acreedores varios), reportadas (convenios interadministrativos, convenios de asociación, encargos y patrimonios, recursos CUN) y de recaudo recursos Nación y de destinación específica (manejo exclusivo DGCPN).

Para aquellos pagos de carácter urgente e indispensable que afrontan las entidades del PGN para apoyar su gestión administrativa y misional, se cuenta con un régimen de "cajas menores", que implica la administración de un monto de dinero por parte de las tesorerías de las entidades, por fuera del circuito de gestión de pagos general descrito en los párrafos precedentes.

El marco normativo por el cual se regula la constitución y el funcionamiento de las Cajas Menores lo constituye el Decreto 2768 de 2012.

En dicha norma se especifica el alcance institucional, las condiciones para su constitución y reembolso, criterios para el número en cada entidad, las condiciones para la cuantía, para la destinación de los pagos y para la legalización, las prohibiciones y la responsabilidad de los funcionarios que las administran.

### 3.3.5. Gestión de liquidez. Administración de operaciones activas y pasivas

#### *Financiamiento del Tesoro y necesidades de financiación en el corto plazo – Instrumentos financieros*

El marco para la gestión de liquidez (tipo de operaciones y criterios de riesgo) lo define el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Plan Financiero y los lineamientos y políticas de tesorería emitidos por el Comité de Tesorería y la Subdirección de Riesgo de la DGCPNT.

Actualmente, la Subdirección de Tesorería, a los efectos de gestionar la liquidez, está autorizada para realizar las siguientes operaciones:

- (i) Compra y venta de títulos valores emitidos por la Nación, el Banco de la República, Fondo de Garantías de Instituciones Financieras - FOGAFIN, entidades sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y otros gobiernos y tesorerías;
- (ii) Compra de deuda de la Nación;
- (iii) Compras con pacto de retroventa operaciones repo, simultáneas y transferencia temporal de valores con entidades públicas y con entidades financieras sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia;
- (iv) Depósitos remunerados e inversiones financieras en entidades sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia;
- (v) Depósitos a término y compras de títulos emitidos por entidades bancarias y financieras del exterior;
- (vi) Inversiones en instrumentos del mercado monetario administrados por entidades financieras del exterior, operaciones de cubrimiento de riesgos;
- (vii) Préstamos transitorios, depósitos en administración de recursos de las entidades estatales de cualquier orden.
- (viii) Préstamos de títulos valores a tasas de mercado;
- (ix) Administración de los saldos de recursos girados a entidades financieras que no se encuentren respaldando compromisos u obligaciones del Presupuesto General de la Nación.
- (x) Administración de excedentes de liquidez de entidades estatales de cualquier orden a través de depósitos en administración.
- (xi) Administración de los activos y pasivos financieros de la Nación de forma directa y los activos financieros de los demás entes públicos por delegación de las entidades respectivas.
- (xii) Créditos de tesorería hasta por el plazo de un año a las entidades descentralizadas del orden nacional, de conformidad con los criterios técnicos y condiciones que establezca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Además del marco estratégico, la Subdirección de Tesorería debe considerar el flujo de caja, las operaciones diarias de mercado, la información de ingresos y pagos, y los movimientos de los recursos administrados, para invertir diariamente los excedentes de liquidez o cubrir los déficits de disponibilidad, tanto en pesos como en dólares.

El plazo de las operaciones pasivas de Tesorería no puede superar un año. Las operaciones activas pueden ser pactadas mediante un sistema o plataforma transaccional o mediante mecanismos directos con cada contraparte. Las operaciones activas de Tesorería no tienen establecido un plazo máximo y su duración depende del tipo de instrumento y las necesidades de liquidez que se proyecten para tener la disponibilidad de caja adecuada.

Los lineamientos y políticas de riesgo requeridas para la ejecución de este proceso contemplan:

- Concentración por instrumento
- Concentración por contraparte
- Calificaciones de contrapartes e instrumentos de inversión
- Cupos de contraparte por sistema transaccional
- Volúmenes máximos de operación en sistemas transaccionales
- Políticas de garantías (para las operaciones que se pacten mediante una cámara de liquidación y compensación).

Para la gestión de las operaciones descritas la Tesorería se apoya en la herramienta software de administración de portafolio "PORFIN". La misma tiene las siguientes funcionalidades más relevantes:

- Seguimiento en línea del valor de mercado de las inversiones.
- Control de cupos y riesgos de las inversiones de acuerdo a los lineamientos definidos.
- Soporte al cumplimiento de las operaciones con títulos valores, activos financieros, acciones obligaciones, títulos de deuda y fondos de inversión.
- Soporte a negociación y cumplimiento de operaciones con divisas en el mercado cambiario.
- Soporte a requerimientos normativos de las entidades de control.
- Soporte a las emisiones de deuda.
- Comunicación en línea con la bolsa y depósitos de valores.

Finalmente, se enumeran otros Sistemas Transaccionales y de Información Especializada relevantes que integran los procesos de Tesorería. Se encuentran contratados los siguientes servicios tecnológicos:

- Sistema SEBRA. Permite la conectividad con los servicios tecnológicos del Banco de la República. A través de estos servicios se realizan todas las operaciones de cumplimiento de la Tesorería.
- Cuentas de Depósito en Pesos y Dólares
- Servicio de Depósito Central de Valores
- SEN
- MEC
- SET-FX
- CRCC
- BLOOMBERG y REFINITIV
- Plataformas Especializadas de las contrapartes (CITIDIRECT, blackrock, WAM, JP Morgan)

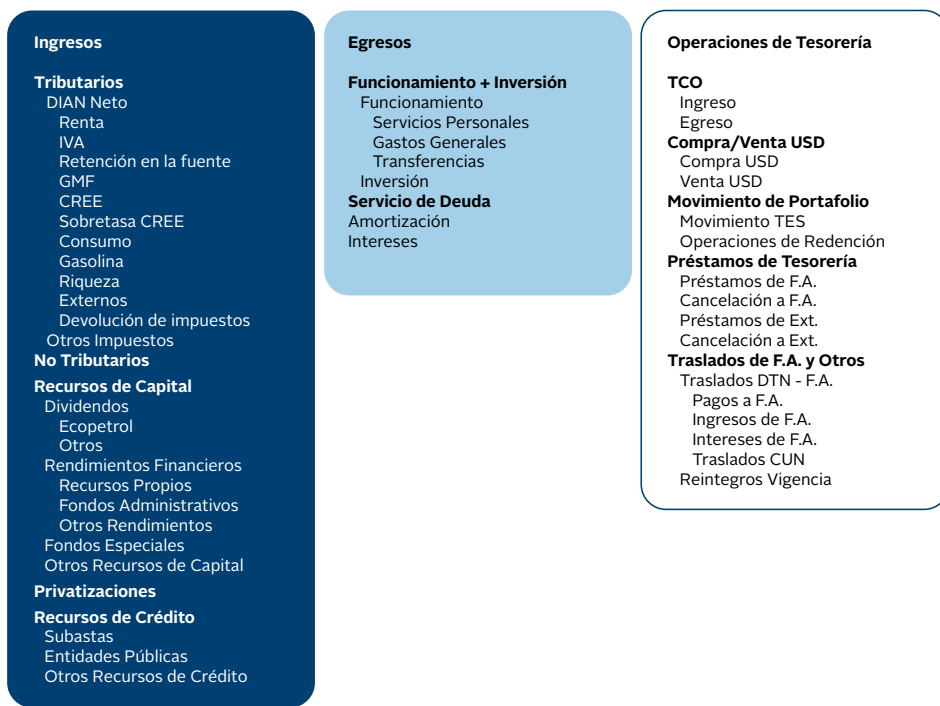
### 3.4. Productos que Genera el Subsistema de Tesorería

#### 3.4.1. Flujo de Caja

Las salidas principales de este proceso la constituyen los reportes de ejecución observada del flujo de caja de la Nación y de los recursos administrados, en pesos y en dólares que se producen diariamente en formato anual, mensual y diario.

Estos reportes de flujo de caja tienen como destinatarios principales: el proceso de gestión de liquidez, la Subdirección de Operaciones, la DPM, la DGPPN, el BANREP y la Contraloría General de la República (CGR) entre otros. Los reportes incluyen la siguiente información:

Figura 6.



### 3.4.2. Estados Financieros del Tesoro y Deuda Pública

La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) confecciona Estados Financieros al cierre de cada Ejercicio, con base a los registros de los libros de contabilidad en el Sistema Integrado de Información Financiera de la Nación- SIIF

La DGCPTN a partir 1 de enero de 2022 inicio la unificación de las unidades contables del Tesoro Nacional y Deuda Pública; a través de la Resolución No. 064 del 30 de marzo de 2022, "(...) se modifican procedimientos contables del Marco Normativo para Entidades de Gobierno y el Catálogo General de Cuentas de dicho Marco Normativo, por la combinación de operaciones del Tesoro Nacional y Deuda Publica Nación en una entidad contable pública".

## 4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA

---

### 4.1. Fortalezas

La gestión de Tesorería en Colombia ha evidenciado mejoras en los últimos tiempos, en cuanto a la incorporación de modernas técnicas de gestión de caja y su articulación con el manejo de la deuda, la administración de las operaciones de administración de liquidez del Tesoro, mejoras en los plazos de acreditación de la recaudación tributaria en la Cuenta Única Nacional y la reducción gradual del manejo de efectivo en las pagadurías locales.

En tal sentido, se identifican como fortalezas, para el caso colombiano, la definición de una estrategia integrada de activos y pasivos y el establecimiento de una gobernanza única para la gestión de las operaciones de tesorería y de financiamiento, características implementadas desde el año 2004 con la fusión de las Direcciones Generales de Crédito Público y del Tesoro Nacional, en la hoy conocida como DGCPTN.

En ese marco, funciona el Comité de Tesorería regulado por la Resolución 729 del año 2022 y el Comité de Gestión de pasivos y coberturas de la Nación regulado por la Resolución 1329 del año 2021.

Asimismo, también se evidencian como fortalezas: la estrecha coordinación con el Banco de la República para asegurar la efectividad de la política monetaria; la activa participación en el mercado para apoyar el desarrollo y eficiencia del mercado de deuda; la activa inversión para maximizar el rendimiento de los excedentes de liquidez de la CUN; la existencia de una reserva de liquidez para garantizar la cobertura de los pagos del PGN; el manejo de la estacionalidad de la liquidez mediante TES de Corto Plazo; el establecimiento de la Tesorería como administrador único de los activos del PGN y preferencial de las demás entidades públicas; y los esfuerzos por modernizar las operaciones mediante la incorporación de tecnología actualizada.

### 4.2. Debilidades

Como contracara de lo expresado en el punto anterior, se observa una relativa baja integración de la gestión de tesorería con el resto de los sistemas de la gestión financiera pública, y una fragmentación en el uso de los sistemas y aplicativos para la ejecución de los procesos propios del subsistema, además de una oportunidad para profundizar y consolidar los avances mencionados en el primer párrafo del punto anterior.

En tal sentido, se han relevado los siguientes aspectos específicos;

#### 4.2.1. Relativa baja interacción entre la programación de la ejecución del presupuesto y la del flujo de caja

Se ha identificado una relativa baja interacción entre la programación de la ejecución del presupuesto y la del flujo de caja.

En ese sentido, la herramienta del PAC permite contar con un marco para el límite mensual de caja, derivado de la política fiscal.

Sin embargo, no existe un instrumento de flujo de información acerca de la programación del gasto mediante la interacción entre las entidades y el MHCP, que permita a la DGCPTN programar el flujo de fondos de corto y mediano plazo con información de mayor calidad y precisión.

#### 4.2.2. La herramienta de la Cuenta Única evidencia ciertas limitaciones de eficiencia

En lo que respecta al funcionamiento de la CUN, la recaudación, tanto de impuestos como de los recursos propios de las entidades, sufre demoras originadas en convenios de reciprocidad que impiden que la disponibilidad de efectivo se materialice en forma inmediata en la CUN.

Se han identificado significativas mejoras en los plazos de acreditación de la recaudación de impuestos por parte de la DIAN, pasando de demoras de más de 10 días de permanencia de los fondos en las entidades del sistema bancario a 6 días en la actualidad de acuerdo a la normativa vigente.

Sin embargo, se considera que las condiciones tecnológicas y de gestión permiten seguir profundizando la interrelación DIAN – bancos – SIIF para llegar a la acreditación inmediata de la recaudación, eliminando los “tiempos muertos” desde que el contribuyente o agente de retención percibe el tributo hasta que los fondos se disponen en la CUN para la gestión de liquidez por parte de Tesorería.

Por otro lado, como ya se mencionó en el punto 3.4.3., para el resto de los ingresos no tributarios, referidos a tasas, multas y contribuciones, el traslado a la CUN tiene una periodicidad específica en cada caso y el tiempo de demora en el traslado de los fondos a la CUN varía entre una semana y un mes, en función de los convenios de reciprocidad que las entidades recaudadoras públicas del PGN celebran con los bancos. Otra limitación además en este caso es que la información se recibe por correo electrónico en archivos planos que se reprocesan para el registro.

Finalmente, persisten algunas entidades del PGN que mantienen saldos financieros en cuentas a la vista, mientras que las pagadurías gestionan ciertos pagos del presupuesto contra esa liquidez por fuera del SCUN, como intermediarios, tanto con el mecanismo de la Caja menor como mediante el circuito normal de pagos.

### 4.2.3. Fragmentación en el uso de sistemas de gestión de activos y pasivos financieros

La gestión de activos y pasivos financieros que desarrolla la Subdirección de Tesorería utiliza distintos Sistemas de Gestión con integración limitada.

Este aspecto ha sido destacado en el documento de la DGCPTN sobre la modernización de su tecnología, donde se expone el objetivo de contar “en un solo lugar” con la información de base, histórica y transaccional para una eficiente administración de la liquidez, tanto para las operaciones de financiamiento de corto plazo de tesorería (pasivas), como para las de inversión de corto plazo de tesorería (activas).

En la actualidad se evidencia debilidad de integración y de “diálogo” entre los distintos sistemas vigentes como el SIIF (registros presupuestales y/o contables de las transacciones), el SisDP (deuda pública), el SisPORT (gestión de la cartera de inversiones) y SisFC (estimaciones flujo de caja).

Al mismo tiempo se evidencian limitaciones en el acceso a la información de la liquidez del universo de entidades que integran el resto del SPNF por fuera del SCUN.

## 4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas

### 4.3.1. Seguimiento conjunto del PAC entre Presupuesto y Tesorería

Se propone el desarrollo de un régimen de información y herramienta que comunique periódicamente a la DGCPTN la programación de la ejecución del presupuesto de las entidades del PGN, a los efectos de mejorar la identificación de la estacionalidad de las proyecciones financieras.

Esta propuesta implica la definición de una norma por parte de la DGCPTN que establezca en forma obligatoria y formalmente el formato, periodicidad y características de la remisión de la mencionada programación desde las entidades del PGN a la DGCPTN.

Asimismo, resultará conveniente sistematizar la carga y explotación de la mencionada información en el sistema de gestión del flujo de caja (hoy SisFC o el que lo reemplace).

Por otro lado, se procurará profundizar y automatizar la Interoperabilidad y “diálogo” entre el SisFC y el SisDP en las proyecciones de los Servicios de la Deuda Pública.

Se plantea reducir la carga manual de información en la generación de escenarios de programación de caja.

### 4.3.2. Disminución de los tiempos de traslado de fondos recaudados a la CUN

Objetivo: continuar con la baja de los plazos de acreditación de los recursos que ingresan al SCUN y profundizar la automatización del registro presupuestal y contable de los ingresos:

- En cuanto a los **Ingresos tributarios**: continuar con el proceso de mejora. Profundizar y automatizar el vínculo DIAN – SIIF. En este proceso se considera posible lograr la acreditación en línea como objetivo de máxima, eliminando la permanencia de fondos en las entidades bancarias de recaudación. Esto implica un escenario a futuro sin convenios de reciprocidad con las entidades bancarias.

Concretamente, se propone continuar y extender por parte de la DIAN el uso de la factura electrónica para el pago de impuestos. La generalización del pago electrónico de tributos permitirá reemplazar el servicio de procesamiento de la recaudación que hoy brindan las entidades de recaudo.

- Con respecto a los **Ingresos no tributarios**: planteo de nuevo marco general desde la DPCPTN para estandarizar en cuanto a plazos de acreditación el proceso de recaudación de las entidades del PGN. Esta propuesta requiere la sanción de una norma general por parte de la DGCPTN que establezca dicho marco de carácter obligatorio para las entidades del PGN y los bancos del sistema financiero. Para estos conceptos se mantendrían convenios de reciprocidad, pero con un esquema único para todos.

#### 4.3.3. Modelo de gestión de pagos que reduzca al mínimo el traslado de fondos a cuentas bancarias de las pagadurías

Se propone la Incorporación de nuevas tecnologías de medios de pago y sus plataformas de gestión (tarjetas de compra, billeteras virtuales) en las pagadurías.

Esta propuesta requiere avanzar en el diseño de la interoperabilidad de estas nuevas herramientas y plataformas con el SIIF a los efectos del registro de las transacciones, y de una norma por parte de la DGCPTN que regule su funcionamiento, en el marco tanto de la gestión de la caja menor como del régimen normal de gestión de pagos de las entidades del PGN.

Objetivos e impacto: eliminación del uso de efectivo y reducción de cantidad de cuentas bancarias de entidades en el sistema financiero, sobre todo las que implican la administración de las cajas menores en las entidades del PGN, con la consiguiente baja de costos.

La implementación de estos nuevos medios de pago debería estar acompañada por parte de la DGCPTN de mecanismos de incentivos (premios y castigos) a las entidades del PGN en la medida que se evidencien indicadores de baja en el uso de efectivo en la gestión de pagos.

#### 4.3.4. Interoperabilidad del Sistema de gestión en la administración de activos y pasivos financieros con el SIIF

En línea con uno de los objetivos centrales estratégicos de la DGCPTN, se propone avanzar en el desarrollo de un sistema integrado de activos y pasivos, donde debería

integrarse la gestión, tal como se mencionó, “en un solo lugar” la información de base, histórica y transaccional para una eficiente administración de la liquidez, tanto para las operaciones de financiamiento de corto plazo de tesorería (pasivas), como para las de inversión de corto plazo de tesorería (activas).

Esta propuesta implica plantear no solo la profundización de las funcionalidades que hoy se gestionan en el “PORFIN”, referidas a la administración del portafolio de operaciones activas de inversión de excedentes de liquidez y a las operaciones pasivas de financiamiento de corto plazo, sino también y, fundamentalmente, definir e implementar la interoperabilidad entre dicho sistema y el registro contable y presupuestal de las operaciones de tesorería en el SIIF.

#### **4.3.5. Régimen de remisión de información del stock de activos financieros y flujo de fondos de las entidades del SPNF que se encuentran por fuera del SCUN, con el objetivo de centralizar a futuro la administración de dichos recursos por parte de la DGCPTN**

Se propone la implementación de un régimen de remisión de información del stock de activos financieros y flujo de fondos de las entidades del SPNF que se encuentran por fuera del SCUN.

El objetivo es que la DGCPTN:

- En una primera etapa cuente con esta base de información de la situación de liquidez del conjunto de entidades del sector público que tienen competencias para administrar fondos por fuera del ámbito de gestión de la CUN, con el objeto de hacer más eficientes las decisiones de financiamiento e inversión de corto plazo del tesoro, y procurar una mejor coordinación con la política monetaria que administra el BANREP.
- En una segunda etapa avance con mecanismos que le permitan centralizar la administración de los fondos de las mencionadas entidades.

Esto implica la sanción de una norma por parte de la DGCPTN que establezca las características de dicho régimen de información para las entidades, en cuanto al formato, periodicidad y medios de transmisión de la misma.

A la fecha el Ministerio de Hacienda se encuentra en un proceso de reglamentación del artículo 36 de la Ley 1955 de 2020, que considera los depósitos del tesoro como el instrumento para que la DGCPTN administre excedentes de liquidez de entidades fuera del PGN.

En tal sentido, la DGCPTN está trabajando en el desarrollo de un nuevo instrumento, Depósitos de Tesoro, para recibir los excedentes de liquidez de entidades públicas obligadas a entregarlos a la Dirección y de aquellas que así lo decidan dentro de su autonomía.

Asimismo, se está considerando ampliar la habilidad de la Dirección para ser contraparte de las entidades públicas en la compraventa de los títulos de tesorería, TES, y se

ha contemplado en la Dirección participar en el mercado de derivados para realizar una mitigación del riesgo cambiario del portafolio de activos y pasivos en divisas.

Finalmente, sería conveniente la creación de un módulo dentro de un nuevo sistema integrado de activos y pasivos o nuevo SisPort(propuesta de reforma 4.3.4) a los efectos de explotar dicha información en forma sistemática.

Para ello, resulta necesario el desarrollo de un formato estandarizado que detalle flujos y stocks de los instrumentos, con sus distintos plazos y grados de liquidez.

#### **4.3.6. Gestión de liquidez de recursos públicos administrados por privados**

Revisar los mecanismos de control de disposición de recursos por los patrimonios autónomos, en consonancia con las necesidades de caja para atender las apropiaciones del PGN, de manera que no se generen eventos de acumulación de liquidez que pongan en riesgo y/o aumente el costo de la financiación de los gastos que efectivamente sean obligados en cada vigencia fiscal.

De acuerdo con los resultados de estas evaluaciones se pueden determinar mejoras en el procedimiento de giro de recursos a patrimonios autónomos, con el fin de reducir, de forma progresiva, los niveles de acumulación de liquidez que impliquen presión anticipada de recaudo sobre los contribuyentes y/o eleven de forma innecesaria los costos financieros del Gobierno nacional.

