

Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



4041

DECLARACIÓN DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL PROYECTO DE INVERSIÓN MEJORAMIENTO E INTEGRACIÓN DE LA INFORMACIÓN EN LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA NACIONAL

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y crédito Público

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 09 de agosto de 2021

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Iván Duque Márquez

Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco

Vicepresidenta de la República

Daniel Palacios Martínez

Ministro del Interior

Marta Lucía Ramírez Blanco

Ministra de Relaciones Exteriores

José Manuel Restrepo Abondano

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Wilson Ruiz Orejuela

Ministro de Justicia y del Derecho

Diego Andrés Molano Aponte

Ministro de Defensa Nacional

Rodolfo Enrique Zea Navarro

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Fernando Ruíz Gómez

Ministro de Salud y Protección Social

Ángel Custodio Cabrera Báez

Ministro del Trabajo

Diego Mesa Puyo

Ministro de Minas y Energía

María Ximena Lombana Villalba

Ministra de Comercio, Industria y Turismo

María Victoria Angulo González

Ministra de Educación Nacional

Carlos Eduardo Correa Escaf

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Jonathan Tybalt Malagón González

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe

Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Ángela María Orozco Gómez

Ministra de Transporte

Angélica María Mayolo Obregón

Ministra de Cultura

Guillermo Herrera Castaño

Ministro del Deporte

Tito José Crissien Borrero

Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación

Alejandra Botero Barco

Directora General del Departamento Nacional de Planeación

Daniel Gómez Gaviria

Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña

Subdirectora General Territorial

Resumen ejecutivo

Con el objetivo de financiar la puesta en funcionamiento del Sistema Integrado de Activos y Pasivos (SIAP) de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y superar la persistencia de procesos manuales, la ausencia de funcionalidad y la baja interoperabilidad de algunos de los sistemas de información de la dirección, se somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la Declaración de Importancia Estratégica del *Proyecto de inversión mejoramiento e integración de la información en la gestión financiera pública nacional* del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con código BPIN 2018011000854.

La DGCPTN del Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene entre sus funciones principales asesorar, dirigir y administrar la ejecución del financiamiento público y el manejo de las operaciones del Tesoro Nacional¹. En este sentido, en el Documento CONPES 4008 *Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública*², se aprobó la recomendación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación, relacionada con la política de organización y soporte de la gestión financiera pública bajo referentes internacionales. Así mismo, en dicho documento CONPES se solicita a los órganos rectores de la Gestión Financiera Pública, entre ellos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizar las acciones necesarias para priorizar los recursos suficientes con el propósito de atender las recomendaciones en torno a adelantar la reforma a la gestión financiera pública, la cual se ejecuta a través del *Proyecto de inversión mejoramiento e integración de la información en la gestión financiera pública nacional* del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con código BPIN 2018011000854.

La DGCPTN se encuentra desde hace varios años en un proceso de modernización de su marco legal, su modelo de negocio, la definición y mejora de sus procesos y la actualización e integración de sistemas de información, lo cual se apoya en múltiples recomendaciones y diagnósticos del orden nacional e internacional.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha definido como línea de acción en este proyecto de inversión la modernización de dos sistemas de información de la DGCPTN, encargados de la administración de la deuda pública y del portafolio de activos de la Nación, mediante la adquisición de una herramienta tecnológica de software para la gestión

¹ De conformidad con lo establecido en el artículo 33 del Decreto 4712 de 2008, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

² Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4008.pdf>.

integral de activos y pasivos financieros de la Nación, que se denominará Sistema Integrado de Activos y Pasivos (SIAP).

Para garantizar los recursos que requiere la ejecución del proyecto, el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) otorgó aval fiscal en sesión virtual del 22 de abril de 2021 (ver Anexo B) para continuar con el trámite de declaratoria de importancia estratégica por parte del CONPES, para el período 2021 el proyecto cuenta con apropiación presupuestal disponible por 11.500.000.000 de pesos y para los años 2022 y 2023 se solicitan recursos por medio de vigencias futuras ordinarias en las siguientes cuantías 9.700.000.000 de pesos en 2022 y, 8.800.000.000 de pesos en 2023.

Clasificación: H6, H7.

Palabras clave: gestión financiera pública, Sistema Integrado de Activos y Pasivos SIAP, declaratoria de importancia estratégica, gestión de las finanzas públicas, Sistema Unificado de Gestión de Información Financiera Pública (SUGIFP).

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	8
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	10
2.1. Antecedentes.....	10
Recomendaciones internacionales para los logros y avances del proyecto de inversión con otros sistemas de información.....	12
2.2. Justificación.....	14
3. DIAGNÓSTICO.....	17
Función, estructura y sistemas de la DGCPTN	17
Deficiencias en los sistemas de información detectados por Ernst & Young	20
3.1. Deficiencias en los sistemas de información.....	21
4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA	23
4.1. Objetivo general	24
4.2. Descripción del proyecto	24
4.2.1. Componente 1. Reducción de las deficiencias en los sistemas de información ...	24
4.3. Beneficios del proyecto.....	26
4.4. Seguimiento	26
4.5. Cronograma	27
4.6. Financiamiento	28
5. RECOMENDACIONES.....	30
ANEXOS	31
Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	31
Anexo B. Aval fiscal otorgado por el Confis	32
BIBLIOGRAFÍA	33

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Activos y pasivos financieros de la Nación (Gobierno Nacional Central)	18
Tabla 2. Fuentes y usos del financiamiento del GNC 2021	19
Tabla 3. Cronograma de seguimiento.....	27
Tabla 4. Recursos necesarios para financiar el proyecto (millones de pesos)	28
Tabla 5. Recursos necesarios para financiar los componentes del proyecto (millones de pesos)	29

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Estructura e instrumentos de la DGCPTN	18
Figura 2. Aplicativos y grado de reemplazo en el SIAP	24

SIGLAS Y ABREVIACIONES

BM	Banco Mundial
Confis	Consejo Superior de Política Económica y Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CUN	Cuenta Única de la Nación
DGCPTN	Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DNP	Departamento Nacional de Planeación
E&Y	<i>Ernst & Young</i>
FC	Flujos de Caja
FMI	Fondo Monetario Internacional
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SECO	Secretaría de Estado para Asuntos Económicos
SIAP	Sistema Integrado de Activos y Pasivos
SIGFP	Sistema de Información para la Gestión Fiscal Pública
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera de la Nación
SUGIFP	Sistema Unificado de Gestión de Información Financiera Pública
TES	Títulos de Tesorería

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2004, se integró en una única dependencia la Dirección General de Crédito Público con la del Tesoro Nacional, creando la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El objetivo de esta reestructuración funcional fue la de concentrar e integrar en una sola dependencia la estrategia y administración de activos y pasivos financieros públicos.

Entre estos activos y pasivos financieros, algunos propios de la Nación y otros de las entidades públicas que administra la DGCPTN, están la caja, las inversiones, la deuda interna y externa, y los créditos entre la Nación y las entidades públicas.

A marzo de 2021, la deuda pública de la Nación en su pasivo financiero tenía un saldo cercano a los 620 billones de pesos, siendo un 38 % de esta deuda externa y el otro 62 % deuda interna, y esta última en su gran mayoría correspondiente a Títulos de Tesorería (TES). Con corte a la misma fecha, el portafolio de la Nación en su activo financiero, incluía 10 billones de pesos en los mismos TES, 19 billones de pesos en depósitos en el Banco de la República, y otros 5 billones en moneda extranjera.

La integración en una única dependencia tiene entre otros beneficios, la coordinación del endeudamiento con la inversión para reducir los costos de honrar oportunamente los compromisos del Presupuesto General de la Nación³.

Basado en varias recomendaciones y diagnósticos de expertos internacionales, incluyendo el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), la DGCPTN se encuentra desde hace varios años en un proceso de modernización de su marco legal, modelo de negocio, procesos y la actualización e integración de sus sistemas de información.

Por ejemplo, se han creado, mejorado o integrado los sistemas de información asociados a las cuentas inactivas, asociaciones público-privadas, Flujos de caja (FC), deuda pública y tesorería. No obstante, persisten riesgos de obsolescencia, procesos manuales, ausencia de funcionalidad y baja interoperabilidad de los dos sistemas de información actuales de deuda pública y del portafolio de activos, dificultades que impiden el manejo eficiente e integrado de los activos y pasivos financieros de la Nación.

En paralelo a este esfuerzo de integración en la DGCPTN desde el año 2016 se adelanta la reforma de la gestión financiera pública, la cual se ejecuta a través del proyecto de inversión *Mejoramiento e integración de la información en la gestión financiera pública nacional*, con código BPIN 2018011000854, el cual está formulado de manera transversal

³ En la literatura financiera a esto se le conoce como la administración de activos y pasivos financieros, que en inglés es *asset and liability management* y se suele abreviar como ALM.

por cuatro direcciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el objetivo de lograr la unificación de criterios, conceptos, metodologías, roles y responsabilidades, para mejorar la producción, procesamiento, reporte y análisis de la información financiera pública.

En respuesta a las deficiencias mencionadas y para apoyar los objetivos de la gestión financiera pública, la DGCPTN se ha enfocado en el reemplazo de la mayoría de las funcionalidades de su sistema de información de deuda pública y de su sistema de información del portafolio de activos con un nuevo Sistema Integrado de Activos y Pasivos (SIAP).

La declaratoria de importancia estratégica del proyecto de inversión *Mejoramiento e integración de la información en la gestión financiera pública nacional* del Ministerio de Hacienda y Crédito Público permitirá la financiación del SIAP de la DGCPTN, y con ello, contribuirá directamente a avanzar en la integración tecnológica de la Dirección y a cumplir la recomendación del Documento CONPES 4008 *Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública* aprobado el 2020, que encomienda al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que lidere la modernización del subsistema del tesoro del sector público de Colombia.

Esta declaratoria apoyará también los objetivos del Decreto 224 de 2021⁴, cuyo artículo 8 afirma que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público desarrollará el Sistema Unificado de Gestión de Información Financiera Pública (SUGIFP) como repositorio unificado, al cual el SIAP y la DGCPTN deberán contribuir con información.

Teniendo en cuenta lo anterior, se requiere de una inversión de 30.000 millones de pesos para la contratación, personalización y puesta en marcha del SIAP. Los recursos de la Nación ingresarán al proyecto en las vigencias del 2022 y 2023, de acuerdo con el aval fiscal otorgado por el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) en sesión virtual del día 22 de abril de 2021 (ver Anexo B), según lo establecido en el artículo 2.8.1.7.1.2 del Decreto 1068 de 2015⁵ y el artículo 10 de la Ley 819 de 2003⁶.

El presente documento se desarrolla en cinco secciones: la primera sección corresponde a esta introducción; en la segunda sección se encuentran los antecedentes de política pública y la justificación; la tercera sección presenta un diagnóstico y los retos actuales para integrar la información de los activos y pasivos de la Nación y las entidades públicas; la cuarta

⁴ Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública.

⁵ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

sección plantea los objetivos de política, la descripción del proyecto, el seguimiento que se abordará y el financiamiento, y finalmente la quinta sección reúne las recomendaciones.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

A continuación, para dar un mayor contexto a la integración y modernización de la DGCPTN y a la gestión financiera pública, se presentará el marco normativo y de política pública en el cual se han desarrollado estos esfuerzos, cuál ha sido su alcance, así como las principales recomendaciones internacionales recibidas al respecto, y finalmente la justificación de la expedición de este documento CONPES.

2.1. Antecedentes

Conforme a lo determinado por el Decreto 4712 de 2008 en su artículo 3, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene a su cargo, entre otras funciones, participar en la definición y dirigir la ejecución de la política económica y fiscal del Estado; coordinar con la Junta Directiva del Banco de la República las políticas gubernamentales en materia financiera, monetaria, crediticia, cambiaria y fiscal; emitir y administrar títulos valores, bonos, pagarés y demás documentos de deuda pública; fijar las políticas de financiamiento externo e interno de la Nación y, administrar la deuda pública de la Nación. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público es por lo tanto el ente rector de las finanzas públicas y por ende crucial en las mejoras de la gestión financiera, la estructuración de su administración y la adopción de estándares internacionales.

A su vez, y de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 33 de dicho Decreto 4712, la DGCPTN, bajo la orientación del Ministro de Hacienda y Crédito Público, tiene a su cargo las funciones de dirigir y administrar el diseño, la ejecución, coordinación, vigilancia y políticas de riesgo del financiamiento público, el otorgamiento de la garantía de la Nación, el manejo de las operaciones de crédito público y tesoro nacional y, las operaciones con la banca de inversión. La DGCPTN administra los activos y pasivos financieros de la Nación por delegación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y por lo tanto implementa los lineamientos y objetivos al ejecutar las operaciones financieras asociadas a estos.

En el marco de lo anterior, la DGCPTN ha avanzado en la integración de la administración de los activos y pasivos, pero todavía está limitada en parte por las deficiencias de sus sistemas de información. Estos procesos de modernización se han venido adelantando desde la integración de la Dirección General de Crédito Público con la del Tesoro Nacional en el 2004, no obstante ha sido necesario detener algunos esfuerzos ante los cambios de Gobierno y retomarlos tiempo después, perdiéndose impulso y prioridad.

Ahora bien, la Ley 819 de 2003 en su artículo 10, señala que la autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras, no podrá superar el período del respectivo Gobierno, excepto si los proyectos de inversión han sido declarados por el CONPES como de importancia estratégica.

Por su parte, el Decreto 1068 de 2015 establece en el artículo 2.8.1.7.1.2. que la declaratoria de importancia estratégica por parte del CONPES señalada en el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, requiere del concepto previo del Confis donde se valide la consistencia con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Debido a que el Proyecto de inversión *Mejoramiento e integración de la información en la gestión financiera pública nacional* prevé tener una duración que supera el 2022, este documento presenta la solicitud de su declaratoria de importancia estratégica por parte del CONPES. Cabe destacar, que el Confis le otorgó aval fiscal en su sesión virtual del jueves 22 de abril de 2021, como consta en la respectiva acta del Anexo B.

Con el otorgamiento del aval fiscal y la solicitud de declaratoria de importancia estratégica del *Proyecto de inversión mejoramiento e integración de la información en la gestión financiera pública nacional*, será posible desarrollar un esfuerzo más continuo y extendido, lo cual es esencial para acompañar los siguientes objetivos, planes y esfuerzos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Tesoro Nacional.

Posteriormente, en el año 2020 el Gobierno nacional emitió el Documento CONPES 4008, así como el Decreto 224 en el año 2021 para mejorar la gestión financiera pública, en particular con respecto a la información y los sistemas asociados.

En el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) para los siguientes cuatro años del Documento CONPES 4008 se menciona bajo la responsabilidad de la DGCPTN la acción 2.5., la cual hace referencia a la elaboración de un manual en el que se definan lineamientos para la modernización del subsistema del tesoro y su armonización con estándares internacionales, con el objetivo de establecer un marco de referencia uniforme respecto al tratamiento de la información de caja y deuda en todas las entidades del sector público.

Así mismo, también se buscará acompañar y apoyar el objetivo 2, el cual hace referencia a armonizar conceptos y metodologías de los subsistemas de la Gestión Fiscal Pública bajo referentes internacionales, en condiciones de interoperabilidad de los sistemas de información, para contar con registros automáticos y estandarizados, cruces de información en tiempo real y trazabilidad de la información financiera pública.

Ahora bien, el Decreto 224 de 2021, por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública, en su artículo 8 señala que con el objeto de agregar y consolidar la información disponible en el conjunto de soluciones

informáticas mediante las cuales se almacenan los datos de la información para la Gestión Financiera Pública, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público desarrollará el SUGIFP como repositorio unificado de información.

Conforme a lo anterior, el Proyecto de inversión *mejoramiento e integración de la información en la gestión financiera pública nacional* está alineado con el Documento CONPES 4008 aprobado en 2020, relacionado con la Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública, y permitirá la implementación de sus recomendaciones para la DGCPTN. Por ejemplo, el SIAP permitirá a la DGCPTN producir mejor información de los activos y pasivos financieros de la Nación y compartirla automáticamente con otros sistemas de información de la misma dirección y con otras áreas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La DGCPTN ya se encuentra trabajando en la primera fase del Documento CONPES 4008, que está orientada a las acciones iniciales de ajuste a procesos, procedimientos y normativas vigentes para la implementación del Sistema de Información para la Gestión Fiscal Pública (SIGFP).

Recomendaciones internacionales para los logros y avances del proyecto de inversión con otros sistemas de información

Teniendo en cuenta la necesidad de un acompañamiento técnico para la mejora de la gestión financiera pública, el Gobierno nacional ha solicitado apoyo a varias entidades multilaterales que conocen y contribuyen a definir los estándares internacionales que aspira adoptar la Nación en sus finanzas.

Este acompañamiento, que hace parte del *Programa para el fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas en Colombia* ha sido financiado en parte por la Cooperación Económica y Desarrollo de la SECO de Suiza. El programa y la financiación ya cumplieron una primera fase y se ha iniciado una segunda fase, que será ejecutada por el BM. En su segunda fase el programa está enfocado en el modelo conceptual, que es el marco de referencia para los desarrollos funcionales e informáticos del SIGFP.

En el marco de este programa, la DGCPTN ha establecido, por ejemplo, como objetivo para el 2021 contar con una hoja de ruta para unificar los estados financieros de la Nación en un sólo balance general, estado de resultado y flujo de caja, que cumpla además con los estándares internacionales más actualizados de finanzas y contabilidad pública.

Como se observa, este *Programa SECO para el Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas* está enfocado en la mejora de marcos conceptuales y la adecuación a estándares internacionales de los procesos de la DGCPTN, lo cual se apoyará con las mejoras tecnológicas y de integración de información del nuevo SIAP.

Aunque estos esfuerzos de cooperación técnica y de adopción de estándares internacionales son esenciales para establecer los marcos conceptuales y las hojas de ruta, es necesario que la DGCPTN adquiera e implemente un sistema de información que ofrezca la nueva funcionalidad, información e interoperabilidad requerida, lo cual se prevé alcanzar con el *Proyecto de inversión mejoramiento e integración de la información en la gestión financiera pública nacional*.

Para atender algunas de las deficiencias en los sistemas de información, de acuerdo con el modelo de negocio conocido como el *front, middle y back office*, la DGCPTN ha mejorado cuatro sistemas desde el año 2018.

En primer lugar, la DGCPTN reconstruyó y mejoró el sistema de flujo de caja, el cual se emplea para el manejo de información de ingresos, egresos, rendimientos y demás operaciones de tesorería, activas y pasivas de los recursos de la Cuenta Única Nacional (CUN). Este es un sistema de información de *front office* y *back office* de la dirección. La actualización de este software disminuyó los riesgos operacionales y optimizó el cargue de información y la generación de reportes.

En segundo lugar, la DGCPTN actualizó tecnológicamente el sistema de información del portafolio de activos, el cual tiene como objetivo el control financiero y contable de inversiones en depósitos remunerados, el manejo de un portafolio de TES, inversiones en divisas y la realización de operaciones de liquidez como las simultáneas, entre otras operaciones de la dirección. Este es un sistema principal del *front office* de la dirección y alimenta información para el *middle office* y el *back office*. El sistema de portafolio requirió de una actualización tecnológica y de una mejora en administración de base de datos para la búsqueda de información por contexto y criterios predefinidos.

En tercer lugar, la DGCPTN creó y mejoró el sistema de cuentas inactivas, mediante el cual se reciben los saldos de las cuentas inactivas en entidades financieras, para reemplazar el proceso de entrega física de información en las instalaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Este es un sistema de *front office* de la dirección, que tiene una conexión menor con el *middle office* y *back office*.

En cuarto y último lugar, la DGCPTN creó y mejoró el sistema para las asociaciones público-privadas, para el registro, análisis y reporte de los respectivos proyectos, teniendo en cuenta que existen obligaciones contingentes acordadas entre la Nación y los privados en el desarrollo de proyectos críticos, como lo son las concesiones viales, y que anteriormente, estos esfuerzos se realizaban con hojas de cálculo. Este es un sistema de *middle office* de la dirección.

Posteriormente en el año 2019, el consultor residente del FMI en Colombia, Mauro Fridman realizó una nota técnica con el objetivo de apoyar la modernización de la DGCPTN, incluyendo su modelo de negocio, su visión a mediano plazo y sus sistemas de información.

Con respecto a estos últimos, la nota recomienda que la solución tecnológica que los reemplace permita una evolución futura de la gestión integrada de activos y pasivos para lograr : (i) mayor interoperabilidad con los demás sistemas existentes con la finalidad de mitigar el alto grado de riesgos operativos que existen; (ii) aumentar la fiabilidad y propiciar mayor oportunidad de acceso a la información financiera, y (iii) posibilitar una mayor evolución de la gestión de los flujos financieros (ingresos, gastos y tesorería).

Esta recomendación técnica, de parte de un experto que estuvo de forma presencial en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público recientemente por varios meses, confirma los diagnósticos que se habían tenido sobre las deficiencias de los sistemas de información actuales y las necesidades de un nuevo sistema. Por lo tanto, la declaratoria de importancia estratégica del presente documento permitirá también la implementación de las mejoras recomendadas por este experto del FMI.

Finalmente, en octubre del 2020 un equipo del Departamento de Finanzas Públicas del FMI realizó una misión remota, con el objetivo de mejorar el reporte que realiza la DGCPTN de los flujos de información sobre el efectivo y alinearlos a estándares internacionales.

Entre las principales recomendaciones propuestas por la misión, se encuentra la necesidad de establecer cauces adecuados de comunicación en la implementación del nuevo SIAP con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) para asegurar la interoperabilidad y complementariedad desde el inicio.

Así las cosas, es posible evidenciar que de forma reciente (2020) los expertos han venido confirmando que para avanzar en la adopción de estándares internacionales en el manejo de la información financiera pública, es necesaria la implementación del SIAP, tal como se plantea en el presente documento CONPES.

2.2. Justificación

En la Subsección C denominada aseguramiento de la institucionalidad fiscal de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, aprobado por la Ley 1955 de 2019⁷, la cual se encuentra dentro de la Sección

⁷ Cabe destacar, que de conformidad con el artículo 2 de la Ley 1955 de 2019, el documento denominado *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, y se incorpora a dicha Ley como un anexo.

XXVI denominada *Consistencia macroeconómica, fiscal y de resultados económicos y sociales*, se discute el aseguramiento de la institucionalidad fiscal y se sugieren acciones para la modernización de la DGCPTN. En el literal d) *Modernización del Tesoro Público*, del numeral 3 *Reingeniería de la gestión de las finanzas públicas*, del mencionado acápite, se afirma que para la modernización del tesoro público y para avanzar en la administración eficiente de los recursos públicos, se deben adelantar, entre otras, la reorganización de la DGCPTN, con el objetivo de ampliar sus funciones de administrador de los activos y pasivos financieros de la Nación y así mismo, la prestación de servicios financieros a los órganos públicos de cualquiera naturaleza. Para estos efectos, en las Bases del PND 2018-2022 se plantea que es necesario dotar a la DGCPTN de una estructura organizativa y tecnológica que estén acorde a las necesidades del Sistema de Gestión Financiera, el cual se define como pilar del PND⁸.

En desarrollo de lo anterior, en la Ley 1955 de 2019 se establecen propuestas para ampliar las capacidades de la DGCPTN, con el objetivo de que esta pueda administrar de manera eficiente los recursos públicos provenientes del PGN y los activos y pasivos financieros de la Nación.

Por un lado, el artículo 36 de la mencionada Ley 1955 de 2019, el cual modificó el artículo 149 de la Ley 1753 de 2015⁹, indica que la administración de los recursos provenientes del PGN que sean transferidos a entidades financieras no tendrán como finalidad proveer a estas entidades de fondos, sino para atender los compromisos y obligaciones en desarrollo del objeto de las apropiaciones presupuestales. Si dichos recursos no cumplen esta finalidad de respaldar compromisos y obligaciones del PGN, deberán ser reintegrados a la entidad estatal respectiva, y su vez podrán ser requeridos nuevamente para gastos referentes al cumplimiento de su objeto, sin que esto implique operación presupuestal alguna. Adicionalmente, la mencionada disposición establece que los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación deberán consignarse en la DGCPTN, con las excepciones establecidas en la ley y finalmente, se ordena la implementación de la unidad de caja cuando los negocios fiduciarios utilicen la creación de subcuentas, subprogramas, subproyectos o similares, sin afectar los derechos de los beneficiarios del negocio jurídico, con el objetivo de buscar la eficiencia en el manejo de los recursos de la Nación.

⁸ De conformidad con el artículo 2° de la Ley 1955 de 2019, el documento denominado Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, y se incorpora a esta ley como un anexo.

⁹ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

Por otra parte, el artículo 37 de la Ley 1955 de 2019 encarga a la DGCPTN la administración de 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. Lo anterior, a través de las operaciones autorizadas en el mencionado artículo 37. Cabe aclarar, que esta facultad está enmarcada en la política establecida en el artículo 36 de la citada ley, para lograr una administración eficiente de los recursos públicos.

Es importante señalar que, la DGCPTN se encuentra reglamentando los artículos citados, de modo que una vez expedida la normativa requerida, será necesario modificar los procesos y sistemas de información de la dirección para poder ejecutar estos nuevos encargos, en particular los de administrar en forma más eficiente e íntegra los activos y pasivos de la Nación y una mayor porción de los activos de los demás entes públicos.

No obstante los avances en la integración y modernización de la DGCPTN, por ejemplo, con la creación, mejora e integración de varios de sus sistemas de información en años recientes, persisten procesos manuales, ausencia de funcionalidad y baja interoperabilidad en los dos sistemas de información actuales, correspondientes a deuda pública y del portafolio de activos.

Estos sistemas de información, en primera instancia no tienen la capacidad tecnológica para apoyar los objetivos del PND 2018-2022, en particular los de dotar a la DGCPTN de una estructura tecnológica que estén acorde a las necesidades del Sistema de Gestión Financiera, que entre otros objetivos requiere una mayor interoperabilidad entre los sistemas de información de la dirección y de ellos con los demás sistemas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, e incluso con algunos externos. Por estas deficiencias en interoperabilidad, los sistemas de información actuales también resultan insuficientes para la implementación de los objetivos del PAS del Documento CONPES 4008 y del Decreto 224 de 2021.

En segunda instancia, dichos sistemas de información tampoco cuentan con la capacidad para ejecutar los nuevos encargos de los artículos 36 y 37 de la Ley 1955 de 2019. Así por ejemplo, los sistemas de información actuales de deuda pública y del portafolio de activos no facilitan una visión conjunta de activos y pasivos, y no tendrían la capacidad para administrar una mayor proporción de los activos financieros de las entidades públicas, por delegación de estas.

En tercera instancia, los sistemas de información actuales de deuda pública y de portafolio de activos no tienen tampoco la capacidad para apoyar las mejoras de marco conceptuales y la adopción de estándares internacionales recomendadas por el programa para el Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas financiado por SECO o por los expertos del FMI en años recientes.

Por último, de no reemplazarse los sistemas de información actuales de deuda pública y del portafolio de activos con el nuevo SIAP, se corre además riesgos de obsolescencia en la estructura tecnológica de la Dirección, que podrían incluso disminuir sus capacidades y retroceder en algunos de los avances hasta el momento alcanzados.

3. DIAGNÓSTICO

Para efectos de adelantar la reforma de la gestión financiera pública, la cual se ejecuta a través del *Proyecto de inversión mejoramiento e integración de la información en la gestión financiera pública nacional*, con código BPIN 2018011000854, se ha identificado que su problema central corresponde a ineficiencias en la calidad e integración de la información de la gestión financiera pública nacional, lo cual a su vez dificulta la articulación de sus sistemas de información.

Esto se refuerza en el *Documento mejoramiento e integración de la información en la gestión financiera pública nacional* (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018), donde el problema identificado en el año 2015 para el componente relativo a la DGCPTN consistió en su debilidad organizacional y en los sistemas de información que lo soportan. Entre las causas de la problemática identificada en la DGCPTN especificadas en este documento se encuentra que la herramienta informática no responde a las necesidades de la dirección.

Función, estructura y sistemas de la DGCPTN

La DGCPTN ha dejado atrás el modelo básico de una oficina de pagos basada en la administración de la caja, por una gestión más sofisticada de créditos e inversiones para la financiación del presupuesto al menor costo y riesgo, donde la visión con base a lo devengado es ahora fundamental.

Durante la evolución del modelo de negocio respecto a la gestión integrada de activos y pasivos financieros, la DGCPTN ha implementado procedimientos internos orientados a atender la integralidad del proceso de financiación de la Nación, la administración del flujo de caja y las actividades de tesorería.

Dichos procedimientos han llevado a adoptar un modelo de negocio conocido con los anglicismos de *front*, *middle* y *back office*, el cual es ampliamente utilizado en el sector financiero privado.

Así las cosas, la segmentación y especialización de los roles de las áreas funcionales en la interacción con clientes externos, como lo son inversionistas, entidades públicas, sector financiero, entre otros, se considera como el *front office*; la función de control y gestión del riesgo, es el *middle office* y; las relacionadas con los procesos internos de pagos,

cumplimiento, contabilidad y administración de títulos valores, es el *back office*, conforme se ilustra en la Figura 1.

Figura 1. Estructura e instrumentos de la DGCPTN



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

Adicionalmente, para dar un contexto que permita un análisis de costo beneficio del *Proyecto de inversión mejoramiento e integración de la información en la gestión financiera pública nacional*, es fundamental dimensionar el volumen de activos y pasivos financieros que administra la DGCPTN y de las operaciones relacionadas con estos que realiza. La DGCPTN administra a través de sus sistemas de información el saldo de los pasivos y activos financieros de la Nación, los cuales sumados representan el 61,6 % del PIB con corte de marzo de 2021, conforme se muestra en la siguiente Tabla 1.

Tabla 1. Activos y pasivos financieros de la Nación (Gobierno Nacional Central)

Activos financieros	\$mm	%PIB	Pasivos financieros	\$mm	%PIB
Caja y depósitos remunerados	18.702	1,7 %	Depósitos pasivos	26.279	2,4 %
Créditos de Tesorería	1.693	0,2 %	TES	354.461	32,3 %
CDT	733	0,1 %	Bonos	121.019	11,0 %
TES	10.283	0,9 %	Créditos multilaterales	129.122	11,7 %
Otras operaciones tesorería		0,0 %	Otra deuda	14.597	1,3 %
Total activos	31.411	2,9 %	Total pasivos	645.478	58,7 %

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

Los activos y pasivos financieros de la Nación detallados en la Tabla 1 son administrados por la DGCPTN en su mayoría en dos sistemas de información distintos, así: (i) en el sistema de información del portafolio de activos se administran los activos (y algunos pasivos) financieros de corto plazo o de tesorería, el cual soporta el registro y la valoración de las inversiones realizadas por la Subdirección de Tesorería de la DGCPTN, y (ii) los pasivos financieros de largo plazo son administrados en el sistema de información de deuda pública (y una porción menor en el sistema de información de cuentas inactivas), el cual soporta el registro de desembolsos y la programación del servicio de deuda, principalmente.

Estos dos sistemas generan información independiente entre ellos, careciendo de una arquitectura integrada por cuanto fueron adquiridos o desarrollados cuando la Dirección General de Crédito Público era una dependencia distinta a la Dirección General del Tesoro Nacional, es decir antes de su integración llevada a cabo en el año 2004. En la actualidad en la DGCPTN es todavía necesario bajar, transformar y transmitir manualmente información de estos dos sistemas para tener una visión conjunta de activos y pasivos financieros, y para compartirla con otras áreas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o con otras entidades públicas.

En cada vigencia fiscal el saldo de los activos y pasivos financieros crece al ritmo de las necesidades de financiamiento, generadas por el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central. En este sentido, las operaciones anuales de financiamiento y de tesorería, representan para el año 2021 el 12,1 % del PIB y se han tornado cada vez más relevantes a raíz de los efectos generados por la pandemia del Covid-19. Entre los activos financieros más representativos se encuentran los depósitos remunerados y el portafolio de TES; y en lo que respecta a los pasivos financieros, se encuentran la emisión de TES y la recepción de créditos multilaterales, conforme se muestra en la siguiente Tabla 2.

Tabla 2. Fuentes y usos del financiamiento del GNC 2021

Fuentes	\$mm	%PIB	Usos	\$mm	%PIB
	134.068	12,1		134.068	12,1 %
Desembolsos	91.634	8,3	Déficit a financiar	95.749	8,6
Externos	36.302	3,3	De los cuales:		
Internos	55.332	5,0	Intereses internos	27.058	2,4
			Intereses externos	9.712	0,9

Fuentes	\$mm	%PIB	Usos	\$mm	%PIB
	134.068	12,1		134.068	12,1 %
			Amortizaciones	18.928	1,7
			Externas	10.937	1,0
			Internas	7.991	0,7
			Pago de obligaciones	8.590	0,8
Disponibilidad inicial	32.661	2,9	Disponibilidad final	10.800	1,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

Los saldos de los pasivos y activos financieros de la Nación, además de los flujos anuales que se generan por la ejecución de estas operaciones, permiten dimensionar de manera comparativa frente al PIB, el volumen de las cifras que representan las operaciones que actualmente realiza la DGCPTN y, por ende, la importancia de contar con un sistema integrado para la administración de cada uno de estos conceptos de manera adecuada, eficiente y oportuna, y minimizando riesgos.

Así las cosas, se estima que la implementación de mejoras en la integración de sistemas en la misma dirección o con las demás dependencias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podría generar un ahorro en costos o un aumento en ingresos que superan la inversión asociada a esta declaratoria de importancia estratégica para la ejecución del proyecto de inversión previsto en 30.000 millones de pesos.

Así por ejemplo, de mejorarse el manejo integrado de activos y pasivos financieros de la Nación, se podría reducir la necesidad de TES, que con corte a marzo de 2021 tenían un saldo de 354 billones y que explicaban gran parte de los intereses internos por 26 billones. Una reducción en los intereses internos de la Nación en un año de tan solo 0,1 %, es decir 26.000 millones, ya justificaría la mayoría del costo de este proyecto de inversión.

Deficiencias en los sistemas de información detectados por Ernst & Young

En el 2013 la firma *Ernst & Young* (E&Y) auditó seis procesos de tesorería, (*front office*) y diez procesos de operaciones (*back office*) de la DGCPTN, estudio que entre otros objetivos, buscaba para identificar sus riesgos y hacer recomendaciones para mitigarlos.

Entre los riesgos que detectó E&Y en el *front office* están que: no se reflejen correctamente los términos pactados en la negociación de las operaciones; no haya una recepción correcta y oportuna de información; no se mantenga la integridad de datos; no se registren correctamente las operaciones con respecto a los sistemas transaccionales; y no se invierta el mismo monto de recursos que el disponible al final de un día.

Asimismo, entre los riesgos que detectó E&Y en el *back office* están que: no sean consistentes las cifras, o no concuerden con las políticas la información contenida en el anteproyecto de presupuesto; no se realicen oportunamente o de forma correcta los pagos; no se dé información correcta en requerimientos internos o externos o en informes; no se registren adecuadamente las transacciones; y no haya integridad de datos en las hojas de cálculo.

3.1. Deficiencias en los sistemas de información

En el marco de las auditorías señaladas anteriormente, E&Y detectó riesgos asociados a la integridad de la información, que se refiere a que la información de un sistema no coincida o no sea consistente con la realidad o con la información de otro sistema. Este riesgo existe en particular si los datos son manejados en hojas de cálculo, como cuando es necesario bajar la información de un sistema, transformarla y subirla a otro sistema para continuar con su procesamiento o para producir informes, reportes o estadísticas.

Frente a este punto, es pertinente señalar que la falta de integridad de información es uno de los problemas centrales de la gestión financiera pública nacional. Incluso si es posible detectar y corregir errores, se retrasa la oportunidad de la información fiscal y se generan dudas sobre los valores precisos, lo cual que puede dificultar la optimización de las herramientas de la gestión fiscal.

De igual forma, en un caso extremo, la subestimación o sobreestimación de los pasivos de la Nación puede generar errores en las proyecciones del servicio de la deuda, que es uno de los mayores rubros financieros en el Presupuesto General de la Nación. Si se sobreestima el valor del servicio de la deuda, se pueden haber colocado más TES o deuda externa de la que era necesaria, incrementando los costos de intereses para la Nación. Por el contrario, si se subestima el servicio de la deuda, puede ser necesario realizar una colocación en un momento inoportuno aumentando las tasas de interés de toda la deuda pública, o puede ser necesario reducir los gastos de funcionamiento o, con mayor frecuencia, la inversión de la Nación.

Teniendo en cuenta que el saldo de los pasivos de la Nación se acerca a 645 billones de pesos, de continuarse el uso del sistema de información de la deuda pública se corre el riesgo de obsolescencia y se podrían presentar errores en los saldos. Un error de sobre o subestimación de apenas 0,01 % del saldo de los pasivos de la Nación equivale a cerca de 64,500 millones de pesos, lo cual representa más del doble del valor de este proyecto de inversión objeto de declaratoria de importancia estratégica mediante el presente documento.

Otro riesgo detectado por E&Y es que, aún si no se exige la integridad, no existe una interoperabilidad automatizada con otros sistemas internos de la DGCPTN, o con sistemas

transaccionales externos. En varios casos es necesario bajar manualmente información de un sistema, transformarla en una hoja de cálculo y subirla en otro sistema de información. Además de ser un proceso más lento que una interoperabilidad directa y automatizada entre sistemas, estos procesos manuales pueden introducir errores y hacen más difícil encontrarlos y corregirlos posteriormente.

En el caso particular de los sistemas transaccionales externos, como son los sistemas en los que se compran y venden TES y moneda extranjera, hay un riesgo que las operaciones no reflejen de forma correcta los términos pactados en la negociación que realiza la DGCPTN. En un mes promedio la DGCPTN puede realizar 18,000 compras o ventas de TES y 8,000 compras o ventas de divisas. Por lo tanto, las deficiencias en estas interoperabilidades internas y externas, que obligan a realizar operaciones manuales, pueden generar costos adicionales por el reproceso de transacciones. Por ejemplo, una reducción en los errores en 1 % de las compras o ventas de TES y divisas evitaría tener que reprocesar manualmente cada mes cerca de 180 operaciones con TES y 80 operaciones con divisas.

Adicionalmente, las deficiencias de los sistemas de información también pueden implicar que no se conozcan los saldos finales diarios de activos y pasivos financieros hasta ya avanzado el siguiente día hábil. En un escenario ideal, al final de un día se conocen todos los saldos finales de activos y pasivos y tan pronto como empieza el siguiente día hábil se pueden realizar nuevas compras de TES, por ejemplo. Con las deficiencias actuales, se corre el riesgo que se pierdan oportunidades de precio o volumen al inicio de un día para realizar operaciones en los mercados financieros de deuda pública interna, deuda pública externa, divisas y simultáneas. De igual forma, al no contar con información oportuna durante el día de los mismos saldos de activos y pasivos, se presenta el riesgo que no se sepa oportunamente cuál es el saldo disponible en caja y, por errores o una posición conservadora, haya una sobreinversión de recursos o que algunos queden sin invertir. A marzo de 2021, la DGCPTN administraba cerca de 19 billones de pesos en activos financieros como caja y depósitos remunerados, situación que resulta de gran relevancia dado que la no inversión de recursos puede implicar la pérdida de intereses para la Nación.

Asimismo, E&Y identificó potenciales dificultades para segregar en forma apropiada las operaciones con recursos públicos de la Nación y de las operaciones con recursos administrados de otras entidades públicas. Esto ha impedido en parte que la DGCPTN ofrezca una mayor variedad de servicios financieros a las entidades públicas y que pueda administrar una mayor proporción de sus activos financieros de las entidades públicas. La limitación de las opciones financieras para las entidades públicas potencialmente aumenta los costos y disminuye los rendimientos de los recursos públicos.

Finalmente, es necesario señalar que según E&Y afirma también que existe el riesgo que la información contenida en el anteproyecto de presupuesto no sea consistente en sus cifras entre todas las entidades del Ministerio de Hacienda y Crédito Público involucradas en su elaboración. Esto implica que las cifras deban ser coordinadas entre entidades o sea necesario trabajar con cifras imprecisas o supuestas. Teniendo en cuenta las dimensiones del Presupuesto General de la Nación, ello impacta directamente la confiabilidad y consistencia de la información y gestión fiscal.

4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público considera necesario superar las deficiencias y riesgos del sistema de información de deuda pública y del sistema de información del portafolio de activos de la DGCPTN y reemplazarlos con un nuevo SIAP.

No obstante los avances que ya se han hecho en otros sistemas de información de la DGCPTN y de otras dependencias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, aún persisten procesos manuales, baja interoperabilidad automática y deficiencias en la integridad de los datos; e incluso riesgos de obsolescencia que podrían retroceder algunos de estos esfuerzos.

En razón de lo anterior, al lograrse una mejor integración tecnológica y funcional de la DGCPTN con otras áreas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se aportará directamente al cumplimiento de los objetivos establecidos para la DGCPTN en el PND 2018-2022, los artículos 36 y 37 de la Ley 1955 de 2019, el Documento CONPES 4008 del 26 octubre de 2020 y su PAS, y el Decreto 224 de 2021. Adicionalmente, permitirá a la DGCPTN adoptar prácticas internacionales propuestas en el *Programa para el fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas en Colombia*, que ha sido financiado en parte por SECO y apoyado con misiones del FMI.

La Figura 2 ilustra como el SIAP entrará a reemplazar la gran mayoría de las funciones del sistema de información de deuda pública y del sistema de información del portafolio de activos. Se ilustra además como el SIAP tendrá una interoperabilidad crítica con el sistema de flujo de caja, que es interno de la DGCPTN, y con el SIIF, que es un sistema de información transversal a los procesos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El SIAP apoyaría funciones de *front*, *middle* y *back* office y reducirá riesgos detectados por E&Y en los sistemas de información actuales.

Figura 2. Aplicativos y grado de reemplazo en el SIAP

		Grado de reemplazo esperada por SIAP		Grado de interoperabilidad esperada por SIAP	
Front Office	Financiamiento y manejo de deuda	- Sistema de deuda	✓	-	✓
	Administración de activos	- Sistema de portafolio	✓	-	✓
Middle Office	Administración de riesgos	- Cuentas inactivas	-	-	✓
	Asociaciones público privadas	- Flujo de caja	-	-	✓
Back Office	Operaciones	- Sistema APP	✗	-	✓
		- Cuentas corrientes	✗	-	✓
		- SIIF	✗	✓	✓
		- Devaluaciones	✗	-	✓

Alto: ✓ Bajo o temporal: - Ninguno: ✗

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

4.1. Objetivo general

Modernizar los sistemas de información de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con los que se gestionan los activos y pasivos de la Nación y de entidades públicas, para mejorar la integridad de la información y de las interoperabilidades con otros sistemas de información de la misma dirección y con otros sistemas de información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o externos, en un horizonte de tres años.

4.2. Descripción del proyecto

La DGCPTN realizará la contratación, adquisición, instalación y parametrización de una herramienta de software mediante servicio en la nube para la gestión integrada del portafolio de activos y pasivos financieros públicos; y establecerá interoperabilidades con otros sistemas de información.

4.2.1. Componente 1. Reducción de las deficiencias en los sistemas de información

El SIAP avanzará hacia un flujo completo desde la negociación de una operación, pasando por complementación, análisis de riesgo, cumplimiento, hasta el registro contable y estadístico para luego ser incluido en informes. Asimismo, se reducirán en el SIAP procesos

manuales para descargar, transformar y volver a cargar archivos en otros sistemas de información.

Adicionalmente, se habilitarán en el SIAP nuevas funcionalidades de análisis como proyecciones de FC y simulaciones de operaciones de tesorería y del servicio de deuda, que no se pueden realizar en forma oportuna en hojas de cálculo o en los sistemas de información actuales de deuda pública y del portafolio de activos de la DGCPTN. También se realizará una evaluación de las exposiciones agregadas a ciertas variables financieras y el impacto de operaciones de tesorería, deuda, manejo y cobertura más complejas.

De igual forma, el SIAP permitirá la implementación de los depósitos del Tesoro, que es un nuevo instrumento en proceso de reglamentación en la DGCPTN. Los depósitos del Tesoro tendrán prioridad para recibir los recursos públicos y excedentes de liquidez, lo que hará más eficiente el manejo de la liquidez y podría reducir la necesidad de algunas operaciones de deuda.

El SIAP también apoyará una mayor frecuencia de compraventa de divisas, TES, entre otras operaciones, con las entidades públicas. Ello reducirá sus costos, facilitando la administración y aumentando los rendimientos de los activos financieros de las entidades públicas.

EL SIAP permitirá mejorar las interoperabilidades automáticas con otros sistemas de información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como el SIIF, para apoyar directamente la información fiscal, por ejemplo, en la preparación, propuesta, ejecución, seguimiento y ajuste del Presupuesto General de la Nación

Hay que mencionar, además, que el SIAP logrará una mayor precisión en el registro y asociación de las operaciones de deuda pública interna y externa y de las operaciones de tesorería con el Presupuesto General de la Nación y los reportes, contabilidades y estadísticas asociadas.

Por otra parte, el SIAP mejorará y fortalecerá las interoperabilidades automáticas con sistemas de información externos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como son los sistemas transaccionales, lo cual reducirá los errores y el tiempo necesario para cumplir dichas operaciones al igual que la disminución del costo agregado de la deuda y de la tesorería para la Nación, incluyendo los costos inesperados por un potencial incumplimiento de operaciones de compraventa de TES y divisas y simultáneas.

Finalmente, el SIAP también apoyará las mejoras en los reportes, estadísticas y contabilidad fiscal de la Nación, que permitirán, como lo han sugerido expertos internacionales y el Documento CONPES 4008 aprobado en 2020, la adopción de referentes y prácticas internacionales.

4.3. Beneficios del proyecto

Con la declaración de importancia estratégica del Proyecto de inversión *Mejoramiento e integración de la información en la gestión financiera pública nacional*, para la contratación, adquisición, instalación y parametrización de una herramienta de software mediante servicio en la nube para la gestión integrada del portafolio de activos y pasivos financieros públicos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se aportará directamente al cumplimiento de los objetivos establecidos en las Bases de la Ley 1955 de 2019 - PND 2018-2022 así como en sus artículos 36 y 37, en el Documento CONPES 4008 aprobado en 2020 y su PAS, así como en el Decreto 224 de 2021.

En particular, los beneficios del proyecto se orientan a la reducción de ineficiencias en la calidad de la información financiera pública nacional, al minimizar el riesgo de ocurrencia de errores por procesos manuales, y disminuir las fallas en los procesos de integración de la referida información. Lo anterior se logrará mediante la unificación de la información de activos y pasivos financieros en un solo sistema, y la creación y mejoramiento de la interoperabilidad del mismo con otros sistemas de la DGCPTN, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y con sistemas externos.

En cuanto a lo establecido en las Bases del PND 2018-2022, se dotará a la DGCPTN con el SIAP, que en conjunto con los demás sistemas de la dirección, permitirá contar con una estructura tecnológica acorde con las necesidades del Sistema de Gestión Financiera, así como ampliar las funciones de esta dependencia como administrador de activos y pasivos financieros de la Nación y de la prestación de servicios financieros a los órganos públicos de cualquier naturaleza. En particular, se habilitarán los depósitos del Tesoro y se espera aumentar la proporción de activos financieros públicos que maneja la dirección por delegación de las respectivas entidades, y con ello se podrá ofrecer con mayor frecuencia operaciones financieras a las mismas entidades, en apoyo a la administración eficiente de sus respectivas tesorerías.

En relación con el Documento CONPES 4008 aprobado en 2020, se logrará la modernización del subsistema del Tesoro bajo referentes internacionales, así como la reducción de los problemas de calidad en la información de gestión financiera pública para mantener una posición fiscal sostenible, asignar efectivamente los recursos bajo las prioridades de la política pública y entregar eficientemente bienes y servicios públicos. Finalmente, frente a lo establecido en el Decreto 224 de 2021, un beneficio será apoyar el desarrollo del Sistema Unificado de Gestión de Información Financiera Pública como repositorio unificado de información.

4.4. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento del objetivo del presente documento se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que se encuentra en el Anexo A. En este se señalan los responsables de cada acción, sus períodos de ejecución, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo y la importancia de cada una para el cumplimiento del objetivo general de la política. El reporte periódico al PAS lo realizarán todas las entidades involucradas en este documento CONPES y será consolidado por el DNP, de acuerdo con lo estipulado en la Tabla 3.

El seguimiento se hará dentro del proceso acordado con la Oficina Asesora de Planeación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el *Proyecto de inversión mejoramiento e integración de la información en la gestión financiera pública nacional*.

Tabla 3. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	Diciembre de 2021
Segundo corte	Junio de 2022
Tercer corte	Diciembre de 2022
Cuarto corte	Junio de 2023
Informe de cierre	Diciembre de 2023

Fuente: DNP (2021).

4.5. Cronograma

La implementación del *Proyecto mejoramiento e integración de la información en la gestión financiera pública nacional* iniciará una vez se haya desarrollado el proceso de licitación, previsto para el segundo semestre de la vigencia 2021. Al finalizar este proceso, la DGCPTN se centrará en la implementación inicial del software antes de cerrar la presente vigencia fiscal.

En el año 2022 se trabajará en la continuidad al uso e instalación, correspondiente al proceso de la solución de ambientes y desarrollo de pruebas, en la fase de migración de datos entre los aplicativos actuales y el nuevo software, la implementación de las interoperabilidades obligatorias de manera previa a la puesta en operación y por último en la entrega de los dos informes semestrales de seguimiento a la ejecución del proyecto.

Para la vigencia 2023 se proyecta desarrollar el sitio alternativo con la entrega del plan de contingencias frente a fallas que garantice la protección de la información de la solución, la continuidad del servicio y el restablecimiento de la operación del sistema, la entrega

formal, puesta en producción, y elaboración del informe semestral de seguimiento y el informe final de la ejecución del proyecto.

4.6. Financiamiento

Acorde al Plan Anual de Adquisiciones 2021, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público dispuso para este proyecto de inversión la suma de 30.000 millones de pesos IVA incluido, para las vigencias fiscales 2021, 2022 y 2023 (Tabla 4).

Para el período 2021 el proyecto cuenta con la apropiación presupuestal disponible y para los años 2022 y 2023 el Confis en sesión del 22 de abril de 2021 otorgó aval fiscal (Anexo B) como se muestra a continuación:

Tabla 4. Recursos necesarios para financiar el proyecto (millones de pesos)

Nombre del proyecto	Vigencia	Monto por vigencia
<i>Mejoramiento e integración de la información en la gestión financiera pública nacional</i>	2021	11.500
	2022	9.700
	2023	8.800
Total		30.000

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

Las acciones propuestas para resolver las dos deficiencias expuestas anteriormente en los procesos de la dirección se implementarán en sincronía con la implementación del nuevo sistema de información SIAP, el que reemplazará la mayoría de las funcionalidades de los Sistemas de Deuda y del Sistema de Portafolio e implementará nuevas funcionalidades.

El proceso de implementación tiene cinco ítems relevantes, el central será la adquisición de un derecho de uso del SIAP a través de la nube. Como segundo ítem está la implementación y parametrización de la herramienta. El tercer ítem se enfocará en establecer interoperabilidades con otros sistemas de la DGCPTN y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y externos. El cuarto ítem consiste en el establecimiento de un sitio alternativo; y, como último, se plantea la migración de datos de los sistemas actuales al SIAP.

A continuación, se presenta la distribución prevista para los aportes de la Nación para este nuevo sistema de información (Tabla 5), aclarando que los ítems, sus valores y la distribución pueden variar cuando se haya contratado el proveedor.

Tabla 5. Recursos necesarios para financiar los componentes del proyecto (millones de pesos)

Años	Licencia de uso	Instalación	Interoperabilidades	Sitio alternativo	Migración	Total
Año 1- 2021	3.450	8.050	-	-	-	11.500
Año 2- 2022	2.666	4.825	1.293	-	916	9.700
Año 3- 2023	3.069	5.555	-	176	-	8.800
Total	9.185	18.430	1.293	176	916	30.000

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

Año 1 – 2021

Durante este período (2021) la DGCPTN realizaría un desembolso por valor de 11.500 millones de pesos para la implementación de la instalación y licenciamiento en la nube del sistema de información por un valor aproximado de 8.050 millones de pesos y 3.450 millones de pesos por el uso.

Año 2 – 2022

Los pagos en esta vigencia corresponderán a la continuación del uso e instalación, con un valor aproximado de 7.491 millones de pesos, y por la implementación de las interoperabilidades obligatorias, por un valor cercano a los 1.293 millones de pesos. Adicionalmente se iniciará la fase de migración de datos entre los aplicativos actuales y el nuevo sistema, lo que tiene un valor aproximado de 916 millones de pesos.

Año 3 – 2023

En esta vigencia se tienen programado pagos por el uso e instalación por cerca de 8.624 millones de pesos. Asimismo, se proyecta la entrega del plan de contingencias, por un valor aproximado a los 176 millones de pesos.

Y por lo tanto se requiere la autorización para comprometer recursos que superan el período de gobierno actual. Así, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 819 de 2009 y con el artículo 2.8.1.7.1.2. del Decreto 1068 de 2015, el Confis, en sesión virtual del día 22 de abril de 2021, emitió aval fiscal para la declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión *Mejoramiento e integración de la información en la gestión financiera pública nacional* (Anexo B).

5. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):


1. Declarar de importancia estratégica el *Proyecto de inversión mejoramiento e integración de la información en la gestión financiera pública nacional* descrito en el presente documento, de acuerdo con lo establecido en la Ley 819 de 2003, el Decreto 1068 de 2015 y el aval fiscal otorgado por el Confis, presentado en el Anexo B.
2. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A).
3. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público:
 - a. Realizar las acciones necesarias para adelantar el trámite correspondiente para la aprobación de vigencias futuras ordinarias requeridas para la ejecución del *Proyecto de inversión mejoramiento e integración de la información en la gestión financiera pública nacional*, así como su ejecución
 - b. Realizar los reportes de información y seguimiento a la ejecución del *Proyecto de inversión mejoramiento e integración de la información en la gestión financiera pública nacional* de conformidad con lo establecido en el PAS (Anexo A).

ANEXOS


Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo de Excel adjunto

Anexo B. Aval fiscal otorgado por el Confis




H18 01 W6 LFC RECT W20C wFAD H18
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>
Firma electrónica válida por Ley 527 de 1999 y Decreto 2364 de 2012.



**El emprendimiento
es de todos**

Minhacienda

5.3.0.1. Grupo de Hacienda, Gobierno y Estadística



Radicado: 2-2021-022710
Bogotá D.C., 4 de mayo de 2021 09:20

Doctora
ANGELA PATRICIA PARRA
Secretaria General
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Bogotá, D.C.

Radicado entrada 1-2021-031544
No. Expediente 503/2021/SITPRES

Asunto: Aprobación Aval Fiscal.

Respetado doctor Arias:

En atención al Memorando No. 3-2021-004571 del 31 de marzo de 2021, de manera atenta me permito comunicarle que el Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS en sesión virtual del día 22 de abril de 2021, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.8.1.7.1.2. del Decreto 1068 de 2015 y el Artículo 10 de la Ley 819 de 2003, otorgó el Aval Fiscal para la continuar con el trámite de declaratoria de importancia estratégica del proyecto de inversión "Mejoramiento e integración de la información en la Gestión Financiera Pública Nacional", para la contratación, adquisición, instalación, parametrización y puesta en operación de una herramienta de software mediante servicio en la nube para la gestión integrada del portafolio de activos y pasivos del MHCP, de acuerdo con los términos de la solicitud, así:

VIGENCIA	PESOS CORRIENTES
2021	11.500.000.000
2022	9.700.000.000
2023	8.800.000.000

Cordialmente,

CLAUDIA MARCELA NUMA PAEZ
Secretaria Ejecutiva del CONFIS.

REVISÓ: Omar Montoya Hernández
ELABORÓ: Rafael Pizarro Meola.

Firmado digitalmente por: CLAUDIA MARCELA NUMA PAEZ
Directora General del Presupuesto Público Nacional

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Código Postal 111711
PBX: (571) 381 1700
Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071
atencionciudadano@minhacienda.gov.co
Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.
www.minhacienda.gov.co

BIBLIOGRAFÍA

Álvaro Uribe Vélez, O. I. (15 de Diciembre de 2015). Decreto 4712 de 2008. Bogotá, Colombia.

Barrera, A. C. (2021). Decreto 224 de 2021., (pág. 5). Bgota D.C.

Planeación, D. N. (2018). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Todos por un nuvo país. Bogotá D.C.

Departamento Nacional de Planeación. (Octubre de 2020). Política Nacional de información para la Gestión Financiera Pública. *Documento CONPES 4008*. Bogota, D.C., Colombia.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Abril 2018). *Mejoramiento e Integración de la Información en la Gestión Financiera Pública Nacional*. Bogotá.