

DIAGNOSTICO SOBRE LA ADMINISTRACION
FINANCIERA PUBLICA EN LA
REPUBLICA DE COLOMBIA

INFORME SOBRE EL
AREA DE TESORERIA

octubre de 1989

Contract No. LAC-0658-C-00-9021-00
Project No. 598-0658



DIAGNOSTICO SOBRE LA ADMINISTRACION FINANCIERA PUBLICA
EN LA REPUBLICA DE COLOMBIA

INFORME SOBRE EL
AREA DE TESORERIA

INDICE

	<u>Pagina</u>
I. INTRODUCCION	1
II. DIRECCION GENERAL DE TESORERIA	6
II. TESORERIA EN EL NIVEL INSTITUCIONAL	44

ANEXO

TERMINOS DE REFERENCIA PARA UN PROYECTO DE ASISTENCIA TECNICA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE TESORERIA	A-1
--	-----

DIAGNOSTICO SOBRE LA ADMINISTRACION FINANCIERA PUBLICA
EN LA REPUBLICA DE COLOMBIA

INFORME

AREA DE TESORERIA

I. INTRODUCCION

A. Antecedentes

En el transcurso del presente año, la Agencia Internacional para el Desarrollo, AID, concibió la necesidad de llevar a cabo un proyecto para el Mejoramiento de la Administración Financiera Pública en los países de América Latina y del Caribe. Para el efecto contrató los servicios de la firma Price Waterhouse, en calidad de consultora.

Diversas son las actividades que encara la ejecución del proyecto. Entre ellas, según el programa de trabajo concebido para el segundo semestre de 1989, destaca el "Diagnóstico sobre la Administración Financiera Pública en la República de Colombia."

El área de Tesorería conjuntamente con Presupuesto, Crédito Público, y Contabilidad integran el sistema de Administración Financiera Pública, al cual se le adiciona la Auditoría a los efectos del control de los recursos financieros; por lo mismo, a la Tesorería se la examina como un elemento de un todo mayor, la Administración Financiera en su conjunto y especialmente en sus relaciones con las demás áreas que la integran.

B. Objetivos

Los propósitos básicos que inspiran la realización del diagnóstico en esta área son fundamentalmente dos, a saber:

Identificar los logros obtenidos en materia de Tesorería en la República de Colombia, en orden a formular una estrategia que pudiera aplicarse en los demás países de América Latina y del Caribe; y, determinar las áreas críticas susceptibles de mejoras a fin de recomendar las acciones a llevar a cabo para concretarlas.

Dichos propósitos se concretan en los objetivos específicos siguientes:

- o Lograr un análisis de las normas jurídicas (leyes, reglamentos y mas disposiciones secundarias) vigentes sobre las operaciones de Tesorería llevadas a cabo por las entidades y organismos responsables de la Administración Financiera Pública, en orden al establecimiento de sus características principales.
- o Disponer de una evaluación de la organización y funcionamiento de las dependencias relacionadas con las operaciones de Tesorería para determinar el nivel de eficiencia institucional.
- o Describir los principales instrumentos vinculados con la gestión de la Tesorería a fin de determinar su funcionalidad en los aspectos operativos.
- o Procurar el conocimiento de los procesos de recaudación y pago en las entidades del sector público seleccionadas y determinar si la información producida sobre las operaciones de Tesorería, es confiable útil y oportuna y si se utiliza en la adopción de decisiones gerenciales.
- o Conocer la disponibilidad de recursos humanos vinculados directamente con las operaciones de Tesorería.
- o Obtener una identificación clara de las áreas débiles de la Tesorería y de las oportunidades de llevar a cabo acciones tendientes a su mayor eficiencia y efectividad.

C. Alcance del trabajo

El estudio-diagnóstico en materia de Tesorería procura abarcar a todo el sector público, mediante el examen de una muestra representativa de la situación actual. La muestra, seleccionada conjuntamente por el Departamento Nacional de Planeación y la Contraloría General de la República se halla constituida de la manera siguiente:

1. Rama Ejecutiva del Poder Público
 - o Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 - o Unidades Administrativas a cargo de las funciones de Tesorería en el Ministerio de Salud Pública
 - o Unidades Administrativas a cargo de las funciones de Tesorería en el Ministerio de obras Públicas y Transporte

2. Entidades Descentralizadas (Establecimientos Públicos del Orden Nacional)
 - o Unidades Administrativas a cargo de las funciones de Tesorería del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA
 - o Unidades Administrativas a cargo de las funciones de Tesorería del Instituto de Crédito Territorial, ICT
 - o Unidades Administrativas a cargo de las funciones de Tesorería del Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, ICEL

3. Nivel Regional
 - o Unidades Administrativas a cargo de las funciones de Tesorería de la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Rios Bogotá, Ubaté y Suarez, CAR

4. Nivel Local

- o Unidades Administrativas a cargo de las funciones de Tesorería en el Municipio de Cartagena
- o Unidades Administrativas a cargo de las funciones de Tesorería a cargo del Municipio de Tunja
- o Unidades Administrativas a cargo de las funciones de Tesorería a cargo del Municipio de Facatativá
- o Unidades Administrativas a cargo de las funciones de Tesorería de las Empresas Públicas Municipales de Cartagena

D. Metodología

El estudio-diagnóstico incluye aspectos descriptivos de las normas jurídicas, de la organización, de los instrumentos utilizados para la gestión de Tesorería y de los recursos humanos.

La parte descriptiva posibilita realizar el análisis que fundamenta las conclusiones y recomendaciones.

El diagnóstico se llevó a cabo a base de visitas a las entidades mencionadas en el numeral que antecede; incluyó entrevista a los funcionarios apropiados y la revisión de las normas jurídicas, las disposiciones administrativas, los documentos, registros, informes y operaciones que se consideraron pertinentes.

A beneficio de una mejor presentación y comprensión de la realidad imperante, que aparece en la parte descriptiva del estudio, se acudió a la herramienta metodológica de carácter organizacional.

E. Limitaciones

Dado que en los términos de referencia preparados para el diagnóstico y entregados por AID a los consultores, se hizo exclusión expresa de los aspectos relacionados con la Administración Tributaria y Aduanera así como de las Políticas Fiscal y Monetaria, al estudiar los aspectos de Tesorería se tuvo presente dicha limitación y no se entró a considerar la determinación de ingresos y sus procedimientos relacionados. En razón de ella, se entiende que la Administración de la Caja empieza cuando el contribuyente ha depositado ya en ventanilla el valor del ingreso esto es cuando ha satisfecho la obligación tributaria.

II. DIRECCION GENERAL DE TESORERIA

A. Aspectos Descriptivos

1. Base Legal

Entre las principales disposiciones jurídicas que norman las actividades de la Dirección General de Tesorería, cabe destacar las siguientes:

Decreto Extraordinario No. 294 de 1973

En él se asigna a la Dirección General de Tesorería las funciones de recaudo de rentas, administración de recursos y de la liquidez a nivel central, así como de pago de las pertinentes órdenes a favor de proveedores de bienes y servicios de todos los organismos oficiales ubicados en la ciudad de Bogotá.

Decreto No. 078 de 19 de enero de 1976

En virtud del citado decreto se modifica la estructura de la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se distribuyen sus funciones y se modifica el Distributivo de su Planta de Personal.

Decreto No. 663 de 18 de marzo de 1980

En él se establece la Planta de Personal de la Dirección General de Tesorería.

Decreto No. 3742 de 24 de diciembre de 1981

En virtud de sus disposiciones se modifica la Planta de Personal de la Dirección General de Tesorería.

Decreto No. 863 de 25 de marzo de 1982

Se modifica la planta de Personal de la Dirección General de Tesorería.

Decreto No. 3001 de 15 de octubre de 1982

Modifica la Planta de Personal de la Dirección General de Tesorería.

Decreto No. 2235 de 14 de agosto de 1985

Se introducen modificaciones en la Planta de Personal de la Dirección General de Tesorería.

Decreto No. 1275 de 21 de abril de 1986

Modifica la Planta de Personal de la Dirección General de Tesorería.

Decreto No. 2148 de 8 de julio de 1986

Modifica la Planta de Personal de la Dirección General de Tesorería.

Decreto No. 2226 de 23 de noviembre de 1987

Modifica la Planta de Personal de la Dirección General de Tesorería.

Ley 38 - 1989: "Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación"

Sustituye al decreto Extraordinario 294 de 1973 y, en su título XIII "Del Tesoro Nacional" dispone:

"Artículo 80. Autorízase al Gobierno Nacional para utilizar, cuando las necesidades del Tesoro lo requieran, un Cupo especial de Crédito con el Banco de la República, hasta por una cantidad que no exceda del 8% del

valor de los Ingresos Corrientes del Gobierno Nacional que se hayan recaudado en el año inmediatamente anterior.

La utilización de este cupo se efectuará unicamente de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) El Gobierno lo utilizará tan solo para cubrir deficiencias estacionarias o transitorias de Tesorería para mantener la regularidad en los pagos que se deriven de la ejecución de los acuerdos de gastos aprobados por el Consejo Superior de Política Fiscal.
- b) El cupo no servirá como recurso para la apertura de créditos adicionales al presupuesto.
- c) El Gobierno Nacional garantizará al Banco de la República la utilización del Cupo mediante la expedición de títulos que deberán ser cubiertos dentro del respectivo año fiscal."

"Artículo 81. La Tesorería General de la República, según las condiciones del mercado, podrá vender o comprar en el país y en el exterior títulos del Gobierno o de Tesorería a los particulares y las entidades bancarias o financieras, para cancelar el cupo de crédito de que trate el artículo anterior o mantener la regularidad de los pagos, según el Programa Anual de Caja y los requisitos y condiciones que establezca el Gobierno."

"Artículo 82. A partir de la vigencia de la presente ley, los organismos y entidades del orden nacional de la Administración Pública solo podrán depositar sus recursos en la Cuenta Unica Nacional que para el efecto se establezca, a nombre de la Tesorería General de la República, o a nombre de ésta seguido del nombre del organismo o entidad, o en las entidades que ordene el Ministro de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno."

Dentro del título XIV "Disposiciones Varias," aparece consignada la siguiente:

"Artículo 92. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de 6 meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:

- a) Reestructurar las direcciones Generales del Presupuesto y de Tesorería del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el presente Estatuto.

- b) Incorporar a las plantas de personal de los organismos y entidades a que hace referencia la presente Ley, el personal de las Divisiones y Secciones Delegadas de Presupuesto dependientes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y adecuar su estructura y funciones."

El Estatuto en referencia fue publicado el 21 de abril de 1989 y, en esa virtud, la dirección General de Tesorería se encuentra en pleno proceso de reorganización.

A la fecha de este estudio se encontraban en preparación algunos proyectos de decretos reglamentarios que consagrarán la reorganización, los mismos que, por el trámite de discusión a que se encuentran sometidos, aún no cuentan con un texto final que pudiera merecer aprobación.

En consecuencia la parte descriptiva que sigue a continuación debe entenderse en el contexto de una provisionalidad que será superada en muy corto plazo.

2. Organización

La Dirección General de Tesorería es una de las siete grandes Direcciones Generales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

a. Estructura

A los efectos del presente estudio, la Dirección General de Tesorería se integra con las siguientes unidades administrativas:

- o Despacho del Director
- o Oficina de Asesoría
- o División de Contabilidad y Giros con:
 - Sección de Estadística
 - Sección de Giros al Interior

- Sección de Giros al Exterior y Deuda Pública
 - Sección de Caja y Giros a Nivel Central
 - Sección de Contabilidad y Valores en Custodia
- o División de Ejecuciones Fiscales
 - o Divisiones y Secciones Delegadas de Pagadurías las Pagadurías de:
 - Barranquilla
 - Bucaramanga
 - Cali
 - Cartagena
 - Girardot
 - Ibagué
 - Manizales
 - Medellín
 - Neiva
 - Pasto
 - Pereira
 - Popayán
 - Quibdó
 - Ríohacha
 - Santa Marta

b. Funciones

Al tenor de lo preceptuado en el Decreto No. 078 del 19 de enero de 1976, las funciones principales de la Dirección General de Tesorería son las siguientes:

- o Guardar y custodiar los títulos representativos de valores de propiedad de la Nación.
- o Recibir todos los ingresos del Tesoro Nacional y cuidar de su contabilización y seguridad.
- o Situar los fondos en las Pagadurías auxiliares.
- o Efectuar todos los pagos de las obligaciones financieras a cargo de la Nación, tanto internos como externos.

- o Emitir los Títulos de la Deuda Pública y cancelarlos.
- o Ejercer la jurisdicción coactiva a favor de la Nación, excepto la atribuída especialmente a la Dirección General de Impuestos.
- o Recibir el valor de los créditos a favor de la Nación provenientes de Títulos Ejecutivos expedidos por la Contraloría General de la República, Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Institutos Descentralizados y por los funcionarios competentes para imponer sanciones pecuniarias.
- o Efectuar los pagos por intermedio de las Pagadurías tanto nivel central como regional.
- o Recomendar al Ministro sobre la utilización de cupos a que tiene derecho en el Banco Emisor cuando las exigibilidades de Tesorería así lo requiera.
- o Informar oportunamente al Ministro de las disponibilidades de fondos y exigibilidades a cargo de la Tesorería.
- o Rendir los informes que requieran las entidades de derecho público sobre sus actividades.

Compete a la División de Contabilidad y Giros:

- o Recibir las sumas provenientes de los gravámenes, depósitos, traslados de fondos y demás recaudos dentro y fuera del país y expedir los recibos correspondientes.
- o Elaborar relaciones diarias, informes y estados de caja para el Tesorero.
- o Situar los fondos de todo el territorio nacional.
- o Atender las exigibilidades del nivel central.
- o Atender todo lo concerniente al traspaso de fondos que debe efectuarse a las dependencias de todo el territorio nacional.
- o Librar las órdenes correspondientes para asegurar los trasposos para los diferentes bancos del país.
- o Diligenciar los pagos que deben producirse en el exterior y por servicios de deuda pública y, en general, los gastos de inversiones del gobierno nacional.

- o Atender los pagos que demanden los servicios diplomáticos y consular del gobierno nacional.
- o Efectuar el registro contable de la operaciones.
- o Elaborar mensual y anualmente los balances y demás relaciones contables para envío a la Contraloría General de la República, al Tesorero y demás dependencias del Ministerio.
- o Custodiar los valores y garantías a favor de la Nación.
- o Controlar los títulos de inversión o deuda pública del Tesoro Nacional.
- o Elaborar cuadros estadísticos del recaudo nacional por todo concepto y suministrar sus datos a las entidades oficiales que lo soliciten.

Corresponde a la División de Ejecuciones Fiscales:

- o Cobrar toda clase de créditos a favor de la Nación, provenientes de títulos ejecutivos dictados por la Contraloría General de la República, Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, e Institutos Descentralizados y por los funcionarios nacionales competentes para imponer sanciones pecuniarias, en armonía con las normas legales que rijan la jurisdicción coactiva nacional.
- o Cobrar, en general, toda deuda a favor del Estado, cuyo importe deba ingresar a las arcas nacionales.
- o Cobrar las indemnizaciones, multas o sanciones a que dé lugar el incumplimiento de contratos celebrados por la Nación con otras entidades de derecho público.

Corresponde a Divisiones y Secciones Delegadas de Pagaduría el cumplimiento de las funciones siguientes:

- o Coordinar las acciones que realizan las Pagadurías Delegadas existentes en diversos lugares del país.
- o Instruir a las Pagadurías Delegadas los procedimientos a seguir para el cumplimiento de sus tareas.

- o Supervisar las acciones llevadas a cabo por las Pagadurías Delegadas, principalmente por medio de inspecciones.

Corresponde a las Pagadurías Delegadas efectuar los pagos en su jurisdicción a:

- o Rama Jurisdiccional
- o Ministerio Público
- o Ministerio de Gobierno
- o DANE
- o Presidencia de la República
- o Ministerio de Trabajo
- o Ministerio de Justicia (Cárceles)
- o Otros Organismos.

Los pagos atendidos por estas pagadurías abarcan servicios personales y gastos generales.

c. Instrumentos para la Administración de la Tesorería

Los principales instrumentos para la administración de la Tesorería son los siguientes:

- o En materia de Impuestos:
 - Programación de Ingresos de Caja
 - Recibos Oficiales de Caja
 - Notas de Crédito
- o En materia de Pagos:
 - Programación de Pagos
 - Anticipos para Gastos Oficiales
 - Relaciones de Autorización
 - Ordenes de Pago Definitivas
 - Factura de Traspaso de Fondos

La programación de los ingresos se efectúa por numerales rentísticos (partidas presupuestarias específicas de ingresos) tomando en consideración las series estadísticas de recaudación de años anteriores, la proyección o el crecimiento esperado de la recaudación y la estacionalidad a la que están sujetos estos tributos. Para el efecto se consideran también las operaciones de crédito externo, en función de los desembolsos esperados y de su monetización, así como la obtención de recursos provenientes de crédito interno.

Para la programación de los Pagos se consideran, en su orden los elementos siguientes: servicios personales, gastos generales, transferencias, deuda pública, inversiones y otros.

Anticipos para Gastos Oficiales - Se denominan los documentos utilizados para satisfacer los pagos en la ciudad de Bogotá. Se giran o a favor de un pagador del orden nacional para satisfacer gastos generales y servicios personales en la ciudad de Bogotá, o a favor del Tesorero General de la República, para atender asignaciones, viáticos o gastos en el exterior. Estos mismos documentos son también utilizados para efectuar los pagos de la deuda pública interna o externa. Son de dos clases, ordinarios o permanentes. Son ordinarios cuando se gira su valor total por una sola vez; son permanentes cuando el pago abarca varios períodos mensuales, dentro del ejercicio anual.

Relación de Autorización - Se denomina así al documento utilizado para atender pagos fuera de la ciudad de Bogotá; se giran siempre a favor de un pagador del orden nacional, situado fuera de Bogotá.

Ordenes de Pago Definitivas - Mediante estos documentos se pagan obligaciones adquiridas y legalmente exigibles, a acreedores directos del Gobierno Nacional dentro de la ciudad de Bogotá. También se utilizan para pagar auxilios nacionales y transferencias a entidades descentralizadas del orden nacional situadas en Bogotá.

Factura de Traspaso de Fondos - Este documentos sirve de soporte para efectuar giros que originan anticipos para gastos oficiales.

También son instrumentos utilizados en la administración de Tesorería la licencia de cambio, esto es la autorización impartida por el Banco de la República para efectuar giros al exterior; el listado de documentos ingresados donde se discriminan los anticipos, relaciones y órdenes que recibe diariamente la Tesorería; el listado de documentos pendientes de pago donde se detalla los documentos ingresados para cobro, los documentos pagados y los pendientes de pago; el boletín diario de caja en el que se especifican diariamente los saldos existentes en la caja de la Tesorería y en las distintas cuentas bancarias de la misma; y, el boletín diario de contabilidad en el que se consignan diariamente los valores afectados, según el movimiento de ingresos y egresos de la Tesorería, clasificados por rubros.

3. Procesos de Tesorería

La determinación de los ingresos internos está a cargo de la Dirección de Impuestos Nacionales y, la de los ingresos provenientes del comercio exterior, a cargo de la Dirección General de Aduanas.

La percepción de los ingresos se efectúa por intermedio de la red bancaria nacional la misma que cuenta con un plazo de 18 a 25 días, contados a partir de la fecha del recaudo para consignarlo en el Banco de la República (resolución No. 154 de 18 de enero de 1988).

Los ingresos percibidos por los Consulados de la República son remesados mensualmente, dentro de los 5 primeros días del período mensual subsiguiente, a órdenes de la Tesorería, mediante giro efectuado por intermedio del Irvin Trust Bank.

El Banco de la República a su vez, mediante notas de crédito notifica a la Tesorería los depósitos recibidos de la red bancaria nacional así como de los giros del exterior.

A través de ventanilla ingresan a la Tesorería General de la República algunos tipos de rentas: cuotas de fiscalización, impuesto a la gasolina, tasas, multas, recuperación de cartera, rentas contractuales, reintegros por sobrantes de períodos presupuestarios anteriores y percepciones por concepto de retención en la fuente.

Los depositantes presentan en ventanilla la carta remisoría o copia del acto administrativo en los que se detallan los conceptos y las sumas a cancelar. En la ventanilla se recibe el dinero o cheque junto con la carta o copia del acto administrativo y se elabora el Recibo de Caja, tomando en consideración el rubro presupuestario que genera el ingreso.

a. Sección Giros al Interior

o Relaciones de Autorización

- Las Relaciones de Autorización llegan de las Oficinas Delegadas de Presupuesto de las entidades y se verifica su contenido, fechas, período presupuestario, valores y firmas.
- Se coloca la fecha en cada Relación y se las ingresa a un libro radicador, anotando los documentos cronológicamente por entidad.
- Las mañanas las relaciones son llevadas a la Sección de Estadística para ingresarlas al sistema computarizado y, luego, retornan a la Sección para la programación de los giros.
- Decididos los giros se elabora la comunicación de giro y a continuación, el comprobante de egreso.
- Revisados y suscritos los comprobantes de egreso por el jefe de la Sección, se los envía junto con las comunicaciones y las Relaciones de Autorización a examen del revisor de Contraloría.

- Aprobadas las Relaciones de Autorización por el Tesorero, la Sección Caja procede a la elaboración de los cheques que se remiten al Banco que corresponda.
 - En la Sección Giros se registra en el libro radicador en número del comprobante, el Banco y el valor del giro.
- o Cuentas por Pagar
- El proceso de las Relaciones de Autorización por Cuentas por Pagar es similar al proceso de las Relaciones de Autorización ya descrito, pero , en este caso, llegan a nombre del Tesorero General de la República y los valores se giran a entidades del Sector Descentralizado del Orden Nacional ubicadas en Municipios, Departamentos, Intendencias y Comisarías.
 - Luego de efectuado el giro, cada entidad beneficiaria remite a la Sección la Nota de Crédito del Banco, debidamente firmada, la que constituye constancia del recibo del dinero.
- b. Sección Giros al Exterior
- o Los anticipos utilizados para Deuda Externa y Gastos de Funcionamiento en el exterior, se libran a nombre del Tesorero General de la República y provienen de las Oficinas Delegadas de Presupuesto
 - o Son registrados en un libro en el que se anota: número de registro, hora, fecha, entidad, etc.
 - o Con el original se inicia el trámite del giro así como el trámite de la licencia de cambio en el Banco de la Repúblicas.
 - o Copia del anticipo, registrada y revisada se envía a la sección de estadística para ser incluida en el sistema computarizado.
 - o La licencia contiene los datos siguientes: Oficina (ciudad donde se presenta), número, clase de operación (solicitud de licencia de cambio), clase de moneda en la cual se efectúa el giro, equivalencia en dólares, fecha, operación reembolsable por el certificado de cambio, etc.

- o La licencia de cambio con los soportes son verificados y formados por el jefe de sección; la licencia es enviada al Banco de la República con la cuenta de cobro.
- o Mientras la licencia está en trámite en el Banco, se elabora el oficio y el comprobante de egreso.
- o Aprobada la licencia se incorpora a los demás documentos (comprobantes de egreso, oficios, cuentas de cobro y anticipo) a efectos de verificación y firmas.
- o El auditor de Contraloría revisa, verifica y firma el comprobante de egreso y el oficio de remisión al Banco de la República y luego se elabora el cheque correspondiente.
- o Al Banco de la República se envía el original de la licencia de Cambio y original y copias del comprobante de egreso junto con el cheque. El Banco devuelve el comprobante de egreso debidamente firmado y el oficio de remisión y retiene el original de la licencia.

Para el pago del IVA se siguen los pasos siguientes:

- o La Sección de Giros al Exterior recibe de la de Giros al Interior copia de la relación de autorización que corresponde a la participación del impuesto a las ventas.
- o Al recibir las copias de la relación de autorización se firma una constancia de recibo y se registra en el libro cuentas por pagar el valor de la correspondiente relación de autorización.
- o Cuando se efectúa el giro, con los comprobantes de egreso se registra el cargo respectivo en el libro de cuentas por pagar.

c. Sección Caja

- o Anticipos para Gastos Oficiales
 - Son enviados a la Sección de Caja, donde se los registra en el libro radicador, en orden de llegada, anotando: Beneficiario, Valor, Número, etc.
 - La copia se envía a la Sección de Estadística para incluirla en el sistema computarizado y el original se utiliza para elaborar la "Factura de Traspaso de Fondos."

- Elaborada la Factura de Traspaso de Fondos, el Jefe de la sección la examina y pasa al Tesorero quien aprueba los anticipos a cancelar.
 - El Tesorero firma la Factura de Traspaso de Fondos y señala en el Listado de Anticipos Pendientes de Pago los giros que van a ser pagados.
 - Un revisor de Contraloría efectúa el examen de los documentos.
 - Realizado el Control fiscal se elabora el cheque.
 - Al reclamar el cheque, el beneficiario recibe una copia de la factura de traspaso de fondos.
- o Ordenes de Pago
- Llegan a la Sección de Caja procedentes de las Oficinas Delegadas de Presupuesto de cada entidad. En la copia de la orden se anota la fecha de ingreso. Esa copia queda pendiente en un archivo transitorio en espera de la llegada del original de la orden de pago que debe traer el interesado.
 - Cuando llega el original, éste se adjunta a la copia correspondiente y el beneficiario firma la dorso del original y la copia y estampa sello junto con huella dactilar.
 - Las ordenes de pago (original y copia) son enviadas a la Sección de Sistemas.
 - Después de ser incluidas en el sistema, las órdenes y el listado de órdenes pendientes de pago producido en esa sección, se devuelven a Caja.
 - El Jefe de sección lleva la despacho del Tesorero el Listado de Ordenes de Pago a efectos de realizar la programación de los giros correspondientes.
 - A base de las órdenes aprobadas por el Tesorero, la Sección Caja prepara el comprobante de egreso, elabora el cheque y sigue un procedimiento similar al de los anticipos, teniendo en cuenta que para este efecto la factura de traspaso de fondos es reemplazada por el comprobante de egreso.
 - Cuando la cancelación de la orden de pago implique efectuar

Retención en la Fuente, es necesario elaborar dos cheques, uno con destino al beneficiario de la orden y el otro, a favor de la Administración de Impuestos Nacionales. Ello implica preparar un recibo de caja y procesar el ingreso correspondiente.

d. Sección Contabilidad

- o La Sección Caja envía a Contabilidad los documentos de soporte de ingresos y egresos.
- o Los principales documentos de ingresos son: recibos de caja y notas de crédito bancarias en los que se especifica los rubros por los cuales se han generado los ingresos.
- o Los principales documentos que respaldan los egresos son: facturas de traspaso de fondos, comprobantes de egreso, notas de débito bancario y órdenes de pago.
- o En el Banco de la República existen las siguientes cuentas bancarias a favor de la Tesorería: Fondos Comunes, Títulos de Ahorro Nacional, Impuesto a la Gasolina, Fondo Vial Nacional, Corporación para la Reconstrucción del Cauca, Embargos Decretados, Bonos Ley 21/63, BID 344, BID 238, Bif 2174, Bif 2611, Préstamo KFW 8165503/F539, Préstamo KFW 7485172, Otras Exigibilidades Moneda Extranjera (dólares), Títulos Cangiables Moneda Extranjera.
- o También existen a órdenes de la Tesorería otras cuentas bancarias en el Banco Popular, en la Caja Agraria y en el Banco Tequendama.
- o Muchas de dichas cuentas están destinadas a recoger recursos provenientes de rentas con destino especial.
- o Boletín Diario de Caja
 - Estos documentos llegan diariamente de la Sección Caja al Jefe de la Sección de Contabilidad quien verifica que estén completos, que contengan las firmas, valores y sellos correspondientes.
 - Son ordenados de acuerdo a la clasificación de cuentas del balance de Tesorería y distribuidos a los funcionarios de la Sección a los efectos de su codificación y asiento en los libros. Para el efecto, las tareas se encuentran divididas entre el personal.

- Unos funcionarios asientan toda la documentación en libros auxiliares.
- Otros funcionarios registran las facturas de traspaso de fondos y comprobantes de egreso.
- Un tercer grupo se encarga del registro de las facturas de traspaso de documentos.
- El último grupo registra los movimientos en un Libro Centralizador y procesa los comprobantes respecto de los valores recibidos en custodia.

e. Sección Estadística

o Documentos al Cobro

- De la Sección Caja recibe las órdenes de pago; de Giros al Exterior, anticipos por concepto de pago de deuda interna y externa y por pago de servicios personales y gastos generales incurridos en el exterior; de la Sección Giros al Interior, relaciones de autorización, tanto para situar dineros a pagadores nacionales como por cuentas por pagar.
- Recibida la documentación se captura la información mediante un terminal de computador.
- La información mínima capturada es la siguiente: entidad (ministerios), número de documento, número de Contraloría, ejercicio presupuestario, recurso, valor parcial, valor total e imputación presupuestaria.
- Al finalizar el día se cuadran los totales ingresados por tipo de documento con los valores presentados por las secciones de origen.
- Dentro de las 24 horas siguientes se reciben los listados del Centro de Información y Sistemas del Ministerio de Hacienda (CIS), uno expresa los saldos pendientes por tipo de documento y otro los documentos ingresados la víspera.
- Clasificados por tipos de documentos, los listados se envían a las correspondientes secciones en los que cada jefe de sección señala los documentos que el tesorero previamente ha autorizado pagar.
- El listado con las señalizaciones correspondientes es recibido en la sección a fin de incorporarlas en el proceso computarizado.

- A la conclusión de las labores del día, se realiza un cuadro de los documentos cancelados por cada una de las secciones que participan en el proceso.

o Ingresos

- La Red Bancaria Nacional, que se encarga de la percepción de los ingresos hace llegar información a la Sección de Estadística, en formularios diseñados para el efecto. Por su parte la Dirección de Impuestos Nacionales y las Administraciones de Aduanas envían documentación e información que especifica el concepto y las cantidades consignadas en el sistema bancario.
- Se coteja la información recibida, se la codifica y se ingresa al sistema computarizado, especificando la oficina recaudadora y el tipo de ingreso.
- Obtenidos los listados se hace el cuadro por períodos mensuales confrontando las cifras con los datos estadísticos que por separado procesa la Oficina de Asesoría de la Tesorería.

4. Administración de Recursos Humanos

a. Base Legal

La administración de los Recursos Humanos de la Dirección General de Tesorería se rige por las normas generales aplicables a la administración del personal civil de la rama ejecutiva del Orden Nacional, en virtud de lo dispuesto en el decreto No.1050 de 5 de julio de 1968 y sus reformas (decreto No. 2400 de 19 de septiembre de 1968 y sus pertinentes modificaciones), en el decreto No. 3129 de 26 de diciembre de 1968, por el decreto No. 2045 y 2046 de 28 de noviembre de 1969, por el decreto No. 1950 de 24 de septiembre de 1973 y sus modificaciones, por el decreto No. 1153 de 20 de junio de 1978, por la resolución No. 350 de 9 de julio de 1982, por la ley 13 de 9 de marzo de 1984 y sus modificaciones, por la resolución No. 003 de 5 de enero de 1987; por la ley 61 de 30 de diciembre de 1987, por el decreto No. 573 de 30 de marzo de 1988, por el decreto No. 760 de 20 de abril de 1988, por la resolución No. 2607 de 2 de junio de 1988, por el

decreto No. 2632 de 21 de diciembre de 1988, por el decreto No. 50 de 14 de enero de 1986, por el decreto-ley No. 1042 de 1978 y sus modificaciones, por el decreto No. 1577 de 4 de julio de 1979 y sus modificaciones, entre las más importantes.

b. Distribución del Personal

El personal de la dirección General de Tesorería, aparece distribuido de la manera siguiente:

Dependencia	No.	1	2	3	4
Despacho del Tesorero	4	1	1	-	2
Asesoría	6	1	-	1	4
División de Contabilidad	8	1	1	3	3
Estadística	7	-	1	3	3
Giros al Interior	7	-	1	-	6
Caja	8	-	-	1	7
Giros al Exterior	7	-	-	2	5
Ejecuciones Fiscales	17	-	4	1	12
Pagadurías Delegadas	107	1	-	-	106
Total	171	4	8	11	148
Porcentaje %	100	2	4	7	87

- Equivalencias: 1. Directivo
 2. Profesional
 3. Técnico
 4. Administrativo

Fuente : Documentos y entrevistas.

c. Profesionales

En cuanto a los profesionales, predominan los abogados y les siguen en orden los economistas y administradores de empresas.

d. Instrumentos

De las disposiciones legales a las que se hace referencia aparece que el personal de la Dirección General de Tesorería ingresa al servicio mediante exámenes y previo el cumplimiento de requisitos mínimos establecidos; que disfruta de la carrera administrativa hasta el nivel de Jefe de Sección; que los ascensos, se producen en unos casos previo concurso y en otros, mediante el cumplimiento de otros requisitos; y, que su desempeño se halla sometido a evaluación periódica.

e. Capacitación

Pese a que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuenta con una Escuela de Capacitación, no existen programas que se apliquen regularmente al personal de la Dirección General de Tesorería. Por iniciativa de los interesados, ocasionalmente éstos efectúan cursos, sobre todo en el área de procesamiento de datos, financiados por los propios interesados y, excepcionalmente, por el Ministerio.

5. Información

La información que recibe la Dirección General de Tesorería está constituida fundamentalmente por la documentación que genera el proceso de ingresos y pagos a la que previamente se hizo referencia, originada en las oficinas de la Dirección de Impuestos Nacionales, de la Dirección General de Aduanas, del Banco de la República y de la Red Bancaria Nacional, oficial y privada.

A base de dicha información la Dirección General de Tesorería desencadena los procesos de ingresos y pagos así como los de contabilización a los que, también, ya se hizo referencia. Respecto de éstos se produce una abundante variedad de información de la cual son usuarios, el propio Tesorero General de la República, a los efectos de sus decisiones, la Dirección General del Presupuesto, la Dirección Nacional de Impuestos, el Banco Central de la República, la Contraloría General de la República y otras dependencias y organismos públicos.

Entre la información producida se destaca principalmente la siguiente:

- o Listado diario de valores pendientes de pago, clasificado por ministerios y por tipo de documento.
- o Listado de valores pendientes, por años, clasificado por entidad y tipo de documentos.
- o Cuadros clasificados, por gastos de funcionamiento e inversión, por entidades y períodos presupuestarios que recogen el saldo inicial, el movimiento diario de entradas y salidas y los saldos finales.
- o Pagos por objeto de gasto clasificados por períodos presupuestarios.
- o Pagos por órdenes de pago.
- o Cuadros mensuales de pagos del período por objeto de gasto, por entidad y por períodos presupuestarios.
- o Pagos mensuales del período presupuestario actual clasificados por objeto de gastos y dependencias administrativas.
- o Pagos mensuales por períodos presupuestarios anteriores clasificados por objeto de gasto y por entidades.
- o Informes sobre inversión pública que expresan el sobrante del año anterior, los documentos ingresados, los documentos pagados y los saldos actuales.
- o Informe anual acumulado por objeto de gasto y dependencias, en las que se presenta la información por los ingresos de todas las vigencias, por los ingresos de la vigencia actual, por los pagos de todas las vigencias, por los pagos de la vigencia actual, por las exigibilidades de todas las vigencias y por las exigibilidades de la vigencia actual.

- o Informe anual acumulado por deuda pública interna y externa, con el detalle y especificación citado en el punto anterior.
- o Pagos efectuados fuera de Bogotá, por departamentos, intendencias y comisarías.
- o Informe de ingresado y pagado durante el mes clasificado por gastos de funcionamiento e inversión, por períodos presupuestarios, por entidades y por tipos de documento.
- o Pagos de deuda pública por rubro presupuestal, mensual y acumulado.
- o Informes discriminatorios de las transferencias del período presupuestario actual para: FER, Universidades, IVA, Cajas de previsión, Servicio de salud, Pensiones, Cesantías y otras transferencias.
- o Informe General sobre el movimiento presupuestario clasificado por ministerios, artículos, capítulos y período presupuestario.

B. Comentarios, Conclusiones y Recomendaciones

A fin de efectuar el análisis, las conclusiones y las recomendaciones es indispensable aclarar ciertos conceptos:

- o Sistema es un conjunto de elementos interdependientes e interactuantes cuyo funcionamiento persigue la consecución de objetivos preestablecidos. Dado que los elementos pueden subdividirse en otros menores, es posible hablar de macrosistemas, sistemas, subsistemas y microsistemas. Aplicado este concepto a la Administración, es posible concebir a la Administración Financiera Pública como un todo "sistema" integrado por los elementos de Presupuesto, Crédito Público, Tesorería y Contabilidad, denominados "Subsistemas."
- o Identificado de esta manera el elemento o subsistema Tesorería, aparecen sus principales componentes tales como las Normas o base legal, la Organización, los Instrumentos utilizados en el proceso, los Recursos Humanos y la Información.

Así definido el esquema conceptual a continuación se presenta los comentarios, las conclusiones y las recomendaciones. Estas aparecen expresadas como metas a alcanzar en el tiempo y siguen el mismo orden de la parte descriptiva.

1. Sobre la Base Legal

La organización eficiente de las entidades públicas, entendida como el conjunto de elementos requeridos para desarrollar las actividades tendientes al cumplimiento de los fines institucionales, descansa en un ordenamiento jurídico básico, claro, congruente, armónico y jerárquico. Procurar y alcanzar tal ordenamiento jurídico es una necesidad actual de la Dirección General de Tesorería en particular y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en general.

La conclusión que antecede se fundamenta en las consideraciones siguientes:

- o No obstante la larga y profunda tradición jurídica existente en la República de Colombia, no ha logrado constituirse un código único que reúna en un todo armónico las distintas disposiciones que han de regir para cada uno de los elementos que lo integran; esto es, para el presupuesto, el crédito público, la tesorería y la contabilidad.
- o Las disposiciones que norman el funcionamiento del Sistema de Tesorería (en la práctica no se entiende la Tesorería como un sistema) se hallan dispersas en diversos instrumentos jurídicos. Unas se han dictado de modo específico para regular aspectos puntuales de la Dirección General de Tesorería y, otras son fruto de normas que, a título de ejercicio del control, ha establecido la Contraloría General de la República.
- o Por lo que los dispositivos legales expresan, aparece que el elemento "Presupuesto" es el predominante en el contexto de la Administración Financiera Pública. Estatuto presupuestario es la denominación del decreto extraordinario No. 294 de 1973; Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación es la denominación de la Ley 38 de 1989. En uno y otro, muy escasas son las normas que se refieran al Crédito Público (que mas bien se hallan recogidas en un estatuto completamente aparte, el decreto 222), a la Tesorería o a la Contabilidad.
- o En la Ley 38 de 21 de abril de 1989, de noventa y cinco artículos en que se halla contenida, solamente tres; esto es los artículos 80, 81 y 82, se refieren a la Tesorería, en clara expresión de la poca significación que a ella se da, en relación con el sistema presupuestario. La situación es aún más grave en tratándose del Sistema de Contabilidad

para el cual no existe disposición alguna en la referida ley. Sin embargo, es el Sistema Contable el instrumento que por antonomasia está llamado a recoger la información sobre la ejecución del Presupuesto.

- o Dado que las disposiciones jurídicas no siempre son derogadas de manera expresa por normas posteriores, se deja un campo propicio a la superposición de las mismas, proclive en muchos casos a la confusión, cuando no a la contradicción de unas con otras.
- o En el ordenamiento jurídico examinado no nos ha sido posible encontrar disposiciones que obedezcan a la concepción y denominación de "normas técnicas" para el funcionamiento del Sistema de Tesorería.

META RECOMENDADA

Preparar un Código de Administración Financiera Pública, concebido para el nivel nacional, tomando en consideración el enfoque conceptual a que se hizo referencia que, armonice, coordine, integre y brinde sustento jurídico a las acciones y relaciones de cada uno de los elementos integrantes, que posibilite el funcionamiento armónico del conjunto. En dicho código se destinará un capítulo al subsistema de Tesorería.

METAS SECUNDARIAS RELACIONADAS

- o Formular un inventario de las disposiciones legales y reglamentarias que actualmente se encuentran dispersas que permita la identificación y posterior codificación de las disposiciones jurídicas sobre Administración Financiera Pública.
- o Preparar un anteproyecto que materialice los cambios legales y reglamentarios para lograr un conjunto armónico, coherente e integrado de normas que fundamente la gestión Financiera Pública.
- o Reglamentar la Ley 38-89, "estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación," de manera tal que se posibilite la aplicación de las normas legales según establece el espíritu y letra de dicha ley.
- o Formular instrucciones y metodologías y ponerlas a disposición del Nivel Seccional: Departamental, Intendencial, Comisarial, Distrital y

Municipal a fin de que en él, se formulen sus correspondientes códigos de Administración Financiera en observancia del diseño conceptual y doctrinario del nivel nacional.

ACCIONES A LLEVAR A CABO

- o En el corto plazo
 - Preparar un plan de trabajo tendiente a la formulación del Código de Administración Financiera Pública de nivel nacional con la directa participación de los organismos específicamente concernidos: Direcciones Generales de Presupuesto, Crédito Público, Tesorería, Procuraduría y Contraloría Generales del Estado.
 - Formular el reglamento de aplicación de la Ley 38-89, en unidad de acto, a fin de lograr la congruencia y armonía que el mismo debe tener.
 - Integrar equipos de trabajo con representantes de las Dependencias concernidas directamente con la Administración Financiera Pública para poner en práctica el plan diseñado para la preparación del código.
 - Preparar y ejecutar un Programa de Asistencia Técnica en Administración Financiera Pública y, particularmente en Tesorería para los departamentos, intendencias, comisarías, distritos y municipalidades.
- o En el mediano Plazo
 - Continuar la preparación del Código de Administración Financiera Pública y difundirlo para consideración y observaciones por parte de los diferentes niveles institucionales de la Administración Financiera Pública.
 - Someter el anteproyecto de Código de Administración Financiera Pública a las máximas autoridades del nivel ejecutivo para su consideración y ulterior presentación a las Cámaras Legislativas.
 - Brindar asistencia técnica a las entidades del nivel seccional a los efectos de la preparación de sus pertinentes Códigos de Administración Financiera.

2. Sobre la Organización

El conjunto de actividades atribuidas a la competencia de un organismo, desde el punto de vista del derecho y de las ciencias administrativas y de las exigencias que plantean la distribución del trabajo, la especialización funcional, el orden y más consideraciones, deben distribuirse entre distintas unidades de organización. Ello exige identificar tales unidades, jerarquizarlas, asignar a cada una de ellas competencia, autoridad y el cumplimiento de una parte de las actividades del conjunto. Este planteamiento requiere urgente atención en la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- o La actual organización de las dependencias encargadas del cumplimiento de las actividades de Tesorería, no se ajusta al esquema conceptual en cuya virtud ha de considerarse a ésta como un subsistema componente del Sistema de Administración Financiera Pública y, tampoco se compadece con lo previsto en la Ley 38-89.
- o En el nivel de los Ministerios de Estado, existe indefinición respecto de la ubicación, jerarquía y competencia de las unidades encargadas de las funciones de Tesorería. Efectivamente, en unos casos son dependencias de las Oficinas Delegadas de Presupuesto; en otros casos, funcionan al margen de éstas y, en algún caso se pudo identificar que un Ministerio de Estado contaba con tres distintas oficinas en cada una de las cuales se cumplía, fragmentariamente con dichas funciones.
- o En tratándose de los establecimientos Públicos, la situación es mucho más clara porque hay una mayor definición no sólo en cuanto a la estructura y dependencia de las Unidades de Tesorería sino también en cuanto a las funciones que les están asignadas. Sin embargo, también en éste nivel se pudo encontrar casos en los que la Oficina de Tesorería formaba parte de la Oficina de Presupuesto, y en otro, de la Unidad de Presupuesto y Contabilidad.
- o En el área Municipal también existe indefinición. En algunos casos las Unidades de Tesorería forman parte de una única Dirección Financiera; en otros, de la Oficina de Presupuesto y en otros, de una Oficina de Presupuesto y Contabilidad.
- o Se comprende que en el nivel central, en gran medida, la falta de adecuación de la organización estructural y funcional a las disposiciones de la Ley 38-89 se debe al corto período transcurrido entre su

expedición y la fecha de este estudio; pero, de modo general, es dable afirmar que la principal razón de tales deficiencias radica en la falta de una adecuada concepción del Sistema de Tesorería que exige, en todos los niveles, la existencia de un Organismo Rector.

- o Las funciones atribuidas a la Dirección General de Tesorería, si bien excluyen el recaudo de la mayoría de los ingresos, le ubican en una posición ecléctica en cuya virtud en unos casos efectúa pagos directos a los proveedores de bienes y servicios; y, en otros, distribuye recursos para que los pagos sean efectuados o en Tesorerías Regionales dependientes de la Dirección General de Tesorería o de Oficinas Delegadas de Presupuesto, o en Tesorerías integradas en y responsables ante los pertinentes Establecimientos Públicos.

META RECOMENDADA

Llevar a cabo un plan integral de desarrollo organizacional que adecúe las Estructuras Administrativas vigentes para el cumplimiento de las funciones de Tesorería, tanto al esquema conceptual que la considera como un elemento (subsistema) integrante del Sistema de Administración Financiera, como a las nuevas misiones y responsabilidades que le asigna la Ley 38-89.

METAS SECUNDARIAS RELACIONADAS

- o Diseñar el Plan Integral de Desarrollo Organizacional del Sistema Nacional de Tesorería tomando en consideración las interrelaciones que deben existir con el Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS; la Dirección General del Presupuesto y los Comités Funcionales de Gasto (que deben estructurarse en función de las disposiciones de la Ley 38-89); con las Secciones de Presupuesto, Tesorería y Contabilidad de los Ministerios, de los Establecimientos Públicos del Orden Nacional, de las Corporaciones Autónomas de Desarrollo y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado; y, con la sugerida Dirección Nacional de Contabilidad.
- o Poner en ejecución el Plan de Desarrollo Organizacional de modo que se defina completamente la estructura orgánica del sistema, se distribuya la autoridad y la responsabilidad entre las Unidades de la Organización y se fijen sus competencias, funciones, atribuciones y deberes.

En orden al cumplimiento de las metas señaladas se deberá tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- o El Sistema Nacional de Tesorería debe contar con un Organismo Central Rector, con asiento lógico en el Ministerio de Finanzas que no puede ser otro que la Dirección General de Tesorería.
- o El Organismo Central Rector deberá estar investido de atribuciones y competencias para dictar normas secundarias, generalmente obligatorias para el funcionamiento del sistema.
- o Del mismo modo que en el Nivel Central, la Dirección General de Tesorería se integra dentro del Ministerio de Hacienda; en el Nivel de los Ministerios de Estado, de los Establecimientos Públicos del Orden Nacional y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, la Unidad de Tesorería debe hallarse integrada dentro de la Dirección o División de Finanzas de la pertinente Entidad u Organismo.
- o Así como en el Nivel Central, las Direcciones Generales de Presupuesto, de Crédito Público, de Tesorería y se espera que también en el futuro la de Contabilidad, se integran en el Ministerio de Hacienda; del mismo modo, las Unidades de Presupuesto, de Crédito, de Tesorería y de Contabilidad deben integrarse en una sola Unidad Financiera en el Nivel Institucional.
- o Así como en el Nivel Central existe un solo Ministerio de Hacienda, en el Nivel Institucional debe existir una sola Unidad Financiera y, consiguientemente una sola Unidad de Tesorería. No es incompatible con éste concepto de Unidad la posibilidad del funcionamiento de dependencias subalternas para la ejecución de actividades territorialmente desconcentradas.
- o Las mismas consideraciones que preceden son también aplicables a la Organización de las Unidades Financieras y de Tesorería del Nivel Seccional y Local.

ACCIONES A LLEVAR A CABO

- o En el corto plazo
 - Constituir un Grupo Interinstitucional de trabajo que prepare el esquema organizacional general para la Administración

Financiera Pública y particularmente par el Sistema de Tesorería. El grupo interinstitucional de trabajo deberá integrarse con representantes de todos los Organismos que integran la Administración Financiera Pública.

- Presentar el Esquema Organizacional a consideración y definición de los más altos ejecutivos de la Administración Financiera Pública.
 - Establecer la estrategia y las fases de ejecución del Plan de Desarrollo y seleccionar las áreas prioritarias para su ejecución.
 - Ejecutar el Plan de Desarrollo Organizacional de conformidad con las prioridades establecidas para lo cual se sugiere iniciar con la preparación, discusión y aprobación del Reglamento Orgánico Funcional de la Dirección General de Tesorería. Dicho reglamento deberá tomar en especial consideración las facultades que le otorga la Ley 38-89 para obtener un cupo especial de crédito transitorio del Banco de la República hasta por un 8% del total de ingresos corrientes del año anterior; para realizar operaciones de compra y venta de títulos del Gobierno y de títulos emitidos por la propia Tesorería así como la creación de la Cuenta Unica Nacional.
 - Preparar metodologías, guías e instructivos para brindar asistencia técnica, a los Ministerios, Establecimientos Públicos del Orden Nacional y Empresas Industriales y Comerciales del Estado a fin de que adecúen la organización estructural y funcional de sus Unidades de Tesorería.
- o En el mediano plazo
- Continuar la ejecución del Plan de Desarrollo Organizacional en materia de Tesorería para lo cual se sugiere la preparación de los pertinentes reglamentos orgánico-funcionales en los Ministerios, y en los Establecimientos Públicos del Orden Nacional y en las Empresas Industriales y Comerciales del estado que se consideren prioritarios.
 - Preparar metodologías, guías e instructivos para prestar asistencia técnica a las Entidades del Nivel regional, Seccional y Local en orden a la adecuación de la organización estructural y funcional de sus Unidades de Tesorería.

3. Sobre los Instrumentos y Procedimientos de Tesorería

Los procedimientos, conjuntos de tareas concatenados entre sí; metodología sobre los pasos que se siguen para alcanzar en forma adecuada una meta; justificación de cada paso y relación con los demás; determinación precisa del momento de su ejecución y de quien deba llevarlos a cabo, concebidos desde la óptica de la economía, del tiempo e instrumentos a emplear y del esfuerzo a realizar; desde la óptica de su documentación en un manual que incluya en forma gráfica y narrativa, los formularios, documentos y registros y sus diversos usos y funcionamiento son herramientas en cuyo perfeccionamiento se requiere un extraordinario esfuerzo de la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda.

- o Un proceso de racionalización administrativa, luego de establecer quién hace y qué hace cada quien; esto es, la estructura y las funciones, exige determinar cuándo y cómo debe hacerse; es decir, determinar los instrumentos y fijar los procedimientos.
- o En la actualidad se utilizan diversos instrumentos para el funcionamiento del Sistema de Tesorería: unos previstos en el ordenamiento jurídico vigente y otros creados a lo largo del tiempo en función de la experiencia vivida. La mayoría de dichos instrumentos quedarán obsoletos en razón de las disposiciones de la Ley 38-89.
- o Si bien la Ley 38-89 establece algunos instrumentos como el Programa Anual de Caja, los Acuerdos de Gastos y la Cuenta Unica, hace falta complementarlos con otros que las necesidades tornan imprescindibles y, detallar los procedimientos que para la utilización de los mismos deban emplearse.
- o No obstante que en la práctica se sigue diversidad de procedimientos, ninguna de las Unidades Administrativas de la Tesorería cuenta con manuales escritos que los documenten. No los hay para la programación de las rentas y recursos del crédito, para la programación de los pagos ni para las operaciones efectivas de Tesorería; no los hay para la ejecución de las rentas y recursos del crédito, para la programación de los pagos ni para la ejecución de los pagos; no los hay para la práctica de los controles internos, para la preparación de los informes ni para la elaboración de las estadísticas.

META RECOMENDADA

Disponer de una metodología que coordine e integre los distintos instrumentos a utilizar en el funcionamiento de la Tesorería y documentarla en un manual de procedimientos que cubra todas las áreas y procesos de operación que corresponde cumplir a las distintas Unidades de la Dirección General de Tesorería, incorporando en ellos los controles internos necesarios y difundirlo en los niveles apropiados para garantizar su conocimiento por parte de quienes deban aplicarlo.

METAS SECUNDARIAS RELACIONADAS

- o Implantar los procedimientos más idóneos para el establecimiento, operación y control del mecanismo de Cuenta Unica Nacional.
- o Aplicar los procedimientos más eficaces para la realización y control de las operaciones de compra y venta de títulos del Gobierno y de títulos emitidos por la propia Tesorería.
- o Contar con procedimientos idóneos para la programación anual de Caja, la administración de los Acuerdos de Gastos, la ejecución de los pagos y la transferencia de recursos a las Entidades y Organismos del Sector Público.

En orden al cumplimiento de las metas señaladas es preciso tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

- o Particular mención se hace del hecho de que habiéndose decidido la utilización de la red bancaria nacional para la percepción de los tributos, se haya autorizado por resolución que los bancos privados hagan la consignación de los ingresos recibidos en un período que va de 18 a 25 días. Ello implica que los mismos, a título del servicio que prestan, están facultados para hacer utilización de recursos del Estado por los servicios que le prestan. Este sistema podría inducirlos a retardar la consignación en el Banco de la República por un tiempo adicional al permitido y crear dificultades adicionales a los mecanismos de control. Es recomendable revisar el procedimiento y tratar de que los servicios bancarios sean pagados mediante un sistema de comisiones que desestime el retardo en las consignaciones.

- o Dado que, por mandato de la Ley 38-89, el mecanismo de Cuenta Unica debe aplicarse para todos los organismos y entidades incluidos dentro del Presupuesto General de la Nación y de que en éste se encuentran también los Establecimientos Públicos, sería poco práctico concebirlo como una cuenta corriente por las inherentes dificultades de su operación.
- o Entendida la Cuenta Unica mas bien como un concepto, será preciso tener en cuenta que uno de los principios de control interno exige el mínimo de cuentas bancarias; lo cual, precisamente no ocurre en la Tesorería General de la República, ni en los Ministerios, ni en los Establecimientos Públicos del Orden Nacional.
- o Si bien la Cuenta Unica Nacional provee mayor flexibilidad a las operaciones de la Tesorería General en orden al control de la liquidez, la existencia de rentas destinadas es un factor de rigidez que conviene superar.
- o La oportuna acción de la Tesorería dentro del mecanismo de Cuenta Unica dependerá, en gran medida, de la celeridad con que pueda disponer de información confiable acerca del funcionamiento de las cuentas corrientes incluidas en aquella.
- o En orden a la preparación del Programa Anual de Caja será indispensable efectuar la programación de ingresos corrientes tributarios y no tributarios, de los desembolsos de empréstitos internos y externos, la utilización del crédito de la Tesorería en el Banco de la República, la monetización e inversión de títulos canjeables; la programación anual de los pagos por objeto de gasto, a base de la estacionalidad de los gastos de funcionamiento, la ejecución de los proyectos de inversión, los vencimientos del servicio de la deuda pública, etc., aspectos que requerirán optimizar los procedimientos y mecanismos de información.
- o Del mismo modo, la ejecución del Programa de Caja y la administración de los acuerdos de pago estará, en gran medida, condicionada por la calidad y oportunidad de la información concerniente a la ejecución del presupuesto de rentas e ingresos de capital, así como a los egresos efectivos efectuados por la Tesorería a título de transferencias y por los pagos de los Ministerios y Establecimientos Públicos del Orden Nacional.

ACCIONES A LLEVAR A CABO

- o En el corto plazo
 - Integrar, dentro de la Tesorería General de la República un grupo de trabajo que, contando con la colaboración de representantes de la Dirección General del Presupuesto y la Dirección General de Crédito Público, elabore a la brevedad posible un programa tendiente a la identificación, priorización y diseño de los procedimientos administrativos requeridos por ella.
 - Presentar el programa elaborado a conocimiento y aprobación del Tesorero General de la República.
 - Ejecutar el programa elaborado, mediante el diseño de los procedimientos prioritarios, que se sugiere comiencen por los del mecanismo de la Cuenta Unica Nacional, por la programación de Caja y por la administración de los Acuerdos de Gastos.
 - Formular instructivos que en forma narrativa y gráfica especifiquen los procesos a seguir y los formularios a emplear y difundirlos para conocimiento de los funcionarios que deban aplicarlos.
 - Diseñar una metodología para brindar asistencia técnica a las Unidades de Tesorería del Nivel Ministerial y de los Establecimientos Públicos del Orden Nacional, en orden a la preparación de los manuales específicos que a aquellas corresponde.
- o En el mediano plazo
 - Continuar la ejecución del programa elaborado en orden a la documentación de los procedimientos de Tesorería, mediante el diseño, aprobación y difusión de los instructivos requeridos para las demás áreas de la Tesorería General de la República.
 - Probar y evaluar la funcionalidad de los instructivos aplicados y reunirlos en un todo orgánico para constituir el manual de procedimientos de la Tesorería General de la República, y obtener su aprobación definitiva.
 - Asistir a los Ministerios y Establecimientos Públicos del Orden Nacional en la preparación de los instructivos que a sus áreas de Tesorería corresponde, en la aplicación de los mismos y en la evaluación de su funcionalidad.

4. Sobre la Administración de Recursos Humanos

La administración de los recursos humanos, concebida como un proceso tendiente a seleccionar, incorporar, desarrollar y conservar un equipo humano idóneo dentro del organismo para alcanzar los objetivos deseados, mediante la satisfacción de las necesidades del trabajo; como conducción y utilización de los recursos humanos mediante incentivos que promuevan su satisfacción, motivación y eficiencia, constituye un reto que la Dirección General de Tesorería deberá alcanzar en el corto plazo.

- o Las normas vigentes para la administración del personal civil de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, aplicables a la Tesorería General de la República, se consideran amplias y suficientes para el personal de ésta.
- o Igual afirmación cabe hacer respecto de los principales instrumentos de la administración de los recursos humanos que, entre ellos cuenta con un sistema de carrera, promoción y ascensos en base de méritos y el cumplimiento de requisitos preestablecidos; así como de un manual de clasificación de cargos y la pertinente escala salarial.
- o Pese a las afirmaciones anteriores, la jerarquía de los cargos considerados en la planta de personal de la Tesorería General de la República no guarda relación con las exigencias de carácter profesional que ella demanda y menos con las necesidades que las nuevas funciones atribuidas a ella por la Ley 38-89, le obligan a satisfacer.
- o De un total de 171 funcionarios, 148, esto es el 87%, es personal administrativo; 11 funcionarios, esto es el 7%, es personal técnico y 8, esto es solo el 4%, es personal profesional.
- o Seguramente por el hecho descrito, el nivel promedio de remuneraciones del personal de la Tesorería es también bajo.
- o El Ministerio de Hacienda cuenta con un Centro de Capacitación, pero éste no contempla cursos específicos que sirvan para el desarrollo profesional del personal de la Tesorería y apenas en muy pocos casos se apoya oficialmente la capacitación que por iniciativa personal buscan algunos de sus miembros.

META RECOMENDADA

Disponer en la Dirección General de Tesorería de un equipo idóneo de colaboradores, a tono con las exigencias que el cumplimiento de sus funciones demanda; en el que predomine el elemento profesional y técnico y mantenerlo motivado y satisfecho, como garantía de eficaz desempeño.

ACCIONES A LLEVAR A CABO

- o En el corto plazo
 - Determinar el número, grado y nivel del personal requerido en la Dirección General de Tesorería, para el cabal cumplimiento de las responsabilidades que le están encomendadas.
 - Obtener de los Organos Competentes la dotación de las partidas presupuestarias que posibiliten el reclutamiento y designación del personal.
 - Obtener de los Organos Competentes encargados de la administración del Servicio Civil la clasificación de los nuevos cargos en la que, entre otros factores, se deberán determinar los requisitos profesionales, de estudios y experiencia profesional exigida para cada caso.
 - Cumplir los procedimientos legalmente estatuidos para el reclutamiento, selección y designación del personal, mediante la aplicación del principio del mérito.
 - Efectuar un diagnóstico de necesidades de capacitación del personal y, en armonía con ellas preparar el correspondiente Plan de Capacitación.
 - Preparar el material requerido para el desarrollo de los cursos de capacitación que deberán cubrir todas las áreas a cargo de la Dirección General de Tesorería.
 - Ejecutar el Plan de Capacitación y llevar a cabo los cursos previstos en él, para el desarrollo profesional de los servidores y para la preparación de instructores.

- o En el mediano plazo
 - Continuar la ejecución del Plan de Capacitación, y ampliarlo hacia los funcionarios de los Ministerios y Establecimientos Públicos del Orden Nacional, encargados de las funciones de Tesorería.

Evaluar los resultados de la capacitación, tomando como referencia los objetivos y metas previstos en el plan y las realizaciones de orden práctico obtenidas en el desempeño.

5. Sobre la Información

La información, desde el ángulo de la Administración, satisface fundamentalmente la necesidad de conocer en todo momento la realidad y los factores que la condicionan; sirve y constituye soporte imprescindible al proceso decisorio que tiende a modificar esa realidad o adaptarla a los fines, a los objetivos y a las metas propuestos. Para ello, cualesquiera sean sus usuarios pero especialmente para los concernidos directamente con la Administración Financiera Pública y muy especialmente para quienes tienen la responsabilidad del manejo de Tesorería, debe ser útil, adecuada, oportuna y confiable. La obtención, producción y uso de información caracterizada por tales atributos es un reto para el subsistema de Tesorería.

- o La impresión general que se tiene, por los documentos examinados y por las entrevistas realizadas, es de que la Tesorería General de la República recibe abundante información y datos originados en distintas fuentes y que, por tanto, pueden ser confrontados para darles confiabilidad. Así por ejemplo, se reciben datos del Banco Central de la República sobre el recaudo de tributos y, por otra parte, datos provistos por las unidades de percepción de esos mismos tributos (principalmente la red bancaria), relativos al recaudo y a la consignación efectuada en el Banco Central de la República.
- o A su vez, a base de documentación sustentatoria, la Tesorería procesa datos y produce información para sí misma y otros usuarios, tanto en su sección de Asesoría como en las de Estadística y Contabilidad.
- o Si bien, de modo general, se concilian los datos entre las secciones de

Asesoría y Estadística, no siempre esa conciliación se produce con la información generada por la Contabilidad.

- o La información procesada por las secciones de Asesoría y Estadística, en la mayoría de los casos es de carácter extracontable. Si bien alguna información de ese tipo es necesaria, es importante asegurar que aquella que está referida a hechos de naturaleza financiera, como es la ejecución del Presupuesto, se procese con el rigor metodológico que exige la Contabilidad, en orden a la mayor confiabilidad de aquella.
- o La mayoría de la información producida por la Dirección General de Tesorería se procesa mediante recursos computacionales; pero, en este caso, el progreso alcanzado no se halla inscrito dentro de los que podría denominarse un plan maestro de desarrollo de recursos informáticos y, tampoco se halla coordinado con esfuerzos de la misma naturaleza que se llevan a cabo en la Dirección de Impuestos Nacionales, y en la Dirección general del Presupuesto.
- o La diversa información provista, en algunos casos es redundante, superflua o de poca utilidad, lo cual se refleja en el escaso uso que sus potenciales usuarios hacen de la misma.

META RECOMENDADA

Poner en ejecución un Plan Maestro Global concebido para el Sistema de Información de la Administración Financiera Pública, que coordine, relacione e integre en un conjunto a sus diversos elementos, para satisfacer las necesidades informativas de la Dirección de Impuestos Nacionales, la Dirección General de Aduanas, la Dirección General del Presupuesto, la Dirección General del Crédito Público, la Dirección General de Tesorería y la sugerida Dirección General de Contabilidad.

METAS SECUNDARIAS RELACIONADAS

- o Disponer de un Plan Maestro de sistemas de información para la Administración Financiera Pública.
- o Contar con el diseño del Sistema de Información Integrado asegurando la participación conjunta de las Direcciones Generales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría General de la República

y más usuarios de la información financiera.

- o Disponer de los elementos informáticos necesarios (equipos, tecnología y recursos humanos) que aseguren la compatibilidad, la coordinación y la integración del sistema.

ACCIONES A LLEVAR A CABO

- o En el corto plazo
 - Conformar un equipo de trabajo con la participación de los especialistas de las distintas áreas concernidas con la Administración Financiera Pública y con los representantes de los principales organismos usuarios de la información a cuyo cargo estará la dirección de los esfuerzos integradores del sistema. En el equipo de trabajo deberán forzosamente participar quienes están llevando a cabo programas de carácter seccional, como ocurre en tratándose de la Dirección de Impuestos Nacionales.
 - Determinar las necesidades de información de los diversos usuarios, su oportunidad y utilidad y la forma que ha de seguir el procesamiento de los datos.
 - Inventariar los distintos recursos informáticos hoy existentes en las Direcciones Generales del Ministerio de Hacienda y determinar la necesidad de recursos adicionales.
 - Implantar los sistemas de información integrados, mediante la utilización de los recursos existentes, y de acuerdo con las prioridades establecidas en el plan.
 - Capacitar al personal encargado de las actividades de procesamiento y a los usuarios de la información.
 - Llevar a cabo las gestiones conducentes a la obtención de los recursos adicionales que sean requeridos.
- o En el mediano plazo
 - Continuar con la puesta en marcha del plan maestro, evaluar sus resultados y formular los ajustes que sean necesarios.
 - Incorporar al sistema los nuevos recursos adicionales.
 - Continuar el proceso de capacitación en el desarrollo y uso de los nuevos sistemas.

III. TESORERIA EN EL NIVEL INSTITUCIONAL

A. Ministerio de Salud Pública

1. Aspectos Descriptivos

a. Base Legal

Los principales instrumentos jurídicos que norman el funcionamiento de las actividades financieras del Ministerio de Salud Pública se hallan contenidas en el Decreto 294 de 1973, sustituido, en esencia, por la Ley 38-89; y, por varias Resoluciones que, a título de control, ha expedido la Contraloría General de la República.

b. Organización

Dentro del Ministerio de Salud se ubican tres distintos grupos de unidades encargadas del cumplimiento de las funciones financieras; así:

- o Oficina Delegada de Presupuesto, dependiente de la Dirección General de Presupuesto con las subunidades de:
 - Presupuesto
 - Tesorería
 - Contabilidad
- o División de Asistencia Administrativa, de la cual forma parte la Unidad de Finanzas que, a su vez, se integra con las secciones de:
 - Presupuesto
 - Tesorería
 - Contabilidad
- o División de Construcción y Mantenimiento Hospitalario de la cual forma parte la Unidad de Finanzas que, a su vez, cuenta con las secciones de:

- Presupuesto
- Tesorería
- Contabilidad

La Sección de Tesorería de la Oficina Delegada de Presupuesto se encarga de procesar todos los desembolsos que hace la Dirección General de Tesorería, mediante anticipos y órdenes de pago, para atender gastos de funcionamiento del Ministerio. Además, la Dirección General de Tesorería, efectúa también pagos directos de cierto tipo de gastos del Ministerio.

La Sección de Tesorería de la Unidad de Finanzas de la División de Asistencia Administrativa está encargada de procesar los pagos correspondientes a "Campañas Directas y Servicios de Inversión," dentro de las cuales constan, entre otros los programas de la lucha anticancerosa, de erradicación de la malaria, etc.

La Sección de Tesorería de la Unidad de Finanzas de la División de Construcción y Mantenimiento Hospitalario se encarga de procesar los pagos correspondientes al "Fondo Nacional Hospitalario" que financia el mantenimiento de los distintos centros dependientes del Ministerio de Salud.

Nuestro estudio se concretó al examen de la Sección de Tesorería de la Unidad de Finanzas de la División de Asistencia Administrativa, el mismo que demuestra los principales aspectos siguientes:

c. Instrumentos y Procesos

Los ingresos principales de la División de Asistencia Administrativa provienen, en la proporción de un 98%, de los anticipos efectuados por la Dirección General de Tesorería; y, en un 2%, se originan en recursos propios, por alquiler de equipos, multas a empresas, ventas de pliegos de condiciones, formularios y derechos de inscripción.

Los anticipos de la Dirección General de Tesorería se procesan por la Oficina Delegada de Presupuesto, a base de un Acuerdo de Gastos que, en esencia es la doceava parte de las apropiaciones, destinadas a Gastos de Funcionamiento e inversiones.

Los recursos propios se reciben en ventanilla en cheques o en efectivo, y en cada caso se expide un recibo de caja.

Los recursos se depositan dentro de las 24 horas siguientes a su recaudación y, para el efecto, se utilizan seis distintas cuentas bancarias y cinco bancos, a saber: del Estado, Popular, Ganadero, Caja Agraria y Banco de Colombia.

Los principales egresos están constituídos por giros a Servicios Seccionales de salud, tanto a nivel regional como a nivel local; giros a la Dirección de Campañas Directas que divide sus servicios en 18 zonas; comprobantes de pago para cancelación de contratos, órdenes de compra, nóminas y constitución de cajas menores, giros para Servicios Rotatorios y para Avances.

Los distintos comprobantes para el pago se generan en la Sección Presupuesto de la Unidad de Finanzas; pasa a radicarse en un libro de control en Secretaría; se visan en la Tesorería que elabora el cheque; éstos pasan a firma del pagador y luego vuelven a firma del tesorero; una vez firmados se registran en los libros de bancos, pasan a revisión del auditor fiscal (funcionario de la Contraloría de la República); se sellan por la Tesorería, y se entregan al pertinente beneficiario.

d. Recursos Humanos

El personal se rige por las normas generales del Servicio Civil para la Rama Ejecutiva, y por los Decretos Especiales 694 y 1468 expedidos para el Sistema Nacional de Salud.

El número de empleados de la Sección es de 6, uno directivo, 2 profesionales y 3 administrativos.

No existen programas regulares de capacitación.

e. Sistemas de Información

Toda la información recibida en la Sección está constituida por los documentos que generan los egresos; la información procesada es básicamente el "Boletín Diario" (un estado de fondos), del cual un ejemplar se entrega al Jefe de la Unidad de Finanzas, y otro, en original, y con toda la documentación sustentatoria se procesa a la Contraloría General de la República a los efectos del examen de las cuentas.

2. Comentarios, Conclusiones y Recomendaciones

a. Comentarios y Conclusión

La adecuación de la estructura orgánica y funcional de los Organos de Administración Financiera del Ministerio de Salud, y especialmente de los encargados de las actividades de Tesorería; el diseño y aplicación de instrumentos y procedimientos de trabajo que incorporen en todas sus fases, inclusive la de información, los principios del Control Interno; y, la profesionalización de sus servidores, es una acusante necesidad cuya satisfacción debe encararse en el más corto plazo.

- o La estructura y las funciones de Tesorería están fragmentadas en tres distintas Unidades del Ministerio de Salud, cada una de las cuales cumple sus funciones fraccionariamente, sin coordinación con las demás.
- o De hecho, existen en la Sede del Ministerio tres distintas Unidades Financieras, cada una de las cuales rinde cuentas por separado directamente a la Contraloría General de la República.

- o No existe una Unidad de Organización que canalice las operaciones financieras y centralice información a nivel de todo el Ministerio de Salud y menos, a nivel del Sector Salud.
- o No existen oficialmente aprobados manuales de procedimiento que especifiquen cuándo y cómo ejecutar las operaciones o provean una relación narrativa y gráfica de la secuencia de los procedimientos.
- o Los equipos que pudimos observar en funcionamiento, son básicamente dos máquinas de registro directo de tarjetas, que por su grado de obsolescencia quizá deberían encontrarse en un museo.
- o Los principios básicos de Control Interno tales como separación de funciones incompatibles, órdenes por escrito, formularios prenumerados, mínimo de cuentas bancarias, cuentas bancarias exclusivamente para depósitos y para pago de nóminas, etc. no tienen aplicación.

b. Recomendaciones

- o Reorganizar las Unidades Financieras actuales, de manera que exista una sola Unidad Financiera en el Ministerio de Salud, encargada de su gestión financiera total, e integrada básicamente por las unidades de Presupuesto, Tesorería y Contabilidad, acorde con la concepción sistémica de la Administración Financiera Pública.
- o Crear Subunidades Financieras, bajo la dependencia directa de la Unidad Financiera Central, para la atención de programas especializados o actividades geográficamente desconcentradas; y en uno y otro casos, distribuir entre ellas, armónica y congruentemente, competencia, autoridad y responsabilidad.
- o Preparar, aprobar y aplicar un manual de procedimientos financieros, que contenga una descripción narrativa y gráfica del proceso de las operaciones.
- o Elevar el nivel profesional de los servidores, mediante el desarrollo de programas de capacitación en la aplicación de los nuevos instrumentos.

B. Ministerio de Obras Públicas y Transporte

1. Aspectos Descriptivos

a. Base Legal

Las normas jurídicas que regulan el funcionamiento de las actividades financieras del Ministerio de Obras Públicas y Transporte se encuentran fundamentalmente contenidas en el Decreto No. 294 de 1973, que ha sido sustituido por la Ley 38-89; y, por otras Disposiciones de carácter Administrativo contenidas en varias Resoluciones que, a título del ejercicio del control, ha expedido la Contraloría General de la República.

b. Organización

Dentro de la Secretaría General del Ministerio funciona la Dirección Comercial y Financiera integrada por:

- o División de Presupuesto y Contabilidad, con:
 - Sección Presupuesto y Crédito
 - Sección de Contabilidad
- o División Comercial, con:
 - Sección Compras
 - Sección Importaciones
- o División de Tesorería
- o Sección Servicios Generales

Esta organización estructural básica para la atención de las funciones financieras administra tres entes contables o fondos diferentes, a saber: Ministerio, Fondo Vial y Fondo de Inmuebles Nacionales.

Las funciones de Tesorería para la atención de todo el Ministerio y de todos los fondos se canaliza por la correspondiente División, no obstante la existencia de 26 distritos geográficamente desconcentrados.

c. Instrumentos y Procesos de Tesorería

Los principales recursos del Ministerio de Obras Públicas y Transporte son los siguientes:

- o Los que proveen al Fondo General del Ministerio provienen fundamentalmente del Presupuesto Nacional;
- o Los que proveen al Fondo Vial provienen de rentas de destinación específica: un porcentaje del impuesto a la gasolina; un porcentaje de las recaudaciones del gas de la Guajira, de la producción de asfalto y de la producción del oro de Barbacoas, del recaudo de peajes a nivel nacional, de la venta de servicios y arrendamiento de maquinaria y, finalmente del crédito externo;
- o Los que alimentan al Fondo de Inmuebles Nacionales provienen de aportes del Presupuesto Nacional, de la venta de boletería de la Quinta de Bolívar y del arrendamiento de inmuebles.

Los aportes para el Fondo General del Ministerio se reciben mediante acuerdos de obligaciones y gastos y mediante anticipo de recursos efectuados por la Dirección General de Tesorería, cuyo proceso comienza en la Oficina Delegada de Presupuesto y concluye con la percepción de un cheque que se consigna en diferentes cuentas bancarias abiertas en el Banco Ganadero y en el Banco Cafetero. También existe una cuenta bancaria en el Banco Cafetero exclusivamente para el pago de nóminas.

Los recursos provenientes de las rentas destinadas para el Fondo Vial, llegan igualmente mediante cheques girados por la Dirección General de Tesorería. La participación porcentual sobre el gas de la Guajira, sobre la gasolina y el asfalto se recibe mediante cheque, directamente de Ecopetrol; la participación sobre la

producción de oro se recibe acreditada en cuenta especial por el Banco de la República; el producto de los peajes es recibida a través de consignaciones efectuadas en el Banco Cafetero y en la Caja Agraria. Para estos ingresos se elabora el pertinente comprobante que pasa a registrarse en el libro de bancos. Los recursos del Fondo Vial se encuentran depositados en una cuenta corriente en el Banco Popular, en cuatro cuentas del Banco de la República, en una cuenta del Banco Cafetero; en una cuenta del Banco Ganadera, en una cuenta del Banco del Estado, en dos cuentas del Banco de Colombia y en una cuenta de la Caja Agraria. En ellas se manejan también los desembolsos efectuados por dos préstamos del BIRF y uno del BID que financian construcción de obras civiles y adquisición de equipos.

Los recursos para el Fondo de Inmuebles provenientes del Presupuesto Nacional se reciben de la Dirección General de Tesorería mediante anticipos para gastos especiales; el producto de la venta de lotería es consignado directamente en el Banco de la República; el producto de la boletería de la Quinta de Bolívar, así como el de arrendamiento de inmuebles, son directamente consignadas en ventanilla, en unos casos o acreditados en bancos, en otros. Para el efecto se utilizan los servicios del Banco de la República, del Banco Popular, del Banco Cafetero, del Banco Ganadero y del Banco de Colombia, en cada uno de los cuales se halla abierta una cuenta bancaria.

Diariamente se prepara el Boletín Diario de Caja y el Informe Diario de Bancos por cada uno de los tres citados fondos.

No existe Programación de Caja.

El proceso de los egresos inicia en la Oficina "Recepción de Cuentas" que depende de la División de Presupuesto. Para atender los gastos de cada uno de los 26 distritos, se le sitúa directamente fondos con los cuales los distritos afectan directamente su presupuesto. Previamente cada distrito envía una relación de

cuentas por pagar a la Oficina de Recepción de Cuentas donde se prepara un listado del valor global a girar a cada distrito. Para este efecto se utiliza, indistintamente o un cheque que se deposita en la cuenta bancaria del distrito o un giro, dependiendo del tipo de distrito. Para los pagos dentro del Ministerio, se formulan igualmente las "Cuentas," en la Oficina de Recepción de Cuentas y se sigue un procedimiento interno que implica chequeos y revisiones por los delegados de Contraloría de la República, firmas y aprobaciones de distintas instancias que culminan con el giro del cheque y la entrega al beneficiario.

Para el pago de las nóminas existe un procedimiento especial en el que intervienen la Sección de Registro y Control de la División de Personal, la División de Tesorería y la División de Sistemas, que en computador elabora la nómina y los cheques.

d. Recursos Humanos

El personal se rige por las normas generales aplicables al servicio civil de la Rama Ejecutiva y cuenta con los mismos instrumentos en ellas previstos.

La sección cuenta con 17 funcionarios de los cuales 1 es directivo, 2 profesionales y 14 administrativos.

No se llevan a cabo programas de capacitación.

e. Sistemas de Información

La información recibida por la sección está constituida principalmente por los documentos que desencadenan el proceso de ingresos y el proceso de pagos. La información producida está representada, fundamentalmente, por los Boletines Diarios de Caja y Bancos cuyos principales usuarios son la Unidad de Contabilidad y el Despacho del Director Comercial y Financiero.

2. Comentarios, Conclusiones y Recomendaciones

a. Comentarios y Conclusiones

La falta de un manual de procedimientos que documente el flujo de las operaciones de Tesorería, así como la inobservancia de algunos principios básicos de control interno, constituyen obstáculo al mejor desenvolvimiento de las funciones financieras del Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

- o La División de Tesorería carece de un manual de procedimientos.
- o Se incumplen los principios de control interno, especialmente aquellos que se refieren a la utilización de formularios prenumerados y al uso de un mínimo de cuentas bancarias.
- o Las operaciones de Tesorería, con la sola excepción del Pago de Nóminas, son fundamentalmente de carácter manual.
- o Es positiva y recomendable la existencia de una sola Unidad encargada de la administración de todos los recursos financieros del Ministerio, pese a la existencia de varios entes contables (fondos) y de un tan amplio número de distritos distribuidos en el país.

b. Recomendaciones

- o Preparar, aprobar y aplicar un manual de procedimientos de Tesorería, como parte de un manual integral de procedimientos financieros, que contenga una descripción narrativa y gráfica del proceso de las operaciones.
- o Realizar un esfuerzo gradual tendiente a la aplicación de los principios de control interno, especialmente mediante la reducción del número de cuentas bancarias y de la utilización de formularios con numeración preimpresa.
- o Prever la automatización de los principales procedimientos de Tesorería, concebida dentro de un programa global para la sistematización de las operaciones financieras.
- o Capacitar al personal, principalmente a los fines de la aplicación del manual de procedimientos y de la sistematización de las operaciones.

C. Instituto Colombiano Agropecuario, ICA

1. Aspectos Descriptivos

a. Base Legal

Las normas principales que rigen el funcionamiento de las Unidades Financieras del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, se encuentran en su Ley de creación, Decreto 1562 de 1962, Decreto 3116 de 1963, 1050 y 3130 de 1976.

Como parámetro o norma fiscal, la Tesorería se rige por la "Resolución Reglamentaria No. 1771" de 13 de agosto de 1957, emitida por la Contraloría General de la República y sus reformas. Dicha resolución que es un "Reglamento Fiscal Piloto para la Auditoría de Establecimientos Públicos dependientes de la Contraloría General," contiene principalmente regulaciones relacionadas con caja, fondos en tránsito, cuentas bancarias, comprobantes de pago, cuentas por cobrar, inversiones, inventarios, mercaderías en tránsito, edificios, terrenos, construcciones, otros activos fijos, obligaciones bancarias y cuentas por pagar, etc.

b. Organización

Dentro de la Subgerencia Administrativa del ICA funcionan las siguientes unidades Administrativas:

- o División de Personal
- o División de Servicios Generales
- o División de Construcciones
- o División de Producción Comercial
- o División Financiera, con las secciones de:
 - Presupuesto
 - Contabilidad

- Tesorería
 - Cartera
 - Interventoría
- o Corresponde a la División de Tesorería recaudar los fondos provenientes de los préstamos externos, de convenios nacionales e internacionales y de la venta de servicios; así como efectuar los pagos de nóminas, a contratistas, a proveedores y otros; efectuar giros a las Unidades Regionales; custodiar títulos valores, preparar informes de ingresos y egresos de fondos; y, rendir cuentas a la Contraloría General de la República.
- c. Instrumentos y Procesos de Tesorería

Los principales ingresos provienen de aportes del Presupuesto Nacional, de préstamos BIRF, del convenio ICA-ULDA, de ingresos del Fondo de Desarrollo Rural Integral, DRI, y de la venta de productos y servicios. Los ingresos percibidos se depositan en cuatro cuentas corrientes del Banco Cafetero, en dos cuentas del Banco de la República, en una cuenta de la Caja Agraria y en dos cuentas de CONCASA, dependiendo de la naturaleza y concepto del ingreso.

Todas las obligaciones del Instituto son pagadas por la Tesorería del mismo, a excepción de ciertos fondos rotatorios y cajas menores que se manejan por separado por funcionarios afianzados encargados de cancelar los viáticos y gastos de viaje de los funcionarios oficiales; sin embargo de que el Instituto tiene a nivel nacional nueve regiones distribuidas en el país.

Para el funcionamiento de cada una de las regionales (Tibaitatá, Montería, Valle Dupar, Medellín, Cali, Ibagué, Bucaramanga, Villavieja, Manizales), la Tesorería Central del ICA les hace traspaso de fondos mensualmente, para cubrir el presupuesto que cada una de ellas tiene aprobado. A ese efecto la Dirección Financiera, mediante orden de traspaso de fondos ordena el giro pertinente. Las regionales, venden bienes y servicios cuyo producto depositan en una cuenta de ahorros que es alimentada por depósitos y semanalmente reportan a la Tesorería de ICA el estado de la misma. En la medida que los recursos han sido ingresados se imputa el presupuesto de ingresos, y en la medida en que las regionales necesitan

recursos se les autoriza retirar de la cuenta de ahorros valores que consignan en la cuenta bancaria de la regional de la cual se atienden los gastos de la misma.

El proceso de pagos se inicia mediante la formulación de las "Cuentas de Cobro" que se originan en la Oficina de Control de Cuentas las mismas que, luego de los trámites atinentes al control previo a cargo de funcionarios de la Contraloría de la República, de las aprobaciones y firmas correspondientes, origina la emisión de cheques por parte de la Tesorería que son entregados a los beneficiarios mediante identificación previa.

Las nóminas se prepara en la Sección de Nóminas y Registro, mediante el uso del computador, y a través de una cuenta especial existente para el efecto en el Banco Cafetero.

Para el pago que corre a cargo del banco, se acompaña una relación detallada del personal y un cupón para cada empleado, el cual sirve para que el banco efectúe el pago.

Diariamente se prepara el Estado de Tesorería en el que aparece registrado el movimiento de ingresos, de caja, depósitos bancarios clasificados por rubros; y los egresos por conceptos de nóminas, gastos generales e inversiones, deuda interna, deuda pendiente y superávit o déficit.

Existe un "Manual de Tesorería" de julio de 1987 preparado por la Oficina de Organización y Control Operacional pero al momento se encuentra en preparación otro para actualizarlo.

d. Recursos Humanos

El personal se rige por las normas generales del servicio civil para la Rama Ejecutiva y goza de beneficios extralegales. Existe un régimen especial de

remuneraciones para científicos y técnicos al servicio del Instituto.

La Tesorería se integra por 6 funcionarios de los cuales 1 es profesional y los demás son personal administrativo.

e. Sistemas de Información

La información recibida por la Tesorería está constituida principalmente por la documentación sustentatoria de ingresos y egresos; y, la producida, por el Estado de Tesorería que es presentado diariamente con toda la documentación sustentatoria a Contabilidad y a la Contraloría de la República. Una vez que la Contraloría efectúa el estudio de la cuenta, devuelve la documentación al Instituto a efectos de custodia.

El Jefe de la División Financiera también es usuario del Boletín Diario de Tesorería.

2. Comentarios, conclusiones y Recomendaciones

a. Comentarios y Conclusiones

La inobservancia de algunos principios de control interno y la falta de sistematización de sus operaciones obstaculizan la mejor realización de las actividades de Tesorería del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA. De los formularios que el Instituto utiliza para el Proceso financiero solamente el recibo oficial de Caja tiene numeración preimpresa pero todos los demás carecen de ella.

- o No existe programación de las operaciones de caja.
- o La mayoría de las operaciones de Tesorería, con excepción de las

nóminas, son de carácter manual.

- o El número de cuentas bancarias es, aparentemente excesivo.
- o Es positiva y recomendable la existencia de una sola Unidad encargada de la administración de todos los recursos financieros del Instituto, no obstante la existencia de 9 regionales que funcionan geográficamente desconcentradas, así como la existencia del Manual de Procedimientos de Tesorería.

b. Recomendaciones

- o Dado que se en preparación un Manual de Procedimientos de Tesorería, debe aprovecharse la coyuntura para concebirlo como una parte del Manual de Procedimientos Financieros del Instituto, para incorporar en él los principios de control interno, especialmente el que se relaciona con formularios numerados preimpresos.
- o Debe realizarse un esfuerzo a efectos de contar en todo momento con una programación del Flujo de Caja que posibilite a la Tesorería desempeñar su verdadera función esto es, la de recurrir al crédito o hacer colocaciones lucrativas, de acuerdo a la estacionalidad de los ingresos y gastos.
- o Es necesario hacer esfuerzos significativos a fin de reducir al mínimo el número de cuentas bancarias.
- o Así mismo, debe procurarse la sistematización de las operaciones de Tesorería, principalmente por el hecho de que en la actualidad para el efecto se depende, en gran medida, de los servicios prestados por el DANE.
- o Se recomienda capacitar al personal en la aplicación de los nuevos procedimientos de Tesorería y en las actividades de sistematización.

D. Instituto de Crédito Territorial, ITC

1. Aspectos Descriptivos

a. Base Legal

Las principales normas jurídicas que regulan el funcionamiento de las actividades financieras en general y de Tesorería, en particular, correspondientes al Instituto de Crédito Territorial, a más de las de aplicación general en los Establecimientos Públicos, se hallan contenidas en el Decreto 2538 de 1987 en virtud del cual se aprobó el Acuerdo No. 055 del mismo año que adoptó los estatutos orgánicos del Instituto.

b. Organización

La Subgerencia Financiera es una de las 5 que dependen de la Gerencia General y cuenta con las siguientes Unidades Administrativas:

- o División de Presupuesto
- o División de Créditos
- o División de Contabilidad
- o División de Tesorería que se integra con grupos de trabajo para:
 - Trámite de Cuentas
 - Giros
 - Caja
 - Registro

Existen 25 Unidades Regionales y 4 Oficinas Desconcentradas, que funcionan distribuidas en el territorio nacional.

Las funciones principales de la División de Tesorería se concretan a la recaudación de fondos, al pago de los gastos del Instituto, a la custodia de los títulos valores, a

la transferencia de recursos a las Unidades Regionales y a las Oficinas Desconcentradas, a la presentación de informes mensuales de ingresos y egresos y a la rendición de cuentas a la Contraloría General de la República.

c. Instrumentos y Procesos

Los principales ingresos del Instituto se hallan constituidos por los recursos financieros de otros ingresos en el que se incluyen los provenientes de la deuda interna, del rendimiento de las inversiones financieras y otros ingresos menores, que representan aproximadamente el 57% del ingreso total. Le sigue en importancia los aportes percibidos del Presupuesto Nacional que representan el 23%; y, finalmente, los recursos propios que están alrededor del 20%.

Los egresos principales están constituidos por las inversiones, que representan un 52%, por el servicio de la deuda que representa el 21%; por los gastos de funcionamiento que se estiman en el 12%; y, finalmente, por las reservas de apropiación y de caja, tanto para funcionamiento como para inversión, que se sitúan en alrededor del 15%.

La recuperación de créditos otorgados por el Instituto se efectúa tanto a través de la Casa Principal como a través de las 29 Regionales y Oficinas Desconcentradas. Los ingresos se efectúan en cheque y en efectivo y se depositan en las pertinentes cuentas bancarias dentro de las 24 horas siguientes a su recepción. Las Oficinas Regionales disponen de cuentas bancarias especiales solo para depósitos y éstas y la Oficina Principal para pagos y nóminas.

El 80% de la recuperación de créditos se efectúa por la Oficina Principal y el 20% restante por la Unidades Desconcentradas.

Los recursos se depositan en una cuenta bancaria en cada uno de los siguientes bancos: Cafetero, Central Hipotecario, Caja Agraria, Corpavi, del Estado, de

Occidente, de la República, del Tequendama, y de los Trabajadores; en dos cuentas del Banco Ganadero y en siete cuentas del Banco Popular.

Dentro del proceso de pagos la Tesorería participa en la elaboración de la Orden de Pago, en la elaboración del cheque y la pertinente planilla, en la suscripción del cheque y en la entrega del mismo al beneficiario. Los demás pasos del proceso corren a cargo de la Oficina del Presupuesto, de los revisores del control previo, del auditor y de la Contabilidad.

Se halla distribuido para consulta un proyecto de Manual de Tesorería.

d. Recursos Humanos

Las disposiciones que regulan la administración de recursos humanos son las mismas que, de modo general se aplican a los Establecimientos Públicos dependientes de la Rama Ejecutiva pero en Instituto cuenta además con los llamados Beneficios Extralegales y con una convención colectiva de trabajo. La División se integra con 16 funcionarios de los cuales únicamente 2 son profesionales y el resto es personal administrativo.

No existen programas de capacitación para el personal.

e. Sistemas de Información

La información recibida por la División está constituida principalmente por la documentación sustentatoria de ingresos y egresos; la información producida, por el Boletín Diario de Caja y Bancos cuyos usuarios son Presupuesto, Contabilidad y Auditoría; por los informes sobre disponibilidades y exigibilidades a nivel nacional que son utilizados principalmente por el gerente financiero y el gerente general y, finalmente, por el flujo de caja de los cuales hacen uso también el subgerente financiero y el gerente general. El flujo de caja cubre solamente las operaciones de

la Oficina Principal. La mayoría de las operaciones se ejecutan manualmente.

2. Comentarios, Conclusiones y Recomendaciones

a. Comentarios y Conclusiones

La ausencia de un manual de procedimientos debidamente aprobados que documente el flujo de los manuales de Tesorería, la inobservancia de varios principios de control interno, dificultan las labores de Tesorería del Instituto de Crédito Territorial.

- o No existe todavía aprobado un Manual de Tesorería.
- o La mayoría de la documentación sustentatoria de ingresos y egresos no tiene numeración preimpresa.
- o El número de cuentas bancarias se considera excesivo.
- o La programación del flujo de caja no incluye las operaciones de las Unidades Regionales y Oficinas Desconcentradas por lo que es parcial.
- o La sistematización de las operaciones comprende solamente las relacionadas con la confección de la nómina.

b. Recomendaciones

- o Preparar, aprobar, y aplicar un Manual de Procedimientos de Tesorería, concebido como parte del Manual General de Procedimientos Financieros del Instituto que presente de manera gráfica y narrativa el proceso de todas las operaciones.
- o Realizar un esfuerzo sostenido en orden al cumplimiento de elementales principios de control interno tales como el uso de formularios numerados preimpresos y el mínimo de cuentas bancarias.
- o Ampliar el contenido de la programación del flujo de caja recogiendo las operaciones de las Unidades y Oficinas regionales.
- o Capacitar al personal, especialmente a los fines de la aplicación del

manual de procedimientos y de la mayor cobertura de áreas dentro del proceso de automatización.

E. Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, ICEL

1. Aspectos Descriptivos

a. Base Legal

Los principales instrumentos jurídicos que norman el funcionamiento de las Unidades Financieras del Instituto Colombiano de Energía Eléctrica se hallan contenidas en la Ley 80 de 1946, en el Decreto Legislativo No. 3175 de 1968, en el Decreto No. 275 de febrero de 1976 y en el Acuerdo No. 381 de enero de 1985, en cuya virtud se aprobó el Acuerdo 005 de 1985, y en varias resoluciones que a título de control ha expedido la Contraloría General de la República.

b. Organización

Bajo la autoridad del Director General existe las Subdirecciones Financiera, Técnica y Operativa. Son Unidades de la Subdirección Financiera las siguientes:

- o División de Presupuesto y Contabilidad
- o División de Programación Financiera y Tarifaria
- o División de Crédito y Tesorería que cuenta con la Sección de Seguros

Son funciones de la División de Crédito y Tesorería recaudar los fondos de la entidad, hacer los trámites necesarios para la obtención de créditos, efectuar los pagos por conceptos de nóminas, proveedores y más gastos e inversiones, custodiar los títulos valores, elaborar los informes mensuales de ingresos y egresos de fondos y rendir cuentas de la gestión ante la Contraloría General de la República.

La Unidad cuenta con el pertinente Reglamento Orgánico Funcional que se halla

publicado en el Decreto No. 1394 de 27 de julio de 1987.

c. Instrumentos y Procesos

Son ingresos principales del Instituto los provenientes de la venta de energía (60%), los provenientes del arriendo de plantas (25%), el rendimiento de las inversiones financieras (20%), multas y otros (15%).

Los recursos percibidos se depositan en dos cuentas del Banco de la República, dos del Banco Popular y en una cuenta en cada uno de los siguientes bancos:

Colombia,

Bancoquia, Comercio, Caja Agraria, Internacional, Ganadero y del Estado.

Adicionalmente, se mantienen depósitos en las corporaciones Concasa y las Villas.

En dichas cuentas se consignan los recursos propios o los recursos provenientes del Presupuesto Nacional y funcionan tanto para recaudo como para giro de cheques.

El trámite de los desembolsos se inicia dentro de la Tesorería en una subunidad de "Trámite de Cuentas." Para cada una de las cuentas se formula una hoja de ruta; a cada una de ellas se le estampa un sello y número de radicación que pasa al sistema computarizado. Luego del proceso pertinente en la Oficina de Presupuesto, en la Oficina de Contabilidad, en la Oficina Ejecutora Ordenadora del Gasto y en la Oficina del Auditor Fiscal, en la Tesorería se elabora el giro y comprobante respectivos, que también son recogidos en el sistema de procesamiento de datos. El proceso concluye con la entrega del cheque al beneficiario. Semanalmente se obtiene un listado que refleja la situación de las cuentas, en cada una de las Unidades que interviene en el proceso. El trámite de cada cuenta toma aproximadamente 30 días.

Para el trámite de las cuentas se halla vigente el pertinente manual, vigente desde diciembre de 1987.

d. Recursos Humanos

El personal se rige por las normas generales del servicio civil establecidas para la Rama Ejecutiva pero adicionalmente, goza de los denominados beneficios extralegales.

El número de empleados de la División es el de 22, de los cuales 18 corresponde a la Unidad de Crédito y Tesorería y 4 a la Unidad de Seguros. Del total, 10 son profesionales entre los cuales predominan los economistas (4) y los ingenieros (3).

e. Sistemas de Información

La información recibida en la Sección está constituida principalmente por los documentos que generan los ingresos y los egresos. La información producida radica especialmente en el Boletín Diario de Caja y Bancos de los cuales son usuarios la División de Presupuesto y Contabilidad y el Subdirector Financiero; y en, informes periódicos relativos a los saldos y movimiento de la deuda, a la situación de Tesorería, a la relación de trámites para giros al exterior, al flujo de fondos, a los ingresos efectivos provenientes del Presupuesto Nacional y de recursos propios, a los pagos efectuados, a las órdenes de pago pendientes y a los valores en custodia, de los cuales los principales usuarios son el Subdirector Financiero y el Director General.

La mayoría de la información se procesa a través del sistema computarizado.

2. Comentarios, Conclusiones y Recomendaciones

a. Comentarios y Conclusiones

La observancia de todos los principios de control interno redundará en mayor eficiencia en las operaciones financieras del Instituto Colombiano de Energía

Eléctrica.

- o La diversidad de bancos y cuentas bancarias utilizados para las operaciones de Tesorería se opone al principio básico de control interno que exige un mínimo en el número de las mismas.
- o La mayoría de la documentación sustentatoria de ingresos y egresos carece de numeración preimpresa.

b. Recomendaciones

- o Realizar un esfuerzo gradual tendiente a la aplicación de los principios de control interno, especialmente mediante la reducción del número de cuentas bancarias y la utilización de formularios con numeración preimpresa.

F. Corporación Autónoma Regional de las Cuentas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez, CAR

1. Aspectos Descriptivos

a. Base Legal

Las principales normas jurídicas que regulan las actividades financieras de la Corporación Autónoma Regional se hallan contenidas en la Ley 3ra. de 1961, en el Decreto No. 2793 de 1963, en el Decreto No. 2190 de 1976, en la Ley 62 de 1983 y en el Decreto No. 1890 de 1984.

b. Organización

Dependiente de la Dirección Ejecutiva de la Junta funciona la Subdirección Administrativa Financiera que se integra con las Divisiones de:

- o Recursos Humanos
- o Servicios Administrativos

o **Servicios Financieros con las Secciones de:**

- **Contabilidad**
- **Presupuesto**
- **Tesorería**
- **Impuestos, Tasas y Contribuciones**

Las funciones principales de la Sección de Tesorería son: recaudar todos los fondos de la corporación, efectuar el pago de sus gastos e inversiones (nóminas de personal, provisión de bienes y servicios, etc), custodiar los títulos valores de la corporación, elaborar informes periódicos de ingresos y egresos de fondos y rendir cuentas a la Contraloría General de la República.

c. **Instrumentos y Procesos**

Los principales ingresos de la Corporación provienen del impuesto nacional del 2.5 por mil, establecido por la Ley 3ra. de 1961 sobre el avalúo catastral de los predios ubicados dentro del área del Distrito de Bogotá y 53 Municipios; del rendimiento de las cuotas de conservación y valorización de los sistemas de riego, de otros ingresos menores (venta de bienes, inscripciones, pliegos licitatorios, etc) y de aportes del Presupuesto Nacional.

Los ingresos del Presupuesto Nacional se reciben mediante cheques de la Dirección General de Tesorería; el impuesto del 2.5 por mil es recaudado por los tesoreros municipales junto con el impuesto predial y depositados diariamente en cuenta especial del respectivo municipio, sobre la cual mensualmente se acredita a órdenes de la Corporación. Para verificar la exactitud de la recaudación y depósitos efectuados por los municipios, la Sección de Impuestos de la Corporación cuenta con un grupo de visitantes que periódicamente se hacen presentes en las Tesorerías Municipales. Los otros ingresos propios se reciben en ventanilla y en cada caso se expide el correspondiente recibo. La recaudación del día se deposita

dentro de las 24 horas siguientes en la pertinente cuenta bancaria. Por los ingresos del día se formula el "Arqueo de Caja" que genera el Boletín Diario de Caja y Bancos, procesado mediante un sistema computacional.

Existen 54 cuentas bancarias, una en cada municipalidad, 5 cuentas bancarias en localidades diferentes a Bogotá, 12 cuentas bancarias en Bogotá, y además existen 3 cuentas de ahorros. Muchas de las cuentas bancarias están abiertas para recursos específicos.

Los egresos se originan en diferentes oficinas y los hay de dos tipos: "Cuenta de Cobro por Servicios y Comprobante de Pago," usada por contratistas; y, "Comprobante de Pago," para otros casos.

Las cuentas de cobro legalizadas llegan a Tesorería donde se registran en el sistema computacional; son devueltas a los efectos de que se llene la imputación presupuestaria y contable. Efectuadas las imputaciones, revisadas por los auditores fiscales y suscritas por el Subdirector Administrativo, vuelven a Tesorería donde se firma el cheque que es firmado por el pagador, así como por el Subdirector Administrativo. Después se pone protección y sello a los cheques que finalmente se entregan a los beneficiarios.

El pago de nóminas tiene un procedimiento especial y salvo las de Bogotá y Chiquinquirá, las demás (Guaté, Neusa, Tota y Girardot) se hacen manualmente.

d. Recursos Humanos

La administración de los recursos humanos de la Corporación se rige por las normas generales del servicio civil. Los funcionarios gozan de beneficios extralegales y sus trabajadores tienen una convención colectiva de trabajo.

La Sección cuenta con 10 funcionarios, 1 de carácter directivo y 9 de carácter administrativo. Ninguno es profesional, no existen programas de capacitación para el personal.

e. **Sistemas de Información**

Toda la información recibida en la Sección está constituida por la documentación sustentatoria de ingresos y egresos; la información producida, por el Boletín Diario de Caja y Bancos que registra el movimiento de la Caja General, el de las cuentas bancarias y un detalle por rubros que afectan al presupuesto, cuyos principales usuarios son el Jefe de la División Financiera y el Subdirector Administrativo Financiero.

2. **Comentarios, Conclusiones y Recomendaciones**

a. **Comentarios y Conclusiones**

La inexistencia de instructivos o un manual de procedimientos que documente el flujo de las operaciones financieras en general, y de Tesorería en particular y la falta de aplicación de elementales principios de control interno obstaculizan el normal desenvolvimiento de las actividades de la Tesorería de la Corporación Autónoma Regional, CAR.

- o No se hace la programación del flujo de caja.
- o El número de cuentas bancarias y de ahorro (74) se considera excesivo.
- o Ninguno de los formularios utilizados para el procesamiento de los ingresos y de los gastos tiene numeración preimpresa.
- o No existe un manual de procedimientos de Tesorería y menos un manual de procedimientos financieros.
- o Ninguno de los funcionarios es de nivel profesional y no existen programas de capacitación.

b. Recomendaciones

- o Preparar, aprobar y aplicar un manual de procedimientos de Tesorería como parte integrante del manual de procedimientos financieros de la entidad que provea una descripción narrativa y gráfica del proceso de las operaciones, del diseño y uso de formularios con numeración preimpresa y, entre ellos, de los que correspondan a la programación de flujos de caja.
- o Realizar un esfuerzo gradual para reducir el número de cuentas bancarias en cumplimiento de uno de los elementales principios de control interno.
- o Concebir y desarrollar un programa de capacitación para los funcionarios de Tesorería, especialmente en orden a la aplicación práctica del propuesto manual de procedimientos.

G. Municipio de Cartagena

1. Aspectos Descriptivos

a. Base Legal

Las normas que regulan las actividades financieras del Municipio de Cartagena en general, y de la Tesorería, en particular, se hallan contenidas principalmente en el Código de Régimen Municipal (Ley 1186), en el Código Fiscal Municipal de Cartagena (Acuerdo 19-64), en la Resolución No. 554-88 expedida por el Contralor Municipal de Cartagena, por la cual se reglamenta los métodos de manejo del Tesoro y Bienes Municipales.

b. Organización

La Tesorería Municipal se integra con las Unidades Administrativas de:

- o Recaudos
- o Caja

- o Almotacén
- o Cartera
- o Contabilidad
- o Juicios Fiscales

La sección de Recaudos se ocupa principalmente de la recaudación de las rentas municipales y está en contacto directo con los contribuyentes.

La Sección de Caja se ocupa de procesar los pagos.

La Sección de Almotacén efectúa el control de pesos y medidas de los establecimientos y aplica un régimen de sanciones pecuniarias por violación de las normas.

La Sección Cartera registra las cuentas por cobrar tanto a entidades como a particulares.

La Sección de Contabilidad se ocupa del registro de las operaciones financieras de la Municipalidad.

La Sección de Juicios Fiscales ejerce el cobro compulsivo de las acreencias a favor de la Municipalidad mediante el trámite coactivo.

c. Instrumentos y Procesos

Son ingresos principales de la Municipalidad los tributos a la industria y comercio, al rodamiento de vehículos, el 50% del impuesto predial y fondos varios provenientes de la venta de formularios, de los certificados de paz y salvo, de la estampilla pro-palacio, del impuesto de construcción, de publicaciones en la Gaceta Municipal y de espectáculos públicos.

De los recaudos del día se prepara una relación por recaudador, un comprobante de entrega a caja y el pertinente ingreso.

El dinero y cheques producto de la recaudación se deposita diariamente, dentro de las 24 horas siguientes, en cuentas bancarias abiertas en los bancos de: Colombia, de Comercio, Ganadero, Unión Colombiana y Banco del Estado.

El trámite de los pagos se inicia en la Secretaría de Hacienda, mediante "Ordenes de Pago" sujetas a aprobaciones y vistos buenos en los que también interviene la Contraloría Municipal. Luego de la imputación presupuestaria y de caja se giran los cheques que una vez suscritos y legalizados con doble firma se entregan a los beneficiarios.

d. Recursos Humanos

El personal de la Tesorería Municipal de Cartagena se rige por normas de carácter general, no percibe beneficios extralegales y no forma parte de convención alguna de trabajo.

No se aplican sistemas de reclutamiento y selección ni se hacen evaluaciones de desempeño.

Su número es de aproximadamente (la cifra no pudo ser confirmada por no disponerse del dato) 110 funcionarios, de los cuales aproximadamente (tampoco pudo confirmarse el dato) 8 son profesionales, entre los cuales destacan 4 abogados de la Sección de Juicios Fiscales.

e. Sistemas de Información

La información recibida en la Sección está básicamente constituida por la documentación que genera los ingresos y egresos; la información producida se

reduce a la preparación del "Boletín Diario de Caja" cuyos principales usuarios son el Tesorero y el Secretario de Hacienda.

2. Comentarios, Conclusiones y Recomendaciones

a. Comentarios y Conclusiones

Diseñar a aplicar instrumentos y procedimientos de trabajo que incorporen en todas sus fases los principios de control interno; y la profesionalización de sus servidores es una urgente necesidad que debe encarar la Municipalidad de Cartagena para eficaz cumplimiento de sus actividades financieras.

- o No existe un manual de procedimientos que especifique cómo llevar a cabo las operaciones de Tesorería y provean una relación narrativa y gráfica de las secuencias de las operaciones.
- o Algunos principios básicos de control interno, tales como la existencia de formularios prenumerados, mínimo de cuentas bancarias, cuentas bancarias exclusivamente para depósitos y para pago de nóminas, no tienen aplicación práctica.
- o La Tesorería no hace la programación de flujos de fondos, no se dispone de un manual descriptivo de tareas a nivel de cargos.
- o No existen programas de capacitación.
- o El recaudo del impuesto predial se halla encargado a una de las empresas municipales lo cual, no es precisamente una actividad comercial o industrial, característica típica del Sector Empresarial Público.
- o La mayor parte de las actividades de Tesorería se ejecutan manualmente.

b. Recomendaciones

- o Preparar, aprobar y aplicar un manual de procedimientos de Tesorería, concebido como una parte del Manual General de Procedimientos Financieros, y que guarde armonía con las exigencias del control interno,

especialmente en cuanto a la existencia de formularios con numeración preimpresa, al menor número de cuentas bancarias, y a la existencia de cuentas bancarias especiales para depósito y pago de nóminas.

- o Elaborar un manual de clasificación de cargos que, entre otros aspectos, especifique las tareas a cumplir por cada funcionario.
- o Propender a la automatización de las principales operaciones de la Tesorería como parte de un plan de automatización global de las funciones financieras
- o Capacitar al personal especialmente a los fines de la aplicación del manual de procedimientos y a la automatización de las operaciones.

H. Empresas Públicas Municipales de Carragena

1. Aspectos Descriptivos

a. Base Legal

Las normas de carácter jurídico que regulan las actividades financieras de las Empresas Públicas Municipales de Cartagena en general, y de la Tesorería en particular, se hallan contenidas principalmente en el Código de Régimen Municipal (Ley 1186), en el Código Fiscal Municipal de Cartagena (Acuerdo 19-64), y en su propio Estatuto.

b. Organización

Bajo la Dependencia del Gerente existe una Dirección Financiera que se integra con los Departamentos de:

- o Catastro
- o Cartera
- o Presupuesto

- o Tesorería
- o Contabilidad

El Departamento se encarga esencialmente de las funciones de recaudación y pago, de la custodia de valores, de la preparación de informe y de la rendición de cuentas.

c. Instrumentos y Procesos

Los principales ingresos están constituidos por la recaudación de derechos de acueductos y alcantarillado, servicios varios (Barrido, Basura, Parques y Arborización, Vigilancia), Impuesto Predial y Complementarios, Derecho de Abastecimiento y Conexión, Tasa de Lineación, Provisión de servicios, etc.

La Sección de Facturación, mediante el uso de un sistema computarizado prepara los "Recibos" que son repartidos entre los contribuyentes por los "Repartidores." Los interesados se presentan en Caja donde consignan los valores en efectivo o cheques. Las cajeras de ventanilla elaboran cada una su informe el mismo que es verificado por los auditores dependientes de la Contraloría Municipal, quienes formulan el "Arqueo Diario" cuyos resultados se resumen en el Informe Diario de Caja y Bancos.

Para el depósito de los recaudos se utilizan los servicios de 12 entidades bancarias en las que se mantienen aproximadamente 50 cuentas corrientes y de ahorros. Existe un buen número de rentas destinadas y deudas contraídas con la Banca Privada lo que incide en el número de cuentas corrientes.

Para el trámite de los pagos, las cuentas de cobros se clasifican en las siguientes categorías: proveedores, contratos, cesantías definitivas o parciales, servicio de la deuda, pagos a terceros y cuentas de cobro general. Todas ellas están sujetas a procesos de control previo practicados por los auditores de la Contraloría

Municipal.

Para el pago de nóminas precede la liquidación pertinente a cargo del Departamento de las Relaciones Laborales, la confección de la nómina en el Departamento de Sistemas, del que también salen elaborados los cheques.

Los cheques son firmados por el tesorero y también por el auditor.

No existe un manual de procedimientos de Tesorería.

d. Recursos Humanos

Las normas aplicables a los funcionarios de la Tesorería, son las de carácter general. No existen beneficios extralegales, y dado el carácter de funcionarios públicos que ostentan, no forman parte de la Convención Colectiva de Trabajo que beneficia a otro tipo de trabajadores.

No se aplican sistemas de reclutamiento y selección ni se hace evaluación del desempeño.

El número total de empleados es de 21, de los cuales 1 solo es profesional y los demás, son de carácter administrativo.

No existe un manual de clasificación de cargos y tampoco se ejecutan programas de capacitación.

e. Sistemas de Información

La información recibida está constituida principalmente por los documentos requeridos para el proceso de ingresos y pagos tales como órdenes de trabajo,

copias de contratos, informes sobre créditos, convenios de pago, estados bancarios, etc. La información producida consiste fundamentalmente en un cuadro mensual del servicio de la deuda proyectada y pagada y estado diario de caja de los cuales, los principales usuarios son el Director de Finanzas, el Tesorero y el Departamento de Contabilidad.

2. Comentarios, Conclusiones y Recomendaciones

a. Comentarios y Conclusiones

La falta de un reglamento orgánico y funcional, de un manual de procedimientos, la inobservancia de fundamentales principios de control interno, entre los factores principales, obstaculizan el eficaz cumplimiento de las funciones asignadas al Departamento de Tesorería de las Empresas Públicas Municipales de Cartagena.

- o El Reglamento Orgánico Funcional vigente ha caído en desuso por su grado de obsolescencia y no se han hecho gestiones para su actualización.
- o No existe un manual de clasificación de cargos que, entre otros elementos, contenga una descripción de tareas para cada una de ellos.
- o La cantidad de rentas destinadas y la contratación de créditos con distintas entidades bancarias privadas que condicionan la concesión de préstamos a la apertura y mantenimiento de cuentas corrientes, contrarían el principio de Unidad de Caja y complican innecesariamente las operaciones de Tesorería.
- o La inobservancia de los principios de control interno, principalmente sobre uso de formularios con numeración preimpresa, mínimo de cuentas bancarias y personal idóneo y, la falta de un manual de procedimientos que detalle la forma y proceso de las operaciones, les resta confiabilidad y crea campo propicio a la rutina e improvisación.

b. Recomendaciones

- o A base de la asistencia técnica que debería ser provista por los órganos del Gobierno Nacional, se recomienda efectuar las reformas pertinentes

al Código Fiscal Municipal, de modo que, a base de la concepción sistémica de la Administración Financiera Municipal, se integren en él todas las disposiciones referidas a los subsistemas de Presupuesto, Crédito Público, Tesorería y Contabilidad.

- o Actualizar y poner en funcionamiento el Reglamento Orgánico Funcional que distribuya entre las Unidades Financieras, y en la Tesorería, las competencias, autoridad y responsabilidad.
- o Preparar un manual de clasificación de cargos que entre otros elementos, especifique las tareas a cumplir por cada tipo de puesto.
- o Preparar, y poner en operación un manual de procedimientos financieros, del cual, debe ser parte el manual de Tesorería, que determine, en formagráfica y narrativa la secuencia de las operaciones, considerando las exigencias de los principios de control interno relacionados con el uso de formularios prenumerados y mínimo de cuentas bancarias.
- o Desarrollar programas de capacitación en orden a la aplicación de los instrumentos cuya implantación se sugiere.

I. Municipio de Tunja

1. Aspectos Descriptivos

a. Base Legal

Las principales disposiciones de carácter jurídico que norman las actividades financieras, y, dentro de ellas las de Tesorería, se hallan contenidas en el Código de Régimen Municipal, expedido mediante Decreto No. 1333 de 25 de abril de 1986, y en el Decreto No. 0148 de 30 de diciembre de 1986, mediante el cual se aprueba un programa de reforma administrativa.

b. Organización

Bajo de la dependencia directa del Alcalde funcionan las Secretarías de:

- o Gobierno
- o Servicios Administrativos
- o Servicios Sociales
- o Obras Públicas

- o Hacienda, de la cual dependen:
 - Sección de Contabilidad y Presupuesto
 - Sección de Tesorería
- o Dirección de Planeación

Compete a la Tesorería el cumplimiento de las funciones de recaudación y pago, de custodia de valores, de presentación de informes periódicos y rendición de cuentas.

c. Instrumentos y Procesos

Los principales ingresos de la Municipalidad están constituidos por los impuestos predial, de industria y comercio, de circulación y tránsito, de espectáculos públicos y por el cobro de diversidad de derechos, tasas y multas y por la participación en el impuesto a las ventas acreditado por la Dirección General de Tesorería.

Para el cobro del impuesto predial se recibe anualmente del Instituto Geográfico Agustín Cadazzi un listado catastral sobre el cual el Consejo establece la tarifa, a base de las facultades conseguidas en la Ley 1483, en la Ley 11 y en el Acuerdo No. 039 de 6 de diciembre de 1988, a base del catastro, el Departamento de Sistemas produce la facturación individual a cargo de cada contribuyente quienes cancelan sus obligaciones en ventanilla, para los demás ingresos recibidos en ventanilla se expide, en cada caso, el pertinente recibo.

Los ingresos por concepto del impuesto de Industria y Comercio se originan en declaraciones privadas de los contribuyentes. El producto de la recaudación es depositado en cuentas bancarias existentes en los Bancos Popular, Occidente, de los

Trabajadores, Cafetero, Caja Agraria, Central Hipotecario, y de Colombia y en las Corporaciones Concasa, Granahorrar y las Villas. Cada una de las cuentas está destinada a un tipo de ingreso en particular y sirven tanto para depósito como para giro de cheques. A base de las recaudaciones mensuales, se hace la programación de los pagos y se elabora el acuerdo de gastos para el mes siguiente. Sobre la recaudación diaria se elabora el pertinente "Estado de Caja."

Para los pagos se utiliza la "Cuenta de Pago," cuyo proceso inicia en el Departamento de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda. Las cuentas están sujetas a imputación presupuestaria y contable, a la práctica de controles previos por parte de la Contraloría Departamental y, una vez legalizadas generan la emisión del comprobante de pago y del pertinente cheque que se entrega a los beneficiarios. Los pagos realizados se detallan también en el estado diario de caja.

Para el pago de nóminas se siguen procedimientos especiales que incluyen la confección de la nómina y la emisión de los cheques a través del computador.

d. Recursos Humanos

La administración de personal de la Tesorería del Municipio se rige por las normas generales. Sus funcionarios no gozan de beneficios extralegales y no forman parte de la convención colectiva de trabajo que beneficia a los trabajadores. No existen sistema de reclutamiento y selección, no se hace evaluación del desempeño de los funcionarios ni existe plan alguno de capacitación.

El número de servidores es el de 7. Ninguno es de nivel profesional. Todos son de carácter administrativo.

e. Sistemas de Información

La información recibida por la Tesorería Municipal está fundamentalmente constituida por la documentación sustentatoria de ingresos y egresos. La información producida consiste en el Estado Diario de Ingresos, el Estado Diario de Caja cuyos principales usuarios son el Secretario de Hacienda y el Alcalde; y, el Acuerdo Mensual de Gastos que tiene como usuarios a los mismos funcionarios.

2. Comentarios, Conclusiones y Recomendaciones

a. Comentarios y Conclusiones

La inexistencia de un Reglamento Orgánico Funcional actualizado, y de un manual de procedimientos, así como el incumplimiento de varios principios de control interno obstaculiza la eficiencia de las labores de la Tesorería Municipal de Tunja.

- o La Administración Financiera Municipal no es conceptualizada como un sistema cuyos principales elementos son el Presupuesto, el Crédito Público, la Administración de Caja o Tesorería y la Contabilidad.
- o No se dispone de un Reglamento Orgánico Funcional que con la concepción anterior distribuya la competencia, autoridad y responsabilidad entre las diferentes Unidades que integran la Administración Financiera.
- o Se carece de un manual de procedimientos financieros, una de cuyas principales partes debe estar constituida por los procedimientos de Tesorería.
- o La existencia de rentas destinadas, contraría el principio de Unidad de Caja e incide en un elevado número de cuentas bancarias.
- o Los formularios utilizados para el proceso de ingresos y egresos no tienen numeración preimpresa.
- o El personal no está sujeto a procedimientos de reclutamiento, selección y evaluación bajo un sistema de mérito.

b. Recomendaciones

- o A base de la asistencia técnica que debería ser provista por los órganos del Gobierno Nacional, se recomienda efectuar las reformas pertinentes al Código Fiscal Municipal, de modo que, a base de la concepción sistémica de la Administración Financiera Municipal, se integren en él todas las disposiciones referidas a los subsistemas de Presupuesto, Crédito Público, Tesorería y Contabilidad.
- o En función, del plan de reorganización aprobado es indispensable preparar, aprobar y poner en funcionamiento el Reglamento Orgánico Funcional, el Manual de Procedimientos que considerará, entre otras exigencias, la aplicación de los principios de control interno referidos a la reducción del número de cuentas bancarias y a la utilización de formularios con numeración preimpresa.
- o Es urgente desarrollar programas de capacitación, sobre todo a efectos de la aplicación de los nuevos dispositivos a crearse, y reglamentar el ingreso, selección, ascenso y calificación del desempeño del personal, a base de un sistema de méritos.

J. Municipio de Facatativa

1. Aspectos Descriptivos

a. Base Legal

Los principales instrumentos de carácter jurídico que norman las actividades financieras y de Tesorería del Municipio de Facatativá se hallan contenidas en el Código de Régimen Municipal, expedido mediante Decreto No. 133 de 25 de abril de 1986 y en el Código Fiscal del Departamento de Cundinamarca (gobierno departamental), expedido mediante Decreto No. 939 de 29 de abril de 1986.

b. Organización

La Tesorería depende directamente del Alcalde y se halla integrada por las

siguientes Unidades Administrativas:

- o Asesoría Administrativa
- o Presupuesto
- o Contabilidad
- o Caja

Las funciones principales a cargo de la Tesorería se refieren a la recaudación de los ingresos, al pago de los gastos e inversiones, a la custodia de valores, al registro de las operaciones, a la presentación de informes y a la rendición de cuentas.

c. Instrumentos y Procesos

Los ingresos principales están representados por el impuesto predial, el impuesto de industria y comercio, la participación en el impuesto a las ventas (IVA) y algunos otros ingresos propios menores.

El impuesto predial se cobra, a base de un catastro, de las denominadas "Fichas de Propiedad." El impuesto de industria y comercio se percibe sobre la base de una declaración privada de los contribuyentes. La participación en el IVA está sujeta a transferencias por parte de la Dirección General de Tesorería y los demás ingresos propios se producen por pago directo de los contribuyentes y genera la emisión de un recibo de caja.

La recaudación diaria se resume en un "Ingreso Diario," y es depositada dentro de las 24 horas siguientes en las pertinentes cuentas bancarias existentes en cada uno de los siguientes bancos: Ganadero, Cafetero, Caja Agraria, Popular, y Banco de Bogotá. Las mismas cuentas bancarias sirven tanto para depósito como para giro de cheques.

Para el proceso de pagos se utilizan acuerdos mensuales de gastos, aprobados por

el Consejo de Hacienda y preparados a base de los fondos que se espera recaudar. Para cada desembolso media una orden de trabajo o una orden de suministro. En cada caso se confecciona un comprobante de pago y la pertinente resolución administrativa que autoriza el egreso; la documentación es objeto de controles previos a cargo de funcionarios de la Contraloría Municipal.

El pago de nóminas sigue un proceso similar; tanto la planilla como los cheques individuales se confeccionan manualmente.

No existe un manual de procedimientos financieros.

d. Recursos Humanos

La administración de recursos humanos de la Tesorería Municipal se rige por normas de carácter general. Los funcionarios no perciben beneficios extralegales ni pertenecen a la convención colectiva de trabajo. No existen procedimientos para el reclutamiento y la selección. No hay manuales descriptivos de tareas ni establecimiento de requisitos para el desempeño de cargos, no se hace evaluación del desempeño ni existen programas de capacitación.

La Tesorería Municipal se integra por 15 funcionarios, de los cuales ninguno es de nivel profesional.

e. Sistemas de Información

Toda la información recibida en la Tesorería está constituida por los documentos que generan los ingresos y egresos. La información producida se reduce a un parte de ingresos diarios, al estado diario de caja y bancos, cuyos usuarios principales son el Tesorero, el Secretario de Hacienda y el Alcalde Municipal. En la preparación de la información no se emplean equipos de sistematización de datos.

2. Comentarios, Conclusiones y Recomendaciones

a. Comentarios y Conclusiones

La inexistencia de un Reglamento Orgánico Funcional actualizado, y de un manual de procedimientos, el incumplimiento de varios principios de control interno obstaculiza la eficiencia de las labores de la Tesorería Municipal de Facatativá.

- o La Administración Financiera Municipal no es conceptualizada como un sistema cuyos principales elementos son el Presupuesto, el Crédito Público, la Administración de Caja o Tesorería y la Contabilidad.
- o No se dispone de un Reglamento Orgánico Funcional que con la concepción anterior distribuya la competencia, autoridad y responsabilidad entre las diferentes Unidades que integran la Administración Financiera.
- o Se carece de un manual de procedimientos financieros, una de cuyas principales partes debe estar constituida por los procedimientos de Tesorería.
- o La existencia de rentas destinadas, contraría el principio de Unidad de Caja e incide en un elevado número de cuentas bancarias.
- o Los formularios utilizados para el proceso de ingresos y egresos no tienen numeración preimpresa.
- o El personal no está sujeto a procedimientos de reclutamiento, selección y evaluación bajo un sistema de mérito.

b. Recomendaciones

- o A base de la asistencia técnica que debería ser provista por los órganos del Gobierno Nacional, se recomienda efectuar las reformas pertinentes al Código Fiscal Municipal, de modo que, a base de la concepción sistémica de la Administración Financiera Municipal, se integren en él todas las disposiciones referidas a los subsistemas de Presupuesto, Crédito Público, Tesorería y Contabilidad.

- o Preparar, aprobar y poner en funcionamiento el Reglamento orgánico funcional, el manual de procedimientos que considerará, entre otras exigencias, la aplicación de los principios de control interno referidos a la reducción del número de cuentas bancarias y a la utilización de formularios con numeración preimpresa.**

- o Desarrollar programas de capacitación, sobre todo a efectos de la aplicación de los nuevos dispositivos a crearse, y reglamentar el ingreso, selección, ascenso y calificación del desempeño del personal, a base de un sistema de méritos.**

**TERMINOS DE REFERENCIA DE UN PROYECTO DE ASISTENCIA TECNICA
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION DEL SISTEMA
DE TESORERIA**

I. ANTECEDENTES

La Dirección General de Tesorería es una Unidad dependiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Colombia. De conformidad con el Decreto No. 078 de enero de 1976 le corresponde el cumplimiento de las funciones principales siguientes: recibir todos los ingresos del Tesoro Nacional, guardar y custodiar los títulos representativos de valores de propiedad de la Nación, situar los fondos en las Pagadurías Auxiliares y efectuar los pagos de las obligaciones financieras a cargo de la Nación, emitir los Títulos de la Deuda Pública y cancelarlos y ejercer la jurisdicción coactiva para el cobro de las Acreencias a favor de la Nación, salvo la que está conferida a la Dirección de Impuestos Nacionales.

A la fecha de un estudio-diagnóstico efectuado sobre la Dirección General de Tesorería (septiembre de 1989), ésta se hallaba integrada por una Oficina de Asesoría y por las Divisiones de Contabilidad y Giros, Ejecuciones Fiscales y Secciones Delegadas de Pagadurías, con 16 Pagadurías Regionales; contaba con 171 funcionarios de los cuales, solamente 8 eran de nivel profesional; disponía de medios para el procesamiento automático de datos pero éstos, no formaban parte de un Plan Maestro de Automatización que se hubiera concebido para el área Financiera y; se carecía de Programas de Capacitación para el desarrollo profesional de sus servidores.

La Ley 38-89: "Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación" le facultan, adicionalmente, "utilizar, cuando las necesidades del Tesoro lo requieran, un Cupo Especial de Crédito con el Banco de la República, hasta por una cantidad que no exceda del 8% del valor de los Ingresos Corrientes del Gobierno Nacional que se hayan recaudado en el año inmediatamente anterior."; "vender o comprar en el país o en el exterior Títulos del Gobierno o de Tesorería a las Entidades Bancarias o Financieras" y a manejar una "Cuenta Unica Nacional que para el efecto se establezca, a nombre de la Tesorería General de la República," La misma Ley concede facultades extraordinarias al Presidente de la República para "reestructurar las Direcciones Generales del Presupuesto y de Tesorería" facultades que, caducan en el término de seis meses, contados a partir del 21 de abril de 1989.

Esta situación obliga a la realización de ajustes de carácter normativo, a reformas sustanciales en la organización y en la implantación de instrumentos técnicos, unos creados por la propia Ley 38 y, otros de carácter complementario; que garanticen el

eficiente cumplimiento de sus responsabilidades, al diseño y aplicación de nuevas metodologías de trabajo; al desarrollo de sistemas de información integrados y a la capacitación de los recursos humanos que den soporte a una eficiente Administración Financiera Pública, especialmente en el área de Tesorería.

Los principales problemas que deberá encarar un proyecto de Asistencia Técnica a la Dirección General de Tesorería son:

- a) La falta de un diseño conceptual que conciba a la Administración Financiera Pública como un "Sistema" integrado por los elementos (Subsistemas) de Presupuesto, Crédito Público, Tesorería y Contabilidad.
- b) La existencia de múltiples disposiciones legales y reglamentarias dispersas, que en determinados campos crean confusión o indefinición.
- c) La indefinición de competencias, atribuciones y responsabilidades de las unidades que, a nivel nacional, seccional y local se encargan del cumplimiento de las funciones de Tesorería.
- d) La confusa y disímil organización estructural de las unidades financieras en general y de las unidades de tesorería en particular, en los principales Ministerios de Estado, en los Establecimientos Públicos, en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y en los Organismos de Gobierno Departamental, Intendencial, Comisarial y Municipal.
- e) La falta de disposiciones escritas que documenten en forma gráfica y narrativa, el proceso de las operaciones, los formularios, registros e informes e incorporen, los principios fundamentales de control interno.
- f) La falta de un Plan Maestro para el desarrollo del Sistema de Información sobre la Administración Financiera Pública en su conjunto y sobre la Tesorería en particular, aspectos en los que los esfuerzos realizados resultan parciales y aislados.
- g) La falta de un adecuado nivel profesional de los servidores y la ausencia de Programas de Capacitación que mejoren el nivel de desempeño.

II. OBJETIVOS

El objetivo básico del Proyecto es proporcionar a la Dirección General de Tesorería y a las unidades que cumplen funciones de Tesorería en las diferentes Ramas del

Poder Público y los Establecimientos Públicos Nacionales, asistencia técnica y capacitación para mejorar sus políticas, normas, organización, procedimientos, y recursos humanos a fin de establecer y poner en funcionamiento un Sistema Nacional de Tesorería, integrado dentro de un global Sistema de Administración Financiera Pública.

III. ALCANCE

El alcance del Proyecto se halla definido por el desarrollo de los siguientes módulos: Normatividad, Organización y Capacitación.

A. Normatividad

Forman parte de esta sección las siguientes actividades:

- o Formular un inventario de las disposiciones legales y reglamentarias actualmente dispersas, que permita la identificación y codificación de las disposiciones jurídicas sobre Tesorería en particular y Administración Financiera Pública en general.
- o Definir una política básica en materia de Administración Financiera Pública, bajo la concepción de un enfoque que conceptualice a ésta como un Sistema, integrado por los Subsistemas de Presupuesto, Crédito Público, Tesorería y Contabilidad; y, una vez aprobada, difundirla convenientemente.
- o Colaborar en la preparación de un anteproyecto de Código de Administración Financiera Pública, preparando el capítulo correspondiente al Subsistema de Tesorería, que materialice los cambios necesarios para lograr un conjunto armónico, coherente e integrado de normas que den fundamento a la Gestión Financiera Pública en general y, a la de Tesorería en particular, en consonancia con las definiciones de la política básica.
- o Reglamentar la Ley 38-89, de modo que se posibilite la aplicación de los principales instrumentos en ella concebidos.
- o Preparar y difundir las normas técnicas del Sistema de Tesorería, en consonancia con la política básica y las disposiciones legales y reglamentarias.

B. Organización

- o Redefinir la organización estructural y funcional de la Dirección General de Tesorería, tomando en consideración su calidad de Organismo Rector del Subsistema Nacional de Tesorería, de acuerdo con las exigencias de la política básica, de las disposiciones legales y especialmente de las de la Ley 38-89 en cuya virtud se le asignan nuevas responsabilidades.
- o Asesorar en la definición de la estructura y funciones de las unidades de Tesorería del Nivel Institucional, tomando en consideración las orientaciones de la política básica, la necesidad de su integración en Unidades Financieras Institucionales, las disposiciones legales y reglamentarias y la existencia del Organismo Central Rector del Subsistema de Tesorería.
- o Diseñar una metodología que coordine e integre los distintos instrumentos a utilizar en el funcionamiento de la Dirección General de Tesorería y documentarla en un Manual de Procedimientos que cubra todas las áreas y procesos de operación, incorporando en ellos los controles internos necesarios.
- o Colaborar en el diseño y aplicación de un Plan Maestro Global para el Sistema de Información de la Administración Financiera Pública que, coordine, relacione e integre en un conjunto los diversos elementos, especialmente el de Tesorería, tendiente a satisfacer la demanda de información de toda el área.

C. Capacitación

- o Diseñar y aplicar un programa masivo de capacitación, especialización y desarrollo profesional que provea a los servidores del Sistema Nacional de Tesorería (Dirección General de Tesorería y Unidades de Tesorería del Nivel Institucional), conocimientos, habilidades y destrezas requeridos para el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades.
- o El Programa de Capacitación deberá cubrir por lo menos los siguientes tópicos:
 - Nueva política y enfoque sobre el Sistema Nacional de Tesorería

- Disposiciones legales y reglamentarias sobre el Sistema Nacional de Tesorería
- Normas técnicas del Sistema Nacional de Tesorería
- Aplicación del Manual de Procedimientos del Sistema Nacional de Tesorería
- Utilización del computador como herramienta para la producción de información en el Sistema Nacional de Tesorería
- Técnicas de Instrucción para la formación de instructores que posibiliten un efecto multiplicador del Programa de Capacitación
- Seminarios sobre aspectos especializados de interés

IV. NIVEL DE ESFUERZO

El nivel de esfuerzo, calculado en meses hombre, requerido para la ejecución del Proyecto de Asistencia Técnica, en los componentes de Normatividad, Organización y Capacitación es de 100 meses hombre, y tendría una duración aproximada de 18 meses calendario.

V. PERFIL DE LOS CONSULTORES Y ESTIMACION DE TIEMPO

No.	REQUISITOS	MESES
1	Consultor especialista en derecho administrativo, o derecho fiscal con título profesional de abogado y experiencia de por lo menos 10 años en la preparación de normas jurídicas relacionadas con la Administración Financiera Pública, o en la asesoría en ese campo a Ministerios de Hacienda o de Finanzas de países de América Latina.	6
1	Consultor especializado en Desarrollo Organizacional, con título profesional de administrador y experiencia de por lo menos 10 años en el diseño de procedimientos financieros, o en la asesoría en Organización y Métodos a Ministerios de Hacienda o de Finanzas de países de América Latina.	12
1	Consultor en Sistemas de Información, con título universitario y estudios de postgrado en Ingeniería de Sistemas o maestría en Sistemas de Información con experiencia de por lo menos 10 años en Planificación de Sistemas Informáticos, en Análisis de Sistemas Informáticos utilizando la metodología de sistemas integrados y experiencia en Redes de Comunicación para Sistemas Computacionales y, en Base de Datos.	12
1	Consultor especialista en Organización y Desarrollo de Programas de Capacitación que requerirá título profesional en Pedagogía y experiencia práctica de por lo menos 10 años en administrar cursos de capacitación, preferentemente en Entidades de Administración Financiera Pública en países de América Latina.	12
3	Consultores asistentes, especialistas en Derecho Fiscal (1), en Sistemas de Información (1), en Administración Pública (1) que acreditarán título profesional en el campo de especialización de los consulto-	36

98

res principales y con experiencia práctica de por lo menos 5 años en las mismas áreas que los consultores principales.

1	Consultor, Gerente del Proyecto que acreditará título universitario en Ciencias Sociales, Jurídicas, Económicas, Administrativas, Contables, alternativamente, con experiencia profesional de por lo menos 15 años en la asesoría en Administración Financiera Pública en países de América Latina y, en la Programación, Organización y Diseño de Sistemas y Procedimientos Administrativos y/o Financieros y en la Gerencia de Proyectos.	18
	Como margen de seguridad se calcula un tiempo adicional equivalente a 4 meses hombre.	4 -----
	TOTAL	100 =====

Requisito indispensable es el de que todos los consultores hablen y escriban correctamente el idioma castellano, que posean habilidades y destrezas para trabajar en equipo y para mantener relaciones adecuadas con funcionarios del más alto Nivel Gubernamental.