



Informe

Nº: MH-AI-INF-CI-018-2023
Revisión del registro de la deuda
pública externa en la Dirección de
Crédito Público y la Dirección
General de Contabilidad Nacional.

Auditoría Interna
Diciembre 2023



MINISTERIO
DE HACIENDA

GOBIERNO
DE COSTA RICA



REVISIÓN DEL REGISTRO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA EN LA DIRECCIÓN DE CRÉDITO PÚBLICO Y LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTABILIDAD NACIONAL.

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	5
1.1	Origen	5
1.2	Objetivo del estudio	5
1.3	Alcance.....	5
1.4	Criterios de evaluación.....	5
1.5	Metodología aplicada	5
1.6	Comunicación de resultados.....	6
1.7	Normativa relacionada con el control interno	6
1.8	Generalidades	6
2	RESULTADOS	8
2.1	Sobre el establecimiento de controles para la elaboración de la de Conciliación de Saldos de Deuda Interna-Externa.....	9
2.2	Sobre el establecimiento de controles para el resguardo de los archivos del Registro de la Deuda Pública Externa.	10
2.3	Sobre el procedimiento vigente, “CN-RC-07 Registro amortización, intereses y comisiones de préstamos de deuda externa”.	11
2.4	Sobre los controles establecidos en la Contabilidad Nacional para el Registro de la Deuda Pública Externa.	12
3	CONCLUSIÓN.....	14
4	RECOMENDACIONES	15



RESUMEN EJECUTIVO

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La presente auditoría tuvo como propósito evaluar si el registro de la deuda pública externa, realizado por la Dirección de Crédito Público y la Contabilidad Nacional, dispone de controles válidos y suficientes, de conformidad con el bloque de legalidad. El periodo de evaluación comprendió el periodo del 01 de agosto 2022 al 31 de agosto 2023, ampliándose cuando se consideró necesario.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La Ley No. 8131 Ley Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), en su artículo 79, indica como uno de los objetivos del Subsistema de Crédito Público, “Registrar adecuadamente la deuda pública externa e interna; asimismo, tener disponible la información sobre los mercados financieros internacionales”, estableciéndolo a su vez según el artículo 80, de esa misma ley (LAFRPP), como órgano rector de dicho Subsistema a la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda.

Además, de acuerdo con lo indicado en el artículo No. 11 del Decreto No. 35535 Reglamento de la Organización de la Dirección General de la Contabilidad Nacional, a la Unidad de Registro Patrimonial dentro de sus funciones y deberes le corresponde “Registrar la Deuda Externa del Gobierno Central”.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Se observaron debilidades con respecto al establecimiento de controles en la Dirección de Crédito Público y en la Contabilidad Nacional, para la elaboración de la Conciliación de Saldos de Deuda Interna-Externa y el resguardo de los archivos de información relacionados con el Registro de la Deuda Pública Externa; en la Contabilidad Nacional se encontraron debilidades con la revisión y actualización del procedimiento vigente, “CN-RC-O7 Registro amortización, intereses y comisiones de préstamos de deuda

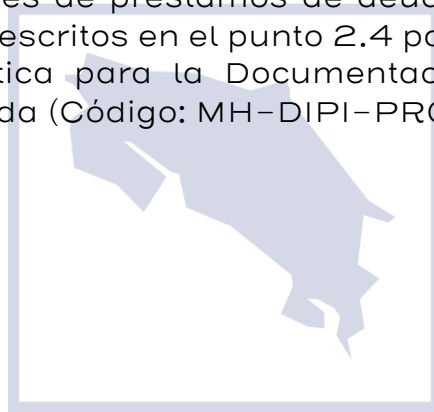


externa”, así como la falta de estandarización de procedimientos utilizados para el registro de la deuda pública externa.

¿QUÉ SIGUE?

Se giran recomendaciones al Director de Crédito Público y al Director de la Contabilidad Nacional, para que se establezcan actividades orientadas a la elaboración de la Conciliación de Saldos de Deuda Interna-Externa; así como acciones para la implementación de la Política de Conservación de Documentos en Medios Electrónicos para el resguardo de los archivos del registro de la Deuda Pública Externa.

También, al Director de la Contabilidad Nacional para que se revise y actualice el procedimiento CN-RC-07 “Registro amortización, intereses y comisiones de préstamos de deuda externa”, así como los procedimientos descritos en el punto 2.4 para que se encuentren alineados a la Política para la Documentación de Procesos del Ministerio de Hacienda (Código: MH-DIPI-PRO02-POL-001).





1 INTRODUCCIÓN

1.1 Origen

El presente estudio se realizó de conformidad con el Plan de Trabajo Anual 2023 de la Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda.

1.2 Objetivo del estudio

Evaluar si el registro de la deuda pública externa, realizado por la Dirección de Crédito Público y la Contabilidad Nacional, dispone de controles válidos y suficientes, de conformidad con el bloque de legalidad.

1.3 Alcance

Comprende la revisión de los controles establecidos por la Dirección de Crédito Público y la Contabilidad Nacional, sobre la calidad de la información, la integridad de los datos registrados, así como la conciliación de los saldos finales registrados en ambas direcciones, para el registro de la deuda pública externa.

El periodo de evaluación comprende del 01 de agosto 2022 al 31 de agosto 2023, ampliándose cuando se consideró necesario.

1.4 Criterios de evaluación

Los criterios de evaluación fueron comunicados mediante sesión de trabajo vía Herramienta Teams al señor Viceministro de Egresos, Luis Antonio Molina Chacón el 13 de noviembre de 2023¹.

1.5 Metodología aplicada

La auditoría se realizó de conformidad con el Procedimiento General de Auditoría, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y demás normativa aplicable.

¹ Minuta N°08 Comunicación de Criterios Estudio 2023-038.



1.6 Comunicación de resultados

Mediante los oficios N° MH-AI-OF-0894-2023 y MH-AI-OF-0896-2023 ambos del 19 de diciembre de 2023, se convocó a la Administración Activa a la exposición verbal de resultados y se remitió la versión preliminar del informe para su conocimiento y envío de observaciones en caso de considerarlo pertinente.

La comunicación de resultados se realizó² el día 20 de diciembre de 2023 a los señores Errol Solís Mata, Director, Geovanny Rojas Campos, Profesional Egresos 3, Any Yorleni Chaves Sojo, Jefe de Egresos 1, todos de la Dirección General de Contabilidad Nacional; y el 21 de diciembre de 2023, a los señores Ariel Barrantes Soto, Director y Francini Córdoba Herrera, Subdirectora, ambos de la Dirección de Crédito Público.

La Administración Activa no remitió observaciones al informe en versión preliminar en el plazo establecido por la Auditoría Interna, no obstante, las observaciones realizadas en las reuniones fueron consideradas para la emisión de este informe. Ver Anexo 1.

1.7 Normativa relacionada con el control interno

Este informe debe tramitarse de acuerdo con los alcances establecidos en la Ley General de Control Interno (Ley N°8292) y el Manual para la Atención de los Informes de la Contraloría General de la República e informes y criterios emitidos por la Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda (Decreto N°43676-H).

1.8 Generalidades

El artículo 79 de la Ley No. 8131 Ley Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, establece como uno de los objetivos del Subsistema de Crédito Público, “Registrar adecuadamente la deuda pública externa e interna; asimismo, tener disponible la información sobre los mercados financieros internacionales”, y en el artículo 80 establece como órgano rector de dicho Subsistema a la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda.

² Minuta N° 13 y N° 14 del 20 y 21 de diciembre de 2023, respectivamente.



Por su parte, el artículo 15 del Decreto No. 38305-H Reglamento de organización de la Dirección de Crédito Público, indica que el objetivo del Departamento de Registro, y Estadísticas de la Deuda Pública “es proveer información precisa y oportuna sobre el endeudamiento público y velar por el adecuado registro de la Deuda Pública entendida como deuda interna y deuda externa”.

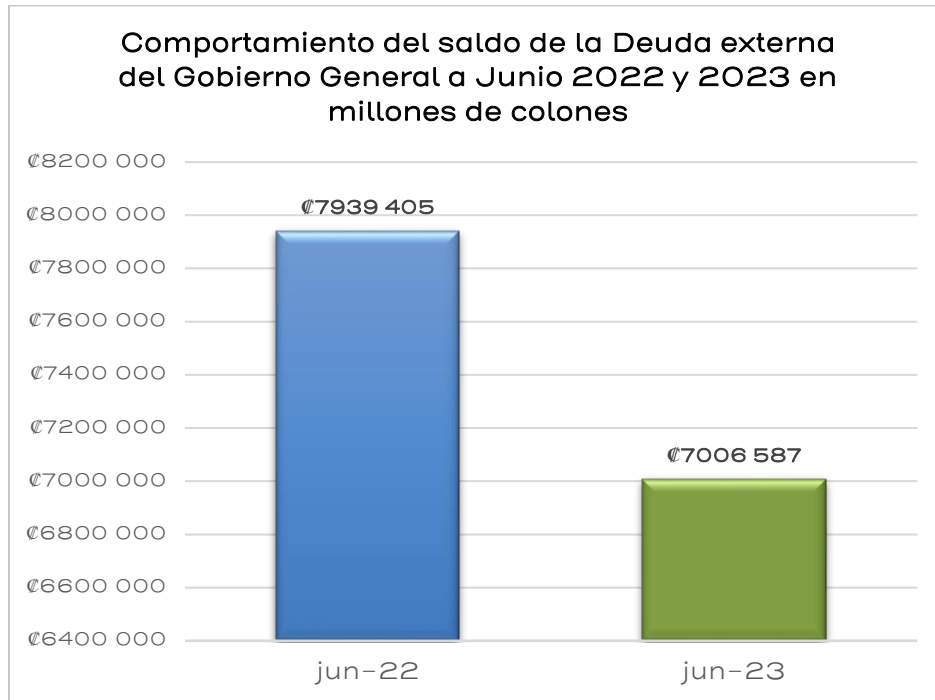
En línea con lo anterior, en el artículo No. 11 del Decreto No. 35535 Reglamento de la Organización de la Dirección General de la Contabilidad Nacional, dentro de las funciones y deberes de la Unidad de Registro Patrimonial se encuentra “Registrar la Deuda Externa del Gobierno Central”.

Lo indicado tiene relación con el Objetivo Estratégico Institucional de “Alcanzar un nivel sostenible de la Deuda del Gobierno Central y controlar sus riesgos mediante una estrategia adecuada de gestión, para la consolidación de las finanzas”.

En relación con la Deuda Pública Externa, en la página web del Ministerio de Hacienda, se publica un Boletín estadístico semestral emitido por la Dirección de Crédito Público, con información que permite visualizar el comportamiento, composición, tasas de interés, indicadores de riesgo, entre otros, de la deuda pública interna y externa. En el siguiente gráfico se observa el comportamiento del saldo de la deuda pública externa del Gobierno Central entre junio 2022 y junio 2023, expresado en millones de colones.



Gráfico N° 1 Saldo de la deuda externa del Gobierno Central 2022-2023



Fuente: Elaboración propia con base en el Boletín estadístico semestral.
<https://www.hacienda.go.cr/docs/BoletinEstadisticoJunio2023.pdf>

2 RESULTADOS

Producto de los procedimientos de auditoría ejecutados sobre los controles establecidos para el registro de la deuda pública externa, se identificaron aspectos susceptibles de mejora, los cuales requieren ser atendidos por parte de la Dirección de Crédito Público y la Dirección de Contabilidad Nacional.

Los resultados generados se detallan a continuación:



2.1 Sobre el establecimiento de controles para la elaboración de la de Conciliación de SalDOS de Deuda Interna-Externa.

La Ley General de Control Interno N° 8292, sobre la responsabilidad por el sistema de control interno, señala:

“Artículo 10.-Responsabilidad por el sistema de control interno. Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.”

Las direcciones de Crédito Público y de Contabilidad Nacional, no cuentan con controles formalmente establecidos, de manera conjunta, que les permitan respaldar la forma de llevar a cabo la conciliación de saldos de deuda interna-externa. Actualmente se emite un documento denominado “Conciliación SalDOS de Deuda Interna - Externa” el cual es firmado por ambas direcciones en formato PDF, no obstante, no se cuenta con un instrumento de control que oriente a los colaboradores sobre las actividades que deben ejecutarse para la elaboración de dicha conciliación.

La causa de lo anterior obedece, según lo manifestado³ por los funcionarios enlaces, en el caso de la Dirección de Crédito Público, a que, aunque “...hay un procedimiento llamado seguimiento presupuestal, qué allí es donde está el tema de las conciliaciones”, este documento no contiene actividades propias de la conciliación de saldos de deuda.

Asimismo, por parte de la Contabilidad Nacional se indica que “...de momento no tenemos un procedimiento en conjunto para lo que es la conciliación de saldo de deuda...”

La situación descrita limita la operativización estándar con las actividades detalladas a realizar, las fechas y responsables de la ejecución de la conciliación de SalDOS de Deuda Interna-Externa,

³ Minuta N°10 (Contabilidad Nacional) del 24-11-2023 y Minuta N°11 (Dirección de Crédito Público) del 27-11-2023.



además, afecta la transferencia de conocimiento para los nuevos colaboradores.

La falta de un procedimiento para la realización de conciliaciones del saldo de la deuda cobra relevancia al considerar que el monto de la deuda externa a junio del 2023 era de ₡7.006.587 millones de colones⁴, de ahí la importancia de contar con controles válidos y suficientes.

2.2 Sobre el establecimiento de controles para el resguardo de los archivos del Registro de la Deuda Pública Externa.

El Manual de Políticas y Procedimientos Archivísticos del Ministerio de Hacienda, emitido por el Archivo Central en el 2014, destaca en el apartado 6.12.6.3. “Políticas de Conservación de Documentos en Medios Electrónicos”, la necesidad de un sistema para la gestión electrónica de la documentación y políticas de respaldo:

“Se debe disponer de un sistema institucional de gestión electrónica de documentos, para garantizar el adecuado respaldo y resguardo de los documentos enviados y recibidos en formato electrónico, y que satisfaga todas las necesidades de los usuarios que intervienen en el proceso. Además, se tiene que tomar en cuenta la Directriz con regulaciones técnicas sobre administración de documentos producidos por medios automáticos de la Junta Administrativa del Archivo Nacional y las Normas Técnicas para la Gestión y Control de Tecnologías de la Información de la Contraloría General de la República. // Los repositorios de los documentos electrónicos, deben contar con políticas de respaldo dadas por la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación, ya sea en un servidor o en algún medio que dicha Dirección recomiende y garantice a todos los usuarios que la información conservada puede ser consultada en cualquier momento.”

⁴ Boletín estadístico semestral.

<https://www.hacienda.go.cr/docs/BoletinEstadisticoJunio2023.pdf>



La Dirección de Crédito Público y la Dirección de Contabilidad Nacional no han establecido formalmente controles válidos y suficientes para asegurar razonablemente el resguardo de los archivos de información relacionada con los registros de la Deuda Pública Externa.

Los funcionarios enlace de Crédito Público y Contabilidad Nacional, manifiestan⁵ que actualmente los archivos relacionados al registro de la Deuda Externa se guardan en los sistemas SIGADE y SIGAF, y en carpetas en la nube de cada funcionario. Asimismo, se espera contar con un gestor documental y de digitalización el cual se estima esté concluido en diciembre 2023⁶; sin embargo, a la fecha, no cuentan con un sitio formalmente establecido para resguardar dichos archivos.

La causa de esta situación es que no hay evidencia de que se hayan realizado acciones para la implementación de la Política de Conservación de Documentos en Medios Electrónicos.

Esta situación incrementa el riesgo de que, al no definirse formalmente un repositorio digital, no se garantice razonablemente la salvaguarda de los archivos recibidos y enviados por ambas direcciones para el registro de la Deuda Pública Externa.

2.3 Sobre el procedimiento vigente, “CN-RC-07 Registro amortización, intereses y comisiones de préstamos de deuda externa”.

El artículo 15 de la Ley General de Control Interno, señala:

“a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las

⁵ Correos electrónicos del 11 de diciembre 2023.

⁶ Oficio PHD-OFC-ENV-429-2023 del 20 de setiembre de 2023.



metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones”.

El procedimiento emitido por la Contabilidad Nacional denominado “CN-RC-07 Registro amortización, intereses y comisiones de préstamos de deuda externa” de marzo 2020, no dispone de actividades de control válidas y suficientes, debido a que contempla actividades descritas, que en la actualidad no se realizan como se plasmaron en dicho procedimiento.

Ejemplo de esto es que en la secuencia 1 se indica: “Recibe de la Tesorería Nacional la nota interna indicando el monto a pagar y el concepto”; y en la actualidad no se recibe dicha nota interna, se realiza por medio de búsqueda en carpeta compartida ingresando a la Intranet de la Tesorería Nacional y descargando el documento.

Por otro lado, en la secuencia 3 se detalla: “Bajar del SIGADE el reporte de Servicio de Deuda para verificar contra la información del estado de cuenta del Fondo General y se utiliza como respaldo”. Al respecto, manifiesta el funcionario enlace que este paso se realiza en otro procedimiento.

La situación anteriormente citada, se debe a que la Contabilidad Nacional no ha revisado ni actualizado recientemente el procedimiento que se encuentra en vigencia para llevar a cabo las actividades relacionadas con el registro de la deuda pública externa.

Esta situación genera el riesgo de que los funcionarios de la Unidad de Registro Patrimonial de la Dirección de Contabilidad Nacional, durante la realización de sus labores no cuenten con el respaldo completo sobre la ejecución de sus actividades. Adicionalmente, limita el proceso de transferencia de conocimiento cuando ingresan nuevos colaboradores.

2.4 Sobre los controles establecidos en la Contabilidad Nacional para el Registro de la Deuda Pública Externa.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público en el capítulo IV Normas sobre actividades de control, en el apartado 4.4 Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información, establece:



“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del SCI y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comuniquen con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas”.

La Dirección de Contabilidad Nacional no ha establecido formalmente controles válidos y suficientes, para realizar el registro de la Deuda Pública Externa, debido a que los procedimientos con los que cuenta actualmente se encuentran carentes de elementos tales como:

- Portada.
- Tabla de contenido.
- Introducción.
- Responsables.
- Documentos vinculados.
- Control del documento.
- Documento por sustituir.
- Totalidad de firmas de autorización.
- Aspectos de presentación en la elaboración de diagramas.

Los procedimientos que no cumplen con los aspectos valorados, de acuerdo con revisión del cumplimiento de la Política para la Documentación de Procesos del Ministerio de Hacienda (Código: MH-DIPI-PRO02-POL-001), son los siguientes:

Código	Nombre	Fecha
CN-RC-03	Registro desembolsos en especie (pagos directos) amparados bajo el convenio del préstamo.	Marzo 2020.
CN-RC-06	Certificaciones de saldos disponibles y diferencial cambiario.	Marzo 2020.



Código	Nombre	Fecha
CN-RC-07	Registro amortización, intereses y comisiones de préstamos de deuda externa.	Marzo 2020.
CN-RC-08	Registro de desembolsos en efectivo de la deuda externa.	Marzo 2020.
CN-RC-09	Registro del ajuste por variación en el tipo de cambio.	Marzo 2020.
CN-RC-10	Conciliación de los créditos externos.	Marzo 2020.
CN-RC-75	Revisión y análisis de la autorización y ejecución presupuestaria de deuda externa del gobierno central.	Junio 2021.

Fuente: Elaboración propia a partir de documentación recibida de la Contabilidad Nacional, octubre 2023.

La causa de lo indicado obedece a que la Contabilidad Nacional cuenta con procedimientos que no están técnicamente elaborados conforme lo establece la Política para la Documentación de Procesos del Ministerio de Hacienda (Código: MH-DIPI-PROO2-POL-001).

Lo antes señalado, podría generar el riesgo de obstaculizar la ejecución eficiente de las tareas de recopilación de información, así como un entorno propicio para posibles inconsistencias, errores y omisiones en el proceso. Esto, a su vez, limita la fiabilidad de los resultados obtenidos y puede socavar la credibilidad de informes o reportes basados en esta información.

3 CONCLUSIÓN

El registro de la deuda pública externa, realizado por la Dirección de Crédito Público y la Contabilidad Nacional, dispone parcialmente de controles válidos y suficientes, de conformidad con el bloque de legalidad, esto por cuanto no existe un procedimiento conjunto sobre la forma de llevar a cabo la conciliación de saldos de deuda interna-externa. Además, no se asegura razonablemente el resguardo de los



archivos de información relacionada con los registros de la Deuda Pública Externa.

Por su parte, la Dirección de Contabilidad Nacional no dispone, para la labor de registro de deuda pública externa, de procedimientos técnicamente elaborados y actualizados.

4 RECOMENDACIONES

Al Director General de Crédito Público y al Director de Contabilidad Nacional:

- 4.1** Definir, oficializar y divulgar un procedimiento de manera conjunta entre ambas direcciones, que permita establecer las actividades orientadas a la elaboración de la de Conciliación de Saldos de Deuda Interna-Externa. Ver apartado 2.1 del presente informe.

Para acreditar su cumplimiento se debe remitir a la Auditoría Interna a más tardar el 28 de junio del 2024 una certificación del cumplimiento de lo recomendado, así como la evidencia respectiva.

- 4.2** Definir, oficializar y divulgar acciones para la implementación de la Política de Conservación de Documentos en Medios Electrónicos; para resguardar los archivos del registro de la Deuda Pública Externa. Ver apartado 2.2 del presente informe.

Para acreditar su cumplimiento se debe remitir a la Auditoría Interna a más tardar el 28 de junio del 2024 una certificación del cumplimiento de lo recomendado, así como la evidencia respectiva.

Al Director de Contabilidad Nacional:

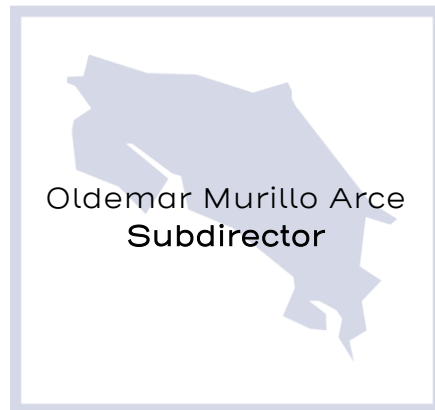
- 4.3** Revisar y actualizar el procedimiento CN-RC-07 “Registro amortización, intereses y comisiones de préstamos de deuda externa”. Ver apartado 2.3 del presente informe.



Para acreditar su cumplimiento se debe remitir a la Auditoría Interna a más tardar el 28 de junio del 2024 una certificación del cumplimiento de lo recomendado, así como la evidencia respectiva.

- 4.4** Revisar, y actualizar los procedimientos descritos en el punto 2.4 del presente informe, para que se encuentren alineados a la Política para la Documentación de Procesos del Ministerio de Hacienda (Código: MH-DIPI-PRO02-POL-001). Ver apartado 2.4 del presente informe.

Para acreditar su cumplimiento se debe remitir a la Auditoría Interna a más tardar el 28 de junio del 2024 una certificación del cumplimiento de lo recomendado, así como la evidencia respectiva.



Natalia Mora Sánchez
Coordinadora

Unidad de Auditoría Área de Egresos

Karen Umaña Jiménez
Profesional de Auditoría
Unidad Auditoría Área de Egresos

Geannina González Herrera
Colaboradora
Auditoría Interna



ANEXO N°1

COMENTARIOS RECIBIDOS DURANTE LA COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

Comentarios	Valoración
Por parte de la Contabilidad Nacional:	
Con respecto a las recomendaciones que requieren la elaboración y /o actualización de la DIPI, es importante considerar que por lo general la DIPI demora en aprobarlos.	Por parte de la Auditoría Interna se indica que es probable que para el 2024 cambie un poco la mecánica de aprobación y vistos buenos, que en el momento en que esta situación se dé, se estará informando.
Para la observación / hallazgo 2 a saber: “Sobre el establecimiento de controles para el resguardo de los archivos del Registro de la Deuda Pública Externa”, que por favor le amplíen un poco más para tener claridad en el establecimiento de estos controles que se solicita.	Por parte de la Auditoría Interna se indica que prácticamente lo que se requiere es presentar un plan de acción en donde se definan las acciones que va a realizar la Contabilidad Nacional para la implementación de la Política de Conservación de Documentos en Medios Electrónicos; para resguardar los archivos del registro de la Deuda Pública Externa.
Se solicita la modificación de los plazos de las recomendaciones (marzo 2024), por junio 2024.	Por parte de la Auditoría Interna se indica que se está de acuerdo en que los plazos de las recomendaciones se modifiquen según la solicitud realizada por la Contabilidad Nacional.
Por parte de la Dirección de Crédito Público:	



Comentarios	Valoración
<p>Se solicita la modificación de los plazos de las recomendaciones (marzo 2024), por junio 2024.</p>	<p>Por parte de la Auditoría Interna se indica que se está de acuerdo en que los plazos de las recomendaciones se modifiquen según la solicitud realizada por la Dirección de Crédito Público.</p>
<p>Con respecto al primer hallazgo y/o recomendación, el señor Director consulta a qué se refiere con el término “controles” ya que considera que estos se ponen en práctica y abarcan más allá de un procedimiento, o si la recomendación se refiere a la elaboración de un procedimiento formal en relación con la conciliación de saldos.</p>	<p>La Auditoría Interna le menciona que la primera recomendación alude al establecimiento de un procedimiento en el cual los controles están implícitos en la conciliación de saldos de deuda interna-externa.</p>
<p>Para la segunda recomendación, menciona la señora Subdirectora que la documentación de la deuda pública externa se almacena en carpetas en la intranet, SIGADE y One Drive, y consulta qué otra información debe quedar respaldada, según lo que indica la segunda recomendación.</p>	<p>La Auditoría Interna le manifiesta que la recomendación se refiere al resguardo de la información de la gestión que se realiza, como por ejemplo tablas dinámicas y demás archivos que preparan los funcionarios que intervienen en el proceso, que no está siendo guardada en un solo sitio formalmente establecido, sino que se mantiene en carpetas de cada funcionario.</p>

Fuente: Actas de comunicación de resultados del estudio No. 2023-038 del 20 y 21 de diciembre de 2023.