



# Informe

N°MH-AI-INF-CI-021-2023

Proceso de gestión de canjes  
de deuda interna utilizado por  
la Tesorería Nacional

Auditoría Interna  
Diciembre, 2023



MINISTERIO  
DE HACIENDA

GOBIERNO  
DE COSTA RICA



# ESTUDIO SOBRE EL PROCESO DE GESTIÓN DE CANJES DE DEUDA INTERNA UTILIZADO POR LA TESORERÍA 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 .....	6
1.6	Comunicación de resultados .....	6
1.7	Normativa relacionada con el control interno .....	6
1.8	Generalidades .....	6
2	RESULTADOS.....	7
2.1	Sobre los controles aplicados en el proceso de canje de deuda interna.....	7
2.2	Sobre los informes técnicos que sustentan las propuestas de canje de deuda interna. ....	8
2.3	Sobre la confiabilidad y seguridad del sistema o aplicación utilizada en el proceso de canje de deuda interna. ....	10
3	CONCLUSIÓN .....	11
4	RECOMENDACIONES .....	12



## RESUMEN EJECUTIVO

### ¿QUÉ EXAMINAMOS?

La presente Auditoría tiene como propósito verificar si el proceso de gestión de canjes de deuda interna que realiza la Tesorería Nacional dispone de controles válidos y suficientes, según el bloque de legalidad, para el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2022 al 31 de octubre de 2023, ampliándose cuando se consideró necesario.

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Este estudio de auditoría es importante debido a que la Ley No. 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), en su artículo 60, indica que la Tesorería Nacional será el órgano rector del Subsistema de Tesorería y coordinará el funcionamiento de todas las unidades y dependencias que lo conforman. Asimismo, en el artículo 61, inciso c) de la Ley 8131 citada, se establece entre las atribuciones de la Tesorería Nacional, procurar el rendimiento óptimo de los recursos financieros del tesoro público.

### ¿QUÉ ENCONTRAMOS?

La Tesorería Nacional no dispone de un procedimiento que se ajuste adecuadamente a las actividades que actualmente se ejecutan como parte del proceso análisis y control interno para la gestión de canjes de deuda interna. De igual forma, algunas actividades de control que sirven para respaldar y sustentar las propuestas de canje de deuda interna, no se están realizando de acuerdo con lo que establece el bloque de legalidad vigente.

Por otra parte, la información generada por el proceso no cuenta con mecanismos robustos para asegurar el control de los accesos al activo de información y garantizar la seguridad y confiabilidad de los registros.



## ¿QUÉ SIGUE?

En el informe se presenta un apartado que contiene recomendaciones, para colaborar con la Administración en el fortalecimiento de algunas actividades de control interno que deben realizarse para asegurar integralmente el control, la seguridad de la información y la confiabilidad del proceso para la gestión de canjes de deuda interna.





# 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

Verificar si el proceso de gestión de canjes de deuda interna que realiza la Tesorería Nacional dispone de controles válidos y suficientes, según el bloque de legalidad.

## 1.3 Alcance

El estudio comprende la revisión de las actividades de control relacionadas con el proceso de gestión de canje de deuda interna, en relación con la calidad de la información, así como, la integridad y confiabilidad de las herramientas de registro utilizadas para el respaldo de la gestión.

El periodo evaluado comprende del 01 de enero del 2022 al 31 de octubre de 2023, ampliándose cuando se consideró necesario.

## 1.4 Criterios de evaluación

Los criterios de evaluación fueron comunicados el 08 de diciembre de 2023, al Sr. José Antonio Vásquez Rivera, Tesorero Nacional.

Los criterios de evaluación son los siguientes:

- Ley General de Control Interno N°8292.
- Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE).
- Política Específica de Seguridad de la Información (MH-DOM-PRO01-POL-002).
- Reglamento Organización de la Tesorería Nacional N°38263-H.
- Políticas Generales de Gestión de Deuda Interna del Gobierno Central.



## 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.

## 1.6 Comunicación de resultados

Mediante el oficio N° MH-AI-OF-0012-2024 del 12 de enero de 2024 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 formal de resultados se realizó el 16 de enero de 2024 a los señores José Antonio Vásquez Rivera, Tesorero Nacional; Mauricio Arroyo Rivera, Subtesorero Nacional; Waleska Aguilar Guzmán, Directora de la Dirección de Activos y Pasivos; y Melissa Solano Ocampo, Jefe del Departamento de Atención de la Deuda del Gobierno Central, todos de la Tesorería Nacional.

Las observaciones realizadas en la reunión 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<sup>1</sup>).

## 1.8 Generalidades

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), en su artículo N° 60, la Tesorería Nacional será el órgano rector del Subsistema de Tesorería y coordinará el funcionamiento de todas las unidades y dependencias que lo conforman. Asimismo, en el artículo N° 61, inciso j) de la Ley N° 8131 citada, se establece entre las atribuciones de la Tesorería Nacional, definir los procedimientos de

---

<sup>1</sup> Publicado en el Alcance N° 202 a La Gaceta N° 181 del 23 de setiembre de 2022.



emisión, colocación y redención de la deuda interna del Gobierno de la República.

El Decreto Ejecutivo N° 38263-H<sup>2</sup> del Reglamento de Organización de la Tesorería Nacional, dispone en el artículo N° 34, que la Dirección de Gestión de Activos y Pasivos, tiene como objetivo procurar la adecuada gestión del endeudamiento requerido por el Gobierno Central al menor costo posible dentro de un nivel prudente de riesgo, que permita además, el desarrollo del mercado de deuda de Gobierno Central; y una gestión de las colocaciones de recursos líquidos atendiendo políticas definidas en procura del mayor rendimiento dentro de un nivel de riesgo definido.; por otro lado, el artículo N°40 detalla las funciones del Departamento de Atención de la Deuda del Gobierno Central, en donde se destaca que su objetivo es obtener el financiamiento por medio de las captaciones al mercado financiero e instituciones públicas.

## 2 RESULTADOS

### 2.1 Sobre la documentación del proceso de canje de deuda interna.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE, en cuanto a exigencia de confiabilidad y oportunidad de la Información señalan lo siguiente:

#### *4.4.1. Documentación y registro de la gestión institucional.*

*El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda.*

Sobre el particular, el procedimiento MH-TN-PRO02-PCD-015<sup>3</sup> de Canje de Deuda Interna de valores estandarizados, que se encuentra

<sup>2</sup> Publicado en La Gaceta N° 70 del 9 de abril de 2014.

<sup>3</sup> MH-TN-PRO02-PCD-015 Canje de Deuda Interna de valores estandarizados, versión 01 del 19 de abril de 2021.



vigente en la Tesorería Nacional, contiene elementos que no están acorde con algunas actividades que se ejecutan actualmente.

Lo anterior, se debe a que dicho procedimiento no está actualizado y oficializado de acuerdo con los cambios que se vienen adicionando, producto del proceso de revisión constante que mantiene la Tesorería Nacional con la Contraloría General de la República, para asegurar el proceso de canje de deuda interna.

Esta situación podría impactar la estructura de control interno de la Dependencia y del proceso de Canje de Deuda, ya que podría debilitar el compromiso de calidad y eficacia en el respaldo de las operaciones realizadas, así como el cumplimiento del bloque de legalidad vigente.

## 2.2 Sobre los informes técnicos que sustentan las propuestas de canje de deuda interna

El procedimiento MH-TN-PRO02-PCD-015 Canje de Deuda Interna de valores estandarizados, establece las siguientes actividades:

### *“5.3. (Profesional 2 y/o 3)*

*–Elaborar el informe técnico de canje en donde se visualicen los números de series propuestos (compra y venta) para el canje y remitir por correo electrónico al Coordinador... /*

*Este informe incluirá al menos los siguientes elementos:*

- 1. Series a canjear,*
- 2. Secuencia u orden de los procesos a realizar compra o la venta.*
- 3. Definición el precio único o el precio ofrecido para cada proceso,*
- 4. La justificación de que la transacción realizada implica un mejoramiento en las finanzas públicas (...)*

### *5.4. (Coordinador)*

*–Revisar, aprobar el informe técnico, para el canje...”*



*d) Asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley...//”*

Con respecto a lo anterior, el documento denominado “Informe Técnico de Canje” que forma parte del proceso de documentación y análisis de las propuestas de Canje de Deuda, según el orden de las actividades establecidas, no se realiza conforme se instruye en el procedimiento de Canje de Deuda Interna vigente, el cual exige que se elabore un informe técnico previo a la confección de la Propuesta de Canje y por ende, antes del evento de Canje y no de forma posterior o de manera consolidada de todo el proceso.

El informe técnico, según lo dicta el procedimiento debe ser aprobado por la Jefatura del Departamento de Atención de la Deuda del Gobierno Central y es independiente de cualquier otro informe elaborado en otros momentos del proceso. En la siguiente tabla, se observa el detalle de los días transcurridos entre la fecha de realización del evento de canje y la fecha de firma de los informes.

**Tabla N°1. Diferencia en días entre la fecha programada para el evento de Canje de Deuda y la fecha en que finalmente se emite el informe donde consta el análisis técnico que lo respalda. Para el periodo comprendido entre el 1 de enero del 2022 y el 31 de octubre de 2023.**

Trimestre	Número de Informe	Fecha canje (A)	Moneda de negociación	Fecha de firma de informe (B)	Diferencia en días (A-B)
I-2022	01-2022	14/2/2022	Dólares	22/2/2022	8
	02-2022	21/3/2022	Colones	8/4/2022	18
	03-2022	21/3/2022	Dólares	8/4/2022	18
II-2022	04-2022	16/5/2022	Colones	30/5/2022	14
	05-2022	16/5/2022	Dólares	30/5/2022	14
	06-2022	13/6/2022	Colones	30/6/2022	17
III-2022	06-2022*	8/8/2022	Colones	5/9/2022	28
	07-2022	8/8/2022	Dólares	5/9/2022	28
IV-2022	08-2022	14/11/2022	Colones	23/11/2022	9
I-2023	01-2023	30/1/2023	Colones	1/3/2023	30
	02-2023	27/3/2023	Colones	16/5/2023	50
	03-2023	27/3/2023	Dólares	16/5/2023	50
II-2023	06-2023	12/6/2023	Colones	8/9/2023	88
	07-2023	12/6/2023	Dólares	8/9/2023	88
III-2023	08-2023	31/7/2023	Colones	15/8/2023	15
	09-2023	31/7/2023	Dólares	10/8/2023	10
	13-2023	4/9/2023	Colones	14/9/2023	10
	14-2023	4/9/2023	Dólares	14/9/2023	10



Trimestre	Número de Informe	Fecha canje (A)	Moneda de negociación	Fecha de firma de informe (B)	Diferencia en días (A-B)
IV-2023	18-2023	9/10/2023	Dólares	1/11/2023	23
	19-2023	9/10/2023	Colones	1/11/2023	23

\* El número de informe se duplicó en el origen.

**Fuente:** Elaboración propia con base en la información aportada por parte de la Tesorería Nacional durante la elaboración del estudio.

Lo anterior se debe a una debilidad dentro de la labor de supervisión que debe velar por el cumplimiento de lo establecido y oficializado en el procedimiento vigente, que incorpora este tipo de puntos de control para evidenciar y respaldar las decisiones que se toman, conforme avanza el proceso de elaboración de la propuesta técnica de Canje de deuda interna y como respaldo previo del alcance del evento de canje.

Si bien se observa que se realizan gestiones de revisión, análisis técnico y justificaciones previas a la operación de canje de deuda que se realiza, estas quedan documentadas y oficializadas mediante correos y otros documentos, pero no constituyen un “Informe Técnico” formal y con la respectiva aprobación, según se indica en el procedimiento citado.

La condición mencionada podría incidir en el riesgo de que se materialice alguna omisión o error en los análisis técnicos de las propuestas para canje de deuda interna y que, posteriormente, dicho error u omisión genere un eventual impacto en el resultado del proceso de canje.

### 2.3 Sobre la confiabilidad y seguridad del sistema o aplicación utilizada en el proceso de canje de deuda interna

La Política Específica de Seguridad de la Información (MH-DOM-PROO1-POL-002) establece en cuanto a seguridad, lo siguiente:

#### *“6.5.7.3. Seguridad de la Documentación del Sistema*

*Para la documentación de los sistemas que contiene información sensible, se tienen las siguientes pautas para su protección:*

*a. Almacenar la documentación del sistema de tal forma que esta esté accesible en tiempo y forma al personal autorizado.*



*b. Restringir el acceso a la documentación del sistema al personal estrictamente necesario, debe llevarse el control de las personas autorizadas y el registro de acceso a la misma (sic)."*

Los registros de información del proceso de Canje de Deuda Interna, que se elaboran a lo interno de la Tesorería Nacional, se mantienen y trabajan en la herramienta ofimática de Excel, la cual no cuenta con los controles necesarios para brindar seguridad razonable para mitigar los riesgos de accesos no autorizados al activo de información, así como, garantizar razonablemente su seguridad y confiabilidad.

Es importante señalar que, si bien la información oficial relacionada con los eventos de Canje se encuentra disponible y de manera oficial en los sistemas externos de registro del BCCR y tiene las garantías sobre de la información que ofrece dicha entidad, es de suma importancia que también la información que mantiene y utiliza la Tesorería Nacional para la generación de estadísticas, informes y/o gráficos, cumpla de igual manera con los mecanismos de seguridad implementados a nivel institucional.

Lo antes mencionado, se debe a que el Departamento de Atención de la Deuda Interna del Gobierno Central no ha implementado la política MH-DOM-PROO1-POL-002 Política Específica de Seguridad de la Información que se ha venido impulsando por parte de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación.

Esta situación podría generar el riesgo que se puedan alterar registros, lo que eventualmente podría hacer incurrir en error a la Administración y a su vez ocasionar riesgo de fallo, pérdida o fraude.

### 3 CONCLUSIÓN

La Tesorería Nacional dispone de controles válidos y suficientes para el proceso de gestión de canjes de deuda interna, no obstante, se identificaron oportunidades de mejora, relacionadas con la actualización del procedimiento de acuerdo con el orden y forma en que se ejecutan algunas de las actividades. En este sentido, se observa que elementos como el informe técnico que sustenta las propuestas de canje de deuda interna, no se realiza de manera previa a la presentación de la propuesta final de canje, tal y como se



encuentra establecido en el bloque de legalidad vigente y de acuerdo con las sanas prácticas.

En cuanto a la seguridad y confiabilidad de los activos de información, es importante que la Tesorería Nacional tome las acciones pertinentes para que se ajusten a las políticas emitidas por la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación del Ministerio de Hacienda, para mitigar el riesgo de que los datos puedan verse expuestos un manejo inadecuado, sustracción o pérdida, dejando a la Administración sin información importante para la gestión de la liquidez del Estado.

## 4 RECOMENDACIONES

### Al Tesorero Nacional:

**4.1.** Actualizar, oficializar y comunicar el procedimiento MH-TN-PROO2-PCD-015 de Canje de Deuda Interna de valores estandarizados, de forma tal que esté de acuerdo con el orden y las actividades de control realizadas actualmente en el proceso.

Para acreditar su cumplimiento se debe remitir a la Auditoría Interna a más tardar el 30 de abril del 2024, una certificación en donde se acredite el cumplimiento de la recomendación, junto con la evidencia respectiva. Ver punto 2.1 del presente informe.

**4.2.** Definir, oficializar y comunicar en los procedimientos internos respectivos, los instrumentos necesarios para fortalecer los puntos de control relacionados con el respaldo de la gestión de canjes de deuda pública.

Para acreditar su cumplimiento se debe remitir a la Auditoría Interna a más tardar el 30 de abril del 2024, una certificación en donde se acredite el cumplimiento de la recomendación, junto con la evidencia respectiva. Ver punto 2.2 del presente informe.

**4.3.** Definir, oficializar y comunicar en los procedimientos respectivos las actividades de control necesarias para asegurar razonablemente que, en el proceso de Canje de deuda interna, se cumpla con la política MH-DOM-PROO1-POL-002 Política Específica de Seguridad de la Información.



Para acreditar su cumplimiento se debe remitir a la Auditoría Interna a más tardar el 1 de julio del 2024, una certificación en donde se acredite el cumplimiento de la recomendación, junto con la evidencia respectiva. Ver punto 2.3 del presente informe.

**Ronald Fernández Romero**  
**Director**

**José Fco. Escobedo  
Valerio**  
**Profesional Auditoría**  
**Unidad de Auditoría de**  
**Egresos**

**Natalia Mora Sánchez**  
**Coordinadora**  
**Unidad de Auditoría de**  
**Egresos**



## ANEXO N°1

### COMENTARIOS RECIBIDOS DURANTE LA COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

Comentarios	Valoración
<p>La señora Melissa Solano Ocampo, indica que, en cuanto al procedimiento de Canje de Deuda, la nueva versión ya se encuentre lista y con los cambios incorporados, por lo que estima que muy pronto se estaría oficializando y por ende cumpliendo con una de las recomendaciones del estudio.</p>	<p>No se hacen comentarios al respecto.</p>
<p>La señora Waleska Aguilar Guzmán, indica que en estos informes no se reconoce el trabajo realizado e indica no estar de acuerdo con la causa señalada para del resultado No.2, debido a que, en el proceso estudiado, se realizan todas las gestiones cumpliendo con las debidas aprobaciones y revisiones, existiendo un análisis técnico y justificaciones previas a la operación de canje de deuda que se realiza, los cuales quedan documentados y oficializados mediante correos e informes en formato pdf “propuesta” enviados y firmados por los señores Tesoreros, siendo considerados como informes técnicos previos al canje. Los retrasos en la formalización y firma de los informes de los canjes obedecen a la falta de personal en el Departamento de Atención de Deuda, el alto volumen en la operativa en ese mismo departamento y de la necesidad de conocer los resultados finales de la operación para incorporarlos en el informe de la operación, situaciones</p>	<p>La Auditoría Interna indica que es de interés señalar las oportunidades de mejora en procura de fortalecer los puntos de control del proceso.</p> <p>Sobre el informe técnico, se aclara que el punto de control incluido en el procedimiento, no se está realizando según se tiene documentado, por lo que se requiere ajustar las acciones con respecto al procedimiento. La Auditoría Interna considera que este control es relevante en ese punto del proceso, por lo que debería aplicarse, independientemente de la elaboración de otros informes.</p>



Comentarios	Valoración
<p>que explican los retrasos en las fechas. Asimismo, el procedimiento de canjes en mención no ha sido actualizado, como se le explicó ampliamente en las sesiones de trabajo al señor José Francisco Escobedo Valerio, debido a que se mantenía en discusión con la Contraloría General de la República, el cumplimiento de la disposición 4.6 del Informe DFOE-SAF-IF-00024-2020. La recomendación respecto a los informes técnicos contemplados en el procedimiento vigente debe orientarse a que sean tomados en cuenta, debido a que el Departamento de Atención de Deuda realiza dos tipos de informes y propuestas técnicas, unos previos a la operación y los otros, posterior a estas, que contempla los resultados alcanzados y su impacto en el portafolio de la deuda pública del Gobierno Central.</p>	
<p>Respecto a la recomendación #3 de la presentación hecha por los funcionarios de la Auditoría Interna, la señora Waleska Aguilar Guzmán, menciona que la información oficial relacionada con los eventos de Canje se encuentra en los sistemas de registro en el SINPE del BCCR, la cual es la fuente oficial y tiene la garantía de confiabilidad, seguridad y trazabilidad de la información. La información que mantiene la TN en sus hojas de trabajo es utilizada para la generación de estadísticas, informes, gráficos, etc. las cuales se mantienen efectivamente en Excel, pero no es la fuente oficial. La recomendación indicada por la AI se refiere a la información de las</p>	<p>La Auditoría Interna señala que efectivamente el resultado y la respectiva recomendación se refieren únicamente a la información que es propiedad y responsabilidad del Ministerio de Hacienda. Se consideró lo indicado en la versión final de este informe para una mejor comprensión.</p>



Comentarios	Valoración
<p>operaciones disponible en las hojas de trabajo de la TN como la fuente oficial. Se indica por parte de Tesorería que sí hay que reconocer que hay brechas en términos de análisis de data y los instrumentos que se utilizan; pero que se está en un proceso paulatino para efectos de mejorar en estos temas de análisis considerando los recursos disponibles de la Dirección.</p>	
<p>Indica la señora Waleska Aguilar que considera necesario que se realicen las aclaraciones en el informe sobre el Proceso de gestión de canjes de deuda interna utilizado por la Tesorería Nacional, que fueron mencionadas tanto en la reunión de presentación de las recomendaciones como en las sesiones de trabajo con los funcionarios a cargo del estudio</p>	<p>Esta Auditoría Interna no tiene comentarios al respecto.</p>

**Fuente:** Acta de comunicación de resultados del estudio No. 2023-034 del 16 de enero de 2024.