

**Dirección General de Auditoría**

**Departamento Auditoría MTSS**

DGA-AMTSS-IESP-3-2020

Estudio del Sistema de Control Interno del Bono Proteger respecto a la gestión del subsidio conforme lo establecido en la Ley 9840

2020

---

## CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO.....	3
1. INTRODUCCIÓN.....	4
1.1. Origen del Estudio .....	4
1.2. Objetivo General.....	4
1.3. Recordatorio .....	4
1.4. Alcance.....	5
1.5. Antecedentes.....	5
1.6. Normas Técnicas.....	6
1.7. Metodología Aplicada .....	6
1.8. Limitaciones.....	7
1.9. Presentación de resultados .....	7
2. ANÁLISIS Y RESULTADOS .....	8
2.1. Protocolos Base de Datos COVID-19.....	8
2.2. Consentimiento informado.....	9
2.3. Centralización de funciones .....	10
3. CONCLUSIONES .....	12
4. RECOMENDACIONES.....	13

## **RESUMEN EJECUTIVO**

El propósito de la auditoría fue verificar el Sistema de Control Interno del Bono Proteger respecto a la gestión del subsidio conforme lo establecido en la Ley 9840, Protección a las personas trabajadoras durante la emergencia nacional COVID-19.

El Ministerio, ante la declaratoria de emergencia por la enfermedad COVID-19, se enfrenta al reto de crear y ofrecer servicios virtuales que coadyuven en la toma de decisiones mediante un sistema tecnológico, veraz, oportuno y robusto que le facilite la gestión para otorgar el Bono Proteger. Por ello, esta Dirección General de Auditoría, en cumplimiento a la Ley 9840, ejecuta el presente informe.

Con base al trabajo realizado, se determinaron aspectos relacionados con el Sistema Control Interno que se consideran susceptibles de mejora, las cuales detallan en este Informe.

Por lo anterior, se finaliza con las recomendaciones correspondientes para que se realicen las gestiones pertinentes que garanticen la transparencia y el apego a lo estipulado en la Ley N° 9840 y a los Protocolos establecidos para el manejo de las Bases de Datos.

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Origen del Estudio

El origen del estudio es en atención a lo estipulado en el artículo 3, de la Ley 9840, Protección a las personas trabajadoras durante la emergencia nacional covid-19, a saber:

*Será responsabilidad de las auditorías internas, de cada una de las instituciones que realizan el pago, efectuar estudios recurrentes durante el tiempo que dure el otorgamiento de los subsidios, en los que se evalúen la gestión y entrega del subsidio, los resultados obtenidos y la identificación de eventuales responsabilidades.*

### 1.2. Objetivo General

Evaluar el Sistema de Control Interno del Bono Proteger respecto a la gestión del subsidio conforme lo establecido en la Ley 9840, Protección a las personas trabajadoras durante la emergencia nacional covid-19

### 1.3. Recordatorio

La Contraloría General de la República (en adelante CGR) recomienda se citen textualmente el contenido de los Artículos N° 37, 38 y primer párrafo del 39 de la Ley General de Control Interno:

*“Artículo 37: Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.*

*Artículo 38: Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.*

*La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el Capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.*

*Artículo 39: Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios”.*

#### 1.4. Alcance

El alcance del estudio corresponde a la evaluación de las acciones ejecutadas por la Administración Superior en relación a puntos específicos contenidos en el Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Continuum Datacenter S.A, relacionados con el manejo de las bases de datos generadas en el proceso de solicitud del Bono Proteger

#### 1.5. Antecedentes

Mediante el Decreto N° 42227 - MP-S, Decreto de Emergencia Nacional por la enfermedad COVID-19, publicado en el Alcance 46 a la Gaceta 51, del 16 de marzo de 2020, el Poder Ejecutivo se emite la declaratoria de emergencia nacional, conforme lo indica su artículo N° 1:

*“Artículo 1.-Se declara estado de emergencia nacional en todo el territorio de la República de Costa Rica, debido a la situación de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19.”*

Posteriormente, a los veintidós días del mes de abril del 2020 se publica la Ley N° 9840, Ley de Protección a las personas trabajadoras durante la emergencia nacional COVID-19, la cual en su artículo 1, establece lo siguiente:

*“ARTÍCULO 1-Se crea un subsidio para la atención de la condición de desempleo, suspensión temporal del contrato de trabajo o reducción de jornadas laborales, en favor de las personas trabajadoras del sector privado, los trabajadores informales y los trabajadores independientes que hayan visto sus ingresos afectados a consecuencia de la entrada en vigencia del decreto ejecutivo 42227-MP-S, publicado en el alcance 46, de 16 de marzo de 2020 y de las medidas adoptadas por las autoridades nacionales durante la fase de respuesta y rehabilitación de la emergencia por el virus COVID-19.”*

El artículo N° 2, de esta Ley, define, además, las personas que pueden ser beneficiarias del subsidio,

*“ARTÍCULO 2-Podrán ser beneficiarias de este subsidio, en el marco del Plan Proteger, las personas que, durante el período indicado en el artículo 4 de la presente ley:*

- a) Pierdan su empleo, salvo que el despido sea con responsabilidad de la persona trabajadora.*
- b) Se les reduzca su jornada laboral.*
- c) Se les suspenda su contrato de trabajo.*

d) *Quienes, siendo personas trabajadoras independientes o trabajadoras informales, hayan visto reducidos sus ingresos.*

e) *Las personas que durante este período se encuentran en mayor vulnerabilidad, por su condición de pobreza o pobreza extrema y que actualmente no están atendidas por otros programas y subsidios del Estado.”*

Esta normativa establece, además, en su artículo N° 3, la responsabilidad de las auditorías internas, de las instituciones que realizarán los pagos del “Bono Proteger”

*ARTÍCULO 3- ...”Será responsabilidad de las auditorías internas, de cada una de las instituciones que realizan el pago, efectuar estudios recurrentes durante el tiempo que dure el otorgamiento de los subsidios, en los que se evalúen la gestión y entrega del subsidio, los resultados obtenidos y la identificación de eventuales responsabilidades.”*

Al respecto y en atención de las responsabilidades otorgadas en dicha Ley, y en apego al artículo 22 de la Ley General de Control Interno (LGCI), esta Dirección General de Auditoría en lo que respecta a nuestra competencia de asesorar y advertir a la Administración Activa, ha emitido el Oficio de Asesoría MTSS-DGA-OFA-1-2020, del 22 de abril del 2020, “Asesoría Sistema de Control Interno” y el Oficio de Advertencia MTSS-DGA-AD-1-2020, del 6 de mayo del 2020, relacionado con “Aspectos a considerar entorno al Bono Proteger”, ambos dirigidos a la Licenciada Geannina Dinarte Romero, Ministra de Trabajo y Seguridad Social.

## **1.6. Normas Técnicas**

Las actividades ejecutadas se realizaron de conformidad con la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.

## **1.7. Metodología Aplicada**

Se utilizó lo dispuesto en la Ley 8292 “Ley General de Control Interno”, Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público (R-DC-119-2009), Normas de Control Interno para el Sector Público (R-CO-9-2009), Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-064-2014).

Se realizaron solicitudes de información mediante correo electrónico y video conferencias, procediendo a analizar el contenido de las mismas y evaluar su nivel de cumplimiento en apego a las sanas prácticas de un correcto sistema de control interno.

Se analizó específicamente el Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Continuum Datacenter S.A, el Protocolo del manejo de datos del MTSS 2020 y el Protocolo Manejo Responsable de la Base de Datos Generada por la Emergencia COVID19, en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

---

## **1.8. Limitaciones**

Es importante incluir dentro de este apartado el corto tiempo otorgado a esta Dirección General de Auditoría (en adelante DGA), establecido en la Ley 9840, para ejecutar los procesos de Planificación, Examen y Comunicación de Resultados necesarios para cumplir con la emisión del informe requerido, lo que limita la gama de pruebas a realizar y su nivel de profundidad.

## **1.9. Presentación de resultados**

El presente informe se expuso a la administración el día 26 de Mayo del 2020 a las 08:00 am de manera verbal, en presentación celebrada de forma virtual por medio de video conferencia, en presencia de la Auditoría la Licda. Andrea Umaña Salazar, La Licda. Victoria Ríos Quintero y el Lic. Héctor Gutiérrez Bejarano, por parte de la Administración se contó con la presencia de Licda. Geannina Dinarte Romero, Licda Natalia Álvarez Rojas, Licda. Priscila Gutiérrez Campos, Licda Jensie Bolaños Vega, Lic. Andrés Arias Rodríguez, Lic. Marcos Solano Chacón.

## 2. ANÁLISIS Y RESULTADOS

### 2.1. Protocolos Base de Datos COVID-19

La Dirección General de Auditoría corroboró que la Administración Superior no involucró formalmente al Departamento de Tecnologías de Información y Comunicación del Ministerio (DTIC) en los procesos del desarrollo, implementación, administración del Sistema Gestor COVID-19, de la base de datos generada en el funcionamiento del mismo y del accionar del Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Continuum Datacenter S.A., conforme a lo estipulado en los protocolos:

- a. Protocolo del manejo de datos del MTSS 2020
- b. Protocolo Manejo Responsable de la Base de Datos Generada por la Emergencia COVID19, en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Al respecto, el Protocolo Manejo Responsable de la Base de Datos Generada por la Emergencia COVID19, en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, señala:

#### **Administración y uso de la información**

*La instancia encargada de la elaboración del Protocolo del manejo responsable de datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es el Departamento de Tecnologías de la Información y comunicación DTIC.*

*El alcance del presente Protocolo y sus recomendaciones se extiende a toda la información contenida en las bases de datos y archivos electrónicos que por su naturaleza estén contenidos en estas, que existen en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.*

#### **Objetivo**

*Establecer los lineamientos que orienten los procedimientos establecidos en el MTSS y las actuaciones de todos y cada uno de los colaboradores de las actividades de la Bases de Datos en consecuencia a la recolección, actualización, almacenamiento, uso, circulación, supresión y, en general, toda actividad que implique el tratamiento de los datos personales a nivel tecnológico.*

#### **Alcance**

*Todos los procesos, operaciones y personal del MTSS que participe en cualquiera de las etapas de recolección, conocimiento, custodia y tratamiento de datos personales a nivel tecnológico.*

La premura de la emergencia producto del COVID-19 y la necesidad Gubernamental de ofrecer una respuesta rápida a la población trabajadora afectada a nivel nacional, conllevó a

la toma de decisiones aceleradas en detrimento de procedimientos y responsabilidades establecidas en los Protocolos creados para garantizar un adecuado sistema de control interno.

Al no contar el Ministerio con una participación formal del DTIC, en los procesos anteriormente señalados, impide establecer una seguridad razonable de la administración a la base de datos generada de las solicitudes del Bono Proteger.

Lo anterior a pesar de existir un convenio que regula su administración, ya que si bien, la Empresa Continuum Data Center S.A se especializa y cuenta de sobremanera con la capacidad de ejecutar este tipo de administraciones, el Ministerio no contó con una contraparte técnica que pudiese realizar validaciones o pruebas internas que le permitiesen determinar la correcta ejecución del Sistema Gestor y de la administración de la base de datos generada en torno al Bono Proteger.

## **2.2. Consentimiento informado**

Esta Dirección General de Auditoría corroboró que en el Consentimiento Informado del formulario de solicitud del Bono Proteger, se estipula como único destinatario de los datos ahí suministrados al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en adelante denominado MTSS, y al Instituto Mixto de Ayuda Social, en adelante IMAS y, a su vez, que la misma solamente podrá ser consultada por sus funcionarios, debidamente acreditados para tales fines, omitiendo indicar en forma clara y transparente a los solicitantes lo suscrito en el Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Continuum Datacenter S.A, en donde el Ministerio faculta a un tercero al acceso y Administración de esta base de datos.

Al respecto, en Consentimiento Informado incluido dentro del Formulario de Solicitud publicado en la página web del Ministerio se estipula:

"El abajo firmante autoriza de manera libre, inequívoca, específica e informada al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en adelante denominado MTSS, y al Instituto Mixto de Ayuda Social, en adelante IMAS para que, de conformidad con la Ley No. 8968 de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales:

c) Además, manifiesto que he sido puesto en conocimiento que la recopilación los datos aquí suministrados y los que requiera consultar, según lo indicado en el apartado anterior, se realiza en las siguientes condiciones:

...b. Que dicha información tendrá como único destinatario al MTSS y al IMAS, y solamente podrá ser consultada por sus funcionarios, debidamente acreditados para tales fines.

Por otro lado, se observa que en la Cláusula primera del Convenio se establece su objetivo general como:

*Facilitar la intermediación tecnológica y las herramientas en cuanto a conectividad, almacenamiento, tratamiento, conservación, captura y calidad de la información que suministren las personas vinculadas al Programa Nacional de Empleo, a propósito del Subsidio Temporal de Empleo en Casos de Emergencia Nacional, todo en total cumplimiento de la Ley de Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales, Ley No. 8968 del 7 de julio de 2011. (El subrayado no es parte del original).*

Lo anterior, a su vez, se puede considerar como el resultado de la premura ante emergencia producto del COVID-19 y la necesidad Gubernamental de ofrecer una respuesta rápida a la población trabajadora afectada a nivel nacional.

El ser omisos en el contenido del Consentimiento Informado del formulario de solicitud del Bono Proteger expone al Ministerio a las sanciones estipuladas en la Ley 8968, Protección de la persona ante el tratamiento de sus datos personales y podría afectar la imagen del Ministerio en su deber de transparencia ante eventuales reclamos de solicitantes del Bono Proteger.

### 2.3. Centralización de funciones

Esta Dirección General de Auditoría corroboró la centralización de funciones incompatibles en el Lic. Marco Solano Chacón, Director de la Dirección Nacional de Empleo, entorno a la funcionalidad del proyecto Bono Proteger.

Lo anterior por cuanto, se confirma su función no sólo como Administrador de la Base de Datos, sino de todo el proceso inicial en torno al proyecto Bono Proteger, a saber:

1. Contacto formal con la empresa
2. Supervisor de ejecución de procesos en el sistema.
3. Validador de los procesos ejecutados en el mismo.

Al respecto, las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), en el Capítulo II Normas de sobre Ambiente de Control, señala:

*2.5.3 Separación de funciones incompatibles y del procesamiento de transacciones, señala:*

*El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que las funciones incompatibles, se separen y distribuyan entre los diferentes puestos; así también, que las fases de autorización, aprobación, ejecución y registro de una transacción, y la custodia de activos, estén distribuidas entre las unidades de la institución, de modo tal que una sola persona o unidad no tenga el control por la totalidad de ese conjunto de labores.*

*Cuando por situaciones excepcionales, por disponibilidad de recursos, la separación y distribución de funciones no sea posible debe fundamentarse la causa del impedimento. En todo caso, deben implantarse los controles alternativos que aseguren razonablemente el adecuado desempeño de los responsables.*

Dicha centralización de funciones se establece por ser el Lic Solano Chacón el Director de la Dirección Nacional de Empleo y, a que, el proyecto Bono Proteger se ejecuta dentro del programa PRONAE, el cual está relacionado con la Universidad Invenio, propiedad de la Empresa Continuum Data Center.

La centralización de funciones incompatibles no permite determinar la razonabilidad de las funciones ejecutadas relacionadas al Proyecto Bono Proteger, maximizando el riesgo:

1. Incumplimiento de la normativa vigente, debilitando el sistema de control interno y de los protocolos emitidos.
2. Omisión en la detección de errores en las transacciones ejecutadas.
3. Determinación de un posible conflicto de intereses.

### 3. CONCLUSIONES

Esta Auditoría verificó el cumplimiento del Sistema de Control Interno aplicado al proceso del manejo de las bases de datos generadas por las solicitudes del Bono Proteger y concluye que el Sistema de Control Interno es medio; por cuanto, a pesar de que el Ministerio cuenta con varios instrumentos que regulan su actuar, los mismos se contraponen entre sí en los puntos señalados en este informe.

#### 4. RECOMENDACIONES

Al Despacho de la Ministra

- Girar instrucciones y dar seguimiento oportuno, a quien corresponda, para que se cumplan las recomendaciones contenidas en este Informe. En un mes plazo una vez recibido este informe.
- Solicitar por escrito a quien corresponda, que se ingrese el Plan de Acción con las actividades correspondientes, conforme los plazos establecidos, que muestre las acciones que se ejecutarán para cumplir las recomendaciones contenidas en este Informe. En un mes plazo una vez recibido este informe.
- Girar instrucciones a quien corresponda y dar el seguimiento oportuno para que se registren en el Sistema Argos la evidencia correspondiente del cumplimiento de las recomendaciones emitidas en este Informe. En un mes plazo una vez recibido este informe.
- Girar las instrucciones y dar el seguimiento correspondiente para que se incluya al DTIC del Ministerio en los procesos tecnológicos relacionados con el Bono Proteger, según los protocolos creados para este fin. En un mes plazo una vez recibido este informe.
- Girar las instrucciones y dar el seguimiento correspondiente para que se subsane la omisión señalada en el Consentimiento informado de los solicitantes del Bono Proteger. En un mes plazo una vez recibido este informe.
- Establecer los niveles de autorización, aprobación, ejecución y registro de todas las transacciones que garanticen la segregación de funciones incompatibles entorno al proyecto Bono Proteger. En un mes plazo una vez recibido este informe.

Oficializado por medio del oficio DGA-AMTSS-IESP-3-2020 \_\_\_\_\_