

Dirección General de Auditoría

Departamento Auditoría MTSS

DGA-AMTSS-IESP-7-2020

Sistema de Control Interno del Bono Proteger respecto a la gestión y entrega del subsidio conforme lo establecido en la Ley N°9879

Agosto, 2020

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN	4
1.1. Origen del Estudio	4
1.2. Recordatorio	4
1.3. Objetivo General	4
1.4. Alcance	4
1.5. Normas Técnicas	5
1.6. Metodología Aplicada	5
1.7. Limitaciones	5
1.8. Antecedentes	5
1.9. Comunicación de Resultados	7
2. ANÁLISIS Y RESULTADOS	8
2.1. Documentación de Soporte	8
2.2. Requisitos bonos proteger	10
2.3. Planillas de Pago MTSS e IMAS	10
3. CONCLUSIONES	12
4. RECOMENDACIONES	13

RESUMEN EJECUTIVO

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (en adelante MTSS), ante la declaratoria de emergencia por la enfermedad COVID-19 y en el marco de la implementación del Proyecto Bono Proteger del Gobierno de la República, gestiona los recursos económicos asignados mediante la Ley N° 9879 “Segundo Presupuesto Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2020”, con el propósito de otorgar los subsidios correspondientes a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de otorgamiento, para resguardar la integridad y calidad de vida de las personas que se han visto mayormente afectadas por la pandemia.

El propósito de la auditoría fue verificar el Sistema de Control Interno del Bono Proteger respecto a la gestión y entrega del subsidio conforme lo establecido en la Ley N° 9879 Segundo Presupuesto Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2020 y Segunda Modificación Legislativa de la Ley N°9791.

Con base en la revisión realizada, se determinaron hallazgos asociados al Control Interno relacionados con documentación de soporte de la condición de los beneficiarios del Bono Proteger, bonos otorgados a extranjeros y planillas de pago del MTSS e IMAS, todos susceptibles de mejora.

Con el propósito de fortalecer el Sistema de Control Interno y contribuir a la oportuna toma de decisiones, se emiten recomendaciones orientadas a mejorar las gestiones pertinentes que garanticen la transparencia y apego a lo estipulado en el Decreto Ejecutivo N°42305 “Creación del Bono Proteger” y requisitos exigidos en la normativa atinente

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen del Estudio

El Estudio atiende lo estipulado en La Ley N°9879 “Segundo Presupuesto Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2020 y Segunda Modificación Legislativa de la Ley N°9791, Ley Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2020 y sus reformas”, que señala:

“La Auditoría interna del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), deberá efectuar estudios quincenales, durante el periodo de ejecución y liquidación del bono proteger...”

1.2. Recordatorio

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

1.3. Objetivo General

Evaluar el Sistema de Control Interno del Bono Proteger respecto a la gestión y entrega del subsidio conforme lo establecido en la Ley N°9879 “Segundo Presupuesto Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2020 y Segunda Modificación Legislativa de la Ley N°9791, Ley

Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2020 y sus reformas”.

1.4. Alcance

El Estudio evaluó las acciones ejecutadas por la Administración Superior en torno al Proyecto Bono Proteger, hasta la primera quincena del mes de agosto del año 2020.

1.5. Normas Técnicas

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

1.6. Metodología Aplicada

Se utilizó lo dispuesto en la Ley N°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 enviaron solicitudes de información mediante correo electrónico, procediendo a analizar el contenido de las respuestas con el fin de evaluar su nivel de cumplimiento, en relación con el Decreto Ejecutivo N° 42305 "Creación del Bono Proteger" y su apego a las sanas prácticas de control interno.

Se ejecutaron pruebas en las Planillas “bonos_nuevos_MTSS_auditoria” y “bonos_nuevos_IMAS”, de 56261 registros y 98086 registros, respectivamente, suministradas por la Dirección Nacional de Empleo (en adelante DNE).

El tratamiento de los datos obtenidos permitió desarrollar los hallazgos contenidos en el Apartado 2 de este Informe.

1.7. Limitaciones

Es importante indicar el corto tiempo otorgado a esta Dirección General de Auditoría (en adelante DGA), establecido en la Ley N°9879, para ejecutar los procesos de Planificación, Examen y Comunicación de Resultados necesarios para cumplir con la emisión del informe requerido, lo cual limita la gama de pruebas a realizar y su nivel de profundidad.

Además, esta DGA carece de una herramienta tecnológica, que permita de forma ágil el tratamiento y análisis de las Bases de Datos (en adelante BD), generadas en relación con el Proyecto Bono Proteger.

1.8. Antecedentes

El Decreto Ejecutivo N°42227 “Decreto de Emergencia Nacional por la enfermedad COVID 19” publicado en el Alcance N°46 a La Gaceta 51 del 16 de marzo de 2020, señala en el Artículo N°1 la declaratoria de emergencia nacional, a saber:

“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.”

El Decreto Ejecutivo N°42305 “Creación del Bono Proteger”, del 17 de abril del año 2020, en el Artículo N°1, señala lo siguiente:

Artículo 1.-Fin. Créase el Bono Proteger como una transferencia monetaria extraordinaria y temporal para contribuir con la protección social de los hogares afectados por el cambio en sus condiciones laborales y/o de ingresos como consecuencia de la Emergencia Nacional provocada por el COVID-19.”

Este Decreto establece, además, los lineamientos generales del procedimiento de solicitud y asignación del Bono Proteger, determina las responsabilidades institucionales, los criterios de priorización en la asignación de los recursos, mecanismos de validación, control, seguimiento, rendición de cuentas y resguardo de la información.

El Decreto Ejecutivo N°42305, en el Artículo N°5, define la población beneficiaria del Bono Proteger:

“Para solicitar el Bono Proteger, la persona deberá acreditar alguna de las siguientes situaciones como consecuencia del estado de emergencia nacional provocada por el COVID-19, a partir de la fecha de emisión del Decreto Ejecutivo N°42227-MP-S del 16 de marzo de 2020:

- a) Haber sido despedida o cesada.
- b) Haber sufrido un cambio en sus condiciones laborales por suspensión del contrato de trabajo, según lo dispuesto en los artículos 74 a 77 del Código de Trabajo, Ley N°2 del 27 de agosto de 1943 o por reducción de la jornada de trabajo conforme a lo establecido en la Ley Autorización de Reducción de Jornadas de Trabajo ante la Declaratoria de Emergencia Nacional, Ley N°9832 del 21 de marzo de 2020.
- c) Ser una persona trabajadora independiente formal que perdió su trabajo o con una disminución de sus ingresos.
- d) Ser una persona trabajadora informal o temporal que perdió su trabajo o con una disminución de sus ingresos”.

El Decreto Ejecutivo N°42329, del 29 de abril del 2020, reforma el Decreto N°42305 “Creación del Bono Proteger”, señalando en el Artículo N°3, lo siguiente:

“Modifíquese el inciso a) e inclúyase un párrafo final al artículo 5 del Decreto Ejecutivo N°42305-MTSS-MDHIS para que en adelante se lea de la siguiente manera:

- a) Haber sido despedida o cesada como consecuencia de la Emergencia Nacional provocada por COVID-19, entendiéndose este como un despido sin responsabilidad patronal...

...Además, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 inciso e) de la Ley N° 9840, tendrán acceso al bono financiado con los recursos asignados por el Ministerio de Hacienda producto de la recaudación establecida en los artículos 5 y 6 de esa ley, las personas que se encuentran en mayor vulnerabilidad, por su condición de pobreza o pobreza extrema y que actualmente no estén atendidas por otros programas y subsidios del Estado.”

El Decreto Legislativo N°9879, Ley N°9879 “Segundo Presupuesto Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico de 2020 y Segunda Modificación Legislativa de la Ley N°9791, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2020” publicado en el Alcance N°197 a La Gaceta N°186 del 29 de julio de 2020, incorpora recursos por el orden de ¢50.000.000.000,00 (cincuenta mil millones de colones exactos) para la ejecución del Bono Proteger.

Esta normativa incluye como responsabilidad de las Auditorías Internas, lo siguiente:

“La Auditoría Interna del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), deberá ejecutar estudios quincenales, durante el periodo de ejecución y liquidación del Bono Proteger. Estos Estudios de Auditoría deberán evaluar como mínimo toda la gestión y entrega del subsidio, los resultados obtenidos, los errores, inconsistencias y entregas incorrectas, así como la identificación de eventuales responsabilidades.”

Al respecto, esta DGA, en atención a las responsabilidades otorgadas en la Ley N°9879, párrafo segundo de la Clasificación de Gastos según su Objeto y en apego al Artículo N°22 de la Ley General de Control Interno (LGCI), en lo que respecta a la competencia de asesorar y advertir a la Administración Activa, ha emitido los siguientes productos:

1. Informe 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 9841” comunicado con Oficio MTSS-DGA-OFI-6-2020 del 26 de mayo del 2020
2. Informe DGA-AMTSS-IESP-4-2020 “Estudio del Sistema de Control Interno del Bono Proteger respecto a la gestión y entrega del subsidio conforme lo establecido en la Ley 9841” comunicado con Oficio MTSS-DGA-OFI-12-2020 del 26 de junio del 2020
3. Informe DGA-AMTSS-IESP-5-2020 “Estudio del Sistema de Control Interno del Bono Proteger respecto a la gestión y entrega del subsidio conforme lo establecido en la Ley 9841” comunicado con Oficio MTSS-DGA-OFI-15-2020 del 24 de julio del 2020
4. Informe DGA-AMTSS-IESP-6-2020 “Estudio del Sistema de Control Interno del Bono Proteger respecto a la gestión y entrega del subsidio conforme lo establecido en la Ley 9879” comunicado con Oficio MTSS-DGA-OFI-20-2020 del 14 de agosto del 2020

1.9. Comunicación de Resultados

El presente Informe se expuso a la Administración el día 31 de agosto del 2020 a las 2:00 pm de manera verbal, en presentación celebrada de forma virtual por medio de video conferencia, en presencia de la Auditoría el Lic. Norman Araya Alpizar, la MBA. Anabelle Carrillo Villareal, Lic. Héctor Gutiérrez Bejarano y el Lic. Andrés Marín Alfaro, por parte de la Administración se contó con la presencia de Licda. Geannina Dinarte Romero, Licda. Natalia Álvarez Rojas, Licda. Jensie Bolaños Vega, Lic. Oscar Quesada Mora, Lic. Marcos Solano Chacón, la Licda. Gindra Brenes Poveda, Lic. Carter Herrera.

2. ANÁLISIS Y RESULTADOS

2.1. Documentación de Soporte

Esta DGA corroboró que a la fecha no se han ejecutado las verificaciones relacionadas con la documentación de soporte de la condición de los beneficiarios del Bono Proteger, estipuladas en los Artículos N°15 y N°30 del Decreto Ejecutivo N°42305 "Creación del Bono Proteger", por parte del web-service y la Administración, respectivamente.

Estas verificaciones constituyen la base para el otorgamiento del subsidio, por cuanto contienen la declaratoria bajo fe de juramento que la información y documentación consignada en el Formulario electrónico de solicitud es verdadera, por lo que la persona solicitante asume cualquier responsabilidad en vía administrativa o penal por falsedad, inexactitud, u omisión, incluyendo, sin que se limite, a lo indicado en el Título XVI del Código Penal, Ley N°4573 del 4 de mayo de 1970 y sus reformas, tal y como lo estipula en el Artículo N°13, Declaración Jurada, del Decreto Ejecutivo N°42305 "Creación del Bono Proteger".

El Artículo N°14, del Decreto Ejecutivo N°42305, "Creación del Bono Proteger", en el Capítulo III Procedimiento de Solicitud y Validación, indica al respecto:

"Documentación de soporte. Cada persona solicitante deberá subir al sitio web <https://proteger.go.cr/> con el formulario respectivo los siguientes documentos, conforme a su condición:

a) Persona despedida o cesada debido al estado de emergencia nacional por el COVID19: fotografía de la cédula de identidad para nacionales o documento de identidad migratoria para extranjeros (DIMEX) vigente donde se visualicen ambas caras del documento, la carta de despido suscrita por el patrono o algún documento que acredite el cambio de su situación laboral, así como fotografía de la declaración jurada transcrita y firmada por la persona solicitante.

b) Persona empleada con suspensión del contrato laboral a raíz de la emergencia por el COVID-19: fotografía de la cédula de identidad para nacionales o documento de identidad migratoria para extranjeros (DIMEX) vigente donde se visualicen ambas caras del documento, la carta de suspensión del contrato laboral suscrita por el patrono o algún documento que acredite el cambio de su situación, así como la declaración jurada transcrita y firmada por la persona solicitante.

c) Persona empleada con reducción de jornada debido al estado de emergencia nacional por el COVID-19: fotografía de la cédula de identidad para nacionales o documento de identidad migratoria para extranjeros (DIMEX) vigente donde se visualicen ambas caras del documento, carta suscrita por el patrono o algún documento que acredite la reducción de la jornada laboral suscrita, así como la declaración jurada transcrita y firmada por la persona solicitante.

d) Persona trabajadora independiente formal con afectación a raíz de la emergencia por el COVID-19: fotografía de la cédula de identidad para nacionales o documento de identidad migratoria para extranjeros (DIMEX) vigente donde se visualicen ambas caras del documento, y la declaración jurada transcrita y firmada por la persona solicitante.

e) Persona trabajadora temporal o informal con afectación a raíz de la emergencia por el COVID-19: cédula de identidad para nacionales o documento de identidad migratoria para extranjeros (DIMEX) vigente donde se visualicen ambas caras del documento, así como la declaración jurada transcrita y firmada por la persona solicitante".

El inciso d), del Artículo 15, Mecanismos de Validación, del Decreto Ejecutivo N°42305 "Creación del Bono Proteger", establece:

Los mecanismos de validación para seleccionar a las personas beneficiarias se realizarán mediante web-service, con el respectivo consentimiento informado y voluntario de cada persona al momento del registro. Cada persona solicitante que logre enviar su formulario de forma exitosa será por resultado de al menos las siguientes validaciones:

"...

d) Ha declarado bajo fe de juramento, y previamente advertido de las implicaciones administrativas y legales por falsedad de la información o dar datos inexactos a la Administración Pública para hacerse de fondos públicos, sobre la condición por la cual está solicitando la ayuda del Estado debido al estado de emergencia nacional por el COVID-19."

El Artículo N°30, Verificaciones no Presenciales, del Decreto Ejecutivo N°42305 "Creación del Bono Proteger", señala:

"El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Instituto Mixto de Ayuda Social podrán realizar verificaciones no presenciales de la información analizada por el instrumento tecnológico diseñado para efectos de determinar la elegibilidad de las personas solicitantes del Bono Proteger..."

El Director de la DNE, ante consulta realizada por esta DGA, mediante correo electrónico del 21 de agosto 2020, indicó lo siguiente:

"Los documentos se han estado almacenando en varios almacenes digitales dentro de Continuum, son cerca de 3,5 millones de documentos que tienen como enlace el número de identificación al cual pertenecen. Si bien es cierto están ordenados no son accesibles para nosotros pues no existe un desarrollo para eso. En términos sencillos, es hacer un Google, dentro de la plataforma Proteger para que con el número de identificación uno pueda "llamar" los documentos, verlos en una interfase y eventualmente descargarlos. Ese desarrollo no está aún y esperamos que CONTINUM lo pueda tener listo este mes de Agosto." (El subrayado no corresponde al original)

La ausencia de ejecución de validaciones de la documentación soporte suministrada por las personas solicitantes, por parte del web-service y no presenciales por parte de la Administración, trae como consecuencia posibles concesiones de Bonos Proteger a personas que no califican para tal derecho.

2.2. Requisitos Bonos Proteger

Esta DGA determinó que, de 7983 bonos otorgados a extranjeros, 220 no están incluidos en la BD de la Dirección General de Migración y Extranjería (en adelante DGME), para la ejecución de la validación correspondiente. **(Ver Anexo 1)**

El Artículo N°6 Requisitos, del Decreto Ejecutivo N°42305 "Creación del Bono Proteger", establece:

"Podrán solicitar el bono, las personas que cumplan con los siguientes requisitos:

...

c) Contar con documento de identidad nacional o documento de identidad migratoria para extranjeros (DIMEX) vigente y con permiso de trabajo vigente... "

De igual forma, la Norma de Control Interno 5.6.1 Confiabilidad de la información, establece:

"La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente." (El subrayado no es parte del original)

La inclusión de 220 beneficiarios fue producto de la falta de verificación a las validaciones automáticas que ejecuta el Sistema Gestor del Bono Proteger (en adelante SGBP) contra las BD de la DGME.

Lo anterior, indujo erróneamente a otorgar bonos a personas solicitantes que no cumplieran con la totalidad de los requisitos.

2.3. Planillas de Pago MTSS e IMAS

Esta DGA determinó que el Número de Cédula 113360077 se duplicó en las planillas de pago del MTSS e IMAS.

El Artículo N°18 Planillas de pago, del Decreto Ejecutivo N° 42305, "Creación del Bono Proteger", señala:

"La Dirección Nacional de Empleo elaborará las planillas de pago a los beneficiarios del Bono Proteger con base en las solicitudes aprobadas y las trasladará para su pago a la Dirección Financiera del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, o al Instituto Mixto de Ayuda Social, conforme al tipo de bono aprobado.

De igual forma, la Norma de Control Interno 5.6.1 Confiabilidad de la información, establece:

"La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente."

Lo anterior, producto de la falta de verificaciones a las planillas de beneficiarios seleccionados previo a su remisión al Instituto Mixto de Ayuda Social (en adelante IMAS) y a la Dirección Financiera del MTSS.

La falta de verificaciones podría conllevar al pago duplicado de beneficios a un mismo solicitante.

3. CONCLUSIONES

- La Administración no ha ejecutado verificaciones a la documentación soporte de los beneficios otorgados de todas y cada una de las personas solicitantes del Bono Proteger
- Se detectaron errores en las validaciones automáticas que ejecuta el SGBP contra las BD de la DGME
- Se detectó un registro duplicado en las planillas de pago del MTSS e IMAS

5. RECOMENDACIONES

- Girar instrucciones a quien corresponda y dar seguimiento formal y oportuno para que se cumplan las recomendaciones contenidas en este Informe, en un plazo de 10 días una vez recibido este Informe.
- Girar instrucciones a quien corresponda y dar seguimiento formal y oportuno para 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 plazo 10 días una vez recibido este Informe.
- Girar instrucciones a quien corresponda y dar seguimiento formal y oportuno para que se registren en el Sistema Argos el Control de Avance de las evidencias correspondiente del cumplimiento de las recomendaciones emitidas en este Informe, en 10 días plazo una vez recibido este Informe.
- Girar instrucciones a quien corresponda y dar el seguimiento formal y oportuno para que se elabore un cronograma para el cumplimiento de las verificaciones estipuladas en los Artículos N°15 y N°30, del Decreto Ejecutivo N°42305 "Creación del Bono Proteger" en cuanto a la verificación de los documentos soporte de la condición de los beneficiarios del Bono Proteger, en un plazo de 10 días una vez recibido de este Informe. (Ver comentario 2.1)
- Girar instrucciones a quien corresponda y dar seguimiento formal y oportuno, para que se realice el proceso de verificación de la validación automática que ejecuta el SGBP contra la BD de la DGME, con el fin de corregir la inconsistencia citada en el presente Informe, en un plazo de 10 días una vez recibido este Informe. (Ver comentario 2.2)
- Girar instrucciones a quien corresponda y dar seguimiento formal y oportuno, para que se analicen los casos incluidos en el Anexo 1 y se proceda, según los resultados, conforme lo estipulado en el Artículo N°13 del Decreto Ejecutivo N°42305 "Creación del Bono Proteger", en un plazo de diez días una vez recibido este Informe. (Ver comentario 2.2)
- Girar instrucciones formales a quien corresponda y dar seguimiento formal y oportuno con el fin de que se ejecuten las verificaciones necesarias que permitan prevenir la materialización de la duplicidad de registros entre las planillas de pago del Ministerio y el IMAS, en un plazo de 10 días hábiles una vez recibido este Informe. (Ver Comentario 2.3)

Oficializado por medio del Oficio MTSS-DGA-OFI-22-2020 _____