

Dirección General de Auditoría

Departamento Auditoría MTSS

DGA-AMTSS-IESP-5-2023

Auditoría de Carácter Especial sobre la identificación y registro de los montos pagados de más y de menos a causa del ciberataque en la partida de remuneraciones del MTSS

Noviembre, 2023



CONTENIDO

Tabla de contenido

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN	4
1.1 Origen del Estudio.....	4
1.2 Recordatorio.....	4
1.3 Objetivo General	5
1.3.1 Objetivos específicos.....	5
1.4 Alcance	5
1.5 Normas Técnicas	6
1.6 Metodología Aplicada.....	6
1.7 Limitaciones	6
1.8 Antecedentes	6
1.9 Comunicación de Resultados.....	8
2. ANÁLISIS Y RESULTADOS.....	9
2.1 Ejecución de procesos de notificación y recuperación de sumas giradas de más, distintos a lo establecido en la Circular CCAF 076-2022.	9
3. CONCLUSIONES.....	13
4. RECOMENDACIONES	14
4.1 Al Despacho del Ministro:	14
4.2 A la Dirección General Administrativa Financiera y Oficialía Mayor	14
4.3 A el Departamento de Gestión Institucional de Recurso Humano del MTSS; Error! Marcador no definido.	



RESUMEN EJECUTIVO

La auditoría, en cumplimiento con el plan de trabajo, 2023, y con fundamento en lo previsto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (CGR), N.º7428, realizó el estudio de auditoría de carácter especial sobre la identificación y registro de los montos pagados de más y de menos a causa del ciberataque en la partida de remuneraciones del MTSS, que van del 18 de abril al 30 de agosto del año 2022.

La partida de remuneraciones (monto) representa un monto importante en el presupuesto, y debido al ataque cibernético surge una incertidumbre sobre la correcta aplicación de los pagos al personal, este estudio nos permite verificar que se pagó lo más ajustado a la realidad.

El estudio permitió determinar aspectos de mejora en el Control Interno relacionados a los controles establecidos por el Departamento de Gestión Institucional de Recurso Humano del MTSS (DGIRH), tales como:

- Ejecución de procesos de notificación y recuperación de sumas giradas de más distintos, a lo establecido en la Circular CCAF 076-2022.

Por tanto, esta Dirección General de Auditoría, en aras de contribuir con el fortalecimiento del Sistema de Control Interno del Departamento auditado, emite las recomendaciones para corregir los aspectos de mejora incluidos en el presente estudio, las cuales con su implementación coadyuvaran al Ministerio y por el Departamento de Gestión Institucional de Recurso Humano del MTSS, a minimizar los riesgos asociados.



1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del Estudio

El plan anual de trabajo del Departamento Auditoría de MTSS para el periodo 2023, contempla tiempos para la atención de colaboraciones solicitadas por la CGR conforme a la solicitud del oficio DFOE-BIS-0315, del 18 de mayo de 2023, se realizó la ejecución del estudio de auditoría de carácter especial sobre la identificación y registro de los montos pagados de más y de menos a causa del ciberataque en la partida de remuneraciones del MTSS, tomando como criterio la valoración de riesgo y la viabilidad del estudio determinada en la Actividad Planificación.

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

Determinar si el Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos en (adelante DGIRH), revisó todos los pagos realizados a los funcionarios en el período de contingencia, según lo que debía pagar en planilla, identificando los pagos de más y de menos que debe recuperar o transferir al funcionario, conforme los lineamientos emitidos por Hacienda.

1.3.1 Objetivos específicos

- Verificar los controles implementados por parte de la DGIRH, en los planes de contingencia, a efecto de habilitar la continuidad del pago de los salarios.
- Evaluar la aplicación de procedimientos de control adoptados por la DGIRH, para el manejo y registro de la documentación, que soporta la determinación de montos pagados de más y de menos a causa del ciberataque en la partida de remuneraciones del MTSS y su recuperación.
- Verificar que la DGIRH ejecutó las respectivas conciliaciones sobre acreditaciones pagadas de más y de menos a causa del ciberataque en la partida de remuneraciones del MTSS.

1.4 Alcance

El alcance corresponde a la revisión de las acciones ejecutadas por el DGIRH para la detección, recuperación o cancelación de sumas giradas de más o de menos a los funcionarios del Ministerio



durante y posterior al ciberataque, del 18 de abril al 30 de agosto, ampliándose en caso de ser necesario.

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

Para la elaboración de esta auditoría, se utilizaron las técnicas y procedimientos establecidos en las Normas para el ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público R-DC-119-2009, y las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-064-2014).

Además, el Reglamento N.º 34574-H “Reglamento general para el control y recuperación de acreditaciones que no corresponden”, Circular CCAF 030-2022 “Lineamiento para la actualización del Sistema Integra 1 y Pagos de las gestiones realizadas por contingencia como consecuencia del ciberataque”, CIRCULAR CCAF 067-2022 “Proceso de conciliación entre lo pagado vía mecanismo contingencia y la información recuperada en el Sistema Integra I y II”, CIRCULAR CCAF 068-2022 “Circular Normativa de Pago de Diferencias Salariales”, CIRCULAR CCAF 076-2022 “Proceso de conciliación entre lo pagado vía mecanismo contingencia y la información recuperada en el Sistema Integra I y II”, Ley N°8131 “Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos”.

Se validó con DGIRH la normativa aplicable y procedimientos internos ejecutados. Se aplicaron instrumentos de recolección de información, como lo son los cuestionarios gestionados mediante el sistema Argos, así como entrevistas al personal clave de los procesos.

1.7 Limitaciones

No se presentaron limitaciones para la realización del presente estudio.

1.8 Antecedentes

La plataforma tecnológica del Ministerio de Hacienda sufrió un ataque cibernético ocasionado por el grupo terrorista CONTI que afectó la disponibilidad de los sistemas de información del Ministerio, el 18 de abril del año 2022.

- TICA

- Integra I y II
- ATV (Impuestos)
- SIGAF

Dentro del protocolo implementado a efectos de contener el ataque y evaluar el impacto a nivel Institucional, se tomó la decisión de apagar la plataforma tecnológica a fin de determinar el grado de afectación sobre la misma.

Para el pago de la segunda quincena de abril 2022, a falta del sistema y de requerir tiempo para definir una herramienta contingente, se decide coordinar con el Banco Central a través del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (SINPE), la repetición del archivo correspondiente a la segunda quincena de marzo 2022 para utilizarla y realizar el pago de la segunda de abril 2022, considerando que en dicha planilla las deducciones aplicadas coincidían con las deducciones aplicadas en una segunda quincena.

A efectos de habilitar la continuidad del pago de planillas, se estableció un “Plan de Contingencia” que consistió en extraer de una base de datos que no fue afectada por el ataque cibernético, la información mediante un archivo de pagos base el cual se remitía en forma quincenal a las instituciones usuarias que utilizan esta plataforma para el pago de salarios.

Basado en dicha situación, era responsabilidad de cada Dirección de Recursos Humanos proceder a actualizar el archivo base, ajustando en él los salarios de acuerdo a los movimientos de personal, inclusiones y exclusiones, que correspondía a cada período de pago y finalmente remitir su propuesta para pago acompañada de un oficio en el que hacía constar el control presupuestario y las cifras del control para la validación de la información enviada, con la intención de pagar lo más ajustado a la realidad.

Por otro lado, se realizó el estudio N°DFOE-BIS-IAA-00001-2023 “Informe de Auditoría sobre la liquidación del Presupuesto a Cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Correspondiente al ejercicio económico 2022”, por parte de la CGR.



1.9 Comunicación de Resultados

El presente informe se presentó a la administración en reunión celebrada de forma virtual por medio de la plataforma Google Meet, el día 9 de noviembre 2023, a las 09:00 a.m. en presencia de Javier Gonzáles Castro, Andrea Umaña Salazar, Ivett Salas Villalobos, Ana Lucrecia Rojas Marín de la Dirección General de Auditoría; Ralph Corella Abarca, por el Despacho del Ministro; Rebeca Sáenz Gutiérrez, por la Dirección General Administrativa y Financiera; Mario Enrique Bolaños, Ersthsa Picado Morales, Andrea Araya Vallejo por parte del Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos.



2. ANÁLISIS Y RESULTADOS

2.1 Ejecución de procesos de notificación y recuperación de sumas giradas de más, distintos a lo establecido en la Circular CCAF 076-2022.

Esta DGA en revisión de las planillas contingentes, identificó que la DGIRH no notificó un total de 206 incapacidades por un monto aproximado de ₡49.230.358,00 (cuarenta y nueve millones doscientos treinta mil trescientos cincuenta y ocho colones 00/100) al Ministerio de Hacienda por los casos de sumas pagadas de más por motivo de incapacidades no aplicadas, que se presentaron entre los meses de abril a agosto 2022 durante el ataque cibernético conforme la Circular CCAF 076-2022.

La DGIRH, solo notificó ocho casos correspondientes a incapacidades por un monto total de ₡3.155.967,82 (tres millones ciento cincuenta y cinco mil novecientos sesenta y siete con 82/100)

En el caso de las 206 incapacidades se dio un trámite diferente aplicándose, la recuperación del monto a partir del mes setiembre, una vez restablecido el sistema integra; caso contrario a las 8 incapacidades que se encontraban anteriormente a la fecha del ciberataque (enero a abril), estas últimas no se le ha realizado el cobro a la fecha conforme la circular CCAF 076-2022.

Al respecto, la normativa indica que la recuperación de estos casos de sumas giradas de más, quedan para una tercera etapa, para la cual se está a la espera de una circular que indique cómo proceder con los mismos, conforme la circular CCAF 076-2022 “Proceso de conciliación entre lo pagado vía mecanismo contingencia y la información recuperada en el Sistema Integra I y II, del 18 de noviembre del 2022 que establece:

“D) Pagado por contingencia en forma correcta, pero en recuperación no se hizo correctamente el proceso. El monto en recuperación es mayor o menor al dato real que le corresponde al funcionario:

En caso de que el monto recuperado en el Sistema Integra haya sido mayor o menor al monto pagado en contingencia, siendo el monto pagado por contingencia el correcto se debe realizar lo siguiente:

...



d. Para corregir la información presupuestaria de los ítems anteriores, las Unidades de Recursos Humanos en coordinación con las Direcciones Financieras de cada institución, deberán emitir certificación firmada por estas Direcciones, dirigido a la señora Jeannette Solano García Sub Contadora Nacional y remitirlo a los correos electrónicos: contabilidad@hacienda.go.cr y unidadregistropresupuestal@hacienda.go.cr.

...

j. Esta certificación deberá ser enviada a más tardar el día 23 de noviembre del presente año, a los correos indicados en el punto d.

k. Si la información enviada no está completa no se recibirá ni tramitará hasta que sea corregida.

No se omite indicar que, por lo complejo del proceso, **queda para una tercera etapa la circular del cobro y cualquier otra situación que se estime conveniente normar.**” (la negrita y subrayado no es parte del original)

Por otro lado, la constitución política en el artículo 11, sobre el principio de legalidad establece:

“ARTÍCULO 11.-Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. **Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella.** Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.” (la negrita y subrayado no es parte del original)

Al respecto, en consulta realizada acerca de por qué la DGIRH dio un trámite distinto a los casos de incapacidades que se dieron durante el ciberataque con respecto a los casos de incapacidades anteriores al ciberataque, Erstha Picado Morales, Coordinadora de la Unidad del Recurso Humano, en respuesta a consulta, indicó:



“Estos 200 casos no se reportaron a hacienda ni se registraron en el periodo correspondiente según directrices del grupo integra, quienes además indicaron que una vez reestablecido el sistema se debían empezar a registrar para su correspondiente rebajo, por lo cual no fueron reportadas.”

Con el fin de validar la indicación girada por Integra (Hacienda), se solicitó a Erstha Picado Morales copia de ese lineamiento dado, por en el cual se les solicita no reportar e incluir las incapacidades y registrarlas una vez restablecido el sistema integra, a lo cual se nos indicó que:

“No, todo fue verbal, Hacienda dio la instrucción que durante el hackeo no registraran las nuevas incapacidades, hasta que integra volviera a funcionar, mediante reuniones virtuales sin quedar acuerdos escritos o evidencia de lo solicitado.”

Por otro lado, en consulta realizada a Víctor Guerrero Mena, Profesional de Egresos de tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda, mediante correo electrónico el 4 de octubre del 2023, acerca de las instrucciones giradas a Recursos Humanos, indicó:

“Sobre el manejo de las sumas giradas de más en todos los componentes del salario, incluyendo las incapacidades, en el periodo de la contingencia (Abril – Agosto 2022) se deben manejar de una forma diferencia, ya que se realizaron pagos a los funcionarios durante el periodo de la contingencia y posteriormente existió un proceso de recuperación de la información de Recursos Humanos, estas dos fuentes de datos (1. los pagos realizados – 2. La recuperación de los datos) fue conciliada por cada institución (los datos fueron suministrados por MH) en primera instancia identificando los montos que le se debían a los funcionarios, mismos que fueron pagados en el mes de noviembre 2022 y considerados en los cálculos de aguinaldo y salario escolar. Sin embargo, la parte de cobro requiere de un debido proceso administrativo y sustento técnico para realizarlo.

Es por esta razón que la circular de la CCAF 076 indica que el tema de cobro se abordaría en una segunda etapa, misma que estamos en proceso de pruebas y muy pronto a terminar. Una vez concluido todo este proceso se pondrá en acceso



de todas las instituciones, un módulo con todos los datos técnico necesarios para poder realizar el debido proceso de cobro.”

Como se observa, esta condición se presenta debido al seguimiento por parte del DGIRH a una instrucción girada de manera informal por parte de Integra, contrario a lo establecido al principio de legalidad, explicado en el Artículo 11 de la Constitución Política, el cual nos indica que los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella, por lo tanto, su ámbito de acción corresponde a todo lo que este formalmente regulado y no al seguimiento de indicaciones verbales.

La informalidad del proceso podría afectar en caso de que se presente la necesidad de establecer las responsabilidades de los funcionarios encargados de su ejecución, por cuanto deja en estado de indefensión al DGIRH, ya que su actuar no se amparó en una instrucción formalmente girada.

Por otro lado, al no seguir el debido proceso según lo establecido en la circular CCAF 076-2022, en el cual establece que el cobro se realizará en una tercera etapa a la espera de los lineamientos, no se tiene la certeza de que el cobro realizado por la DGIRH a los funcionarios con incapacidades era el monto correcto, pudiéndose dar casos una vez recibida la conciliación del Ministerio de Hacienda de los cobros a realizar, montos de más o de menos cobrados a los funcionarios.



3. CONCLUSIONES

La efectividad del control interno depende de que las deficiencias o desviaciones sean identificadas oportunamente y comunicadas al responsable, para que implemente las acciones de mejora en pro de la efectividad de los planes institucionales y la rendición de cuentas. Por tanto, esta Dirección General de Auditoría concluye que el Control Interno en DGIRH, es susceptible a mejorar en los siguientes aspectos:

- La DGIRH ejecutó procesos de notificación y recuperación de sumas giradas de más, distintos a lo establecido en la Circular CCAF 076-2022 “Proceso de conciliación entre lo pagado vía mecanismo contingencia y la información recuperada en el Sistema Integra I y II” en seguimiento a una instrucción informal girada por parte de funcionarios de Integra **(Comentario 2.1)**



4. RECOMENDACIONES

4.1 Al Despacho del Ministro:

4.1.1 Girar instrucciones formales a quien corresponda y dar seguimiento oportuno para que en un plazo de 10 días calendario una vez en firme el presente informe:

- Se cumplan las recomendaciones contenidas en este Informe.
- Se cree un Plan de Acción en el Sistema ARGOS, con las actividades requeridas para el cumplimiento de la recomendación emitida, que detalle los plazos establecidos y responsables de su ejecución.
- Se cargue toda aquella información que resulte en el acatamiento de las recomendaciones incluidas en este Informe en el Sistema ARGOS en el módulo de Control de Cumplimiento, para su seguimiento correspondiente. **(Ver comentario del 2.1).**

4.2 A la Dirección General Administrativa Financiera y Oficialía Mayor

4.2.1 Girar instrucciones formales al DGIRH, para que todo proceso de sumas giradas de más que se dé en la gestión de pagos, se realice conforme a la normativa regulatoria o instrucción escrita girada por los entes superiores. Lo anterior en un plazo de 15 días calendario una vez en firme el presente informe. **(Ver comentario 2.1)**

4.2.2 Girar instrucciones y dar el seguimiento formal y oportuno para que una vez emitida la circular de cobro N°3, por parte del Ministerio de Hacienda, se realicen las verificaciones correspondientes que permitan validar que los 206 cobros realizados se efectuaron correctamente, caso contrario proceder con la recuperación o pago de las sumas conforme indique la circular. Lo anterior en un plazo de 15 días calendario una vez en firme el presente informe. **(Ver comentario 2.1).**

Oficializado por medio del oficio MTSS-DGA-OFI-42-2023 _____