

San José, 01 de marzo de 2022
DM-0113-2022

Señor
Carlos Alvarado Quesada
Presidente

Estimado señor Presidente

En atención al oficio DP-P-010-2022, me permito atender en tiempo y forma el requerimiento de información remitido en fecha del 24 de febrero del presente, con la finalidad de aportar suficientes elementos de hecho y derecho sobre las gestiones realizadas y frente a las dudas sobre posibles faltas en el cumplimiento de deberes en la función pública en la implementación del Programa Bono Proteger.

1. Antecedentes del Bono Proteger

Mediante el Decreto Ejecutivo N° 42227-MP-S del 16 de marzo del 2020 se declara estado de emergencia nacional en todo el territorio de la República, debido a la situación de alerta sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19. Siendo que desde ese primer momento se preveía una afectación de magnitud mundial y nacional, así como sensibles consecuencias en distintas dimensiones que incluían lo sanitario, económico y lo laboral, resultaba crítico que las instituciones pudiesen tomar previsiones para generar las respuestas necesarias según su marco de acción y de forma coordinada como lo señala el artículo 5 del decreto de emergencia.

Desde las primeras semanas del año 2020 ya se visualizaban importantes impactos en la economía internacional reflejándose así en la producción, el comercio, la atracción de inversiones, el consumo y el empleo. Todo lo cual, también tendría un notorio impacto a nivel nacional.

Organismos especializados mostraban escenarios de gran complejidad y deterioro en indicadores como el de empleo, ya que se proyectaba un significativo aumento del desempleo con el inevitable crecimiento de la cantidad de personas en pobreza y pobreza extrema frente a la pérdida de sus medios de vida.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimó que el desempleo podría alcanzar a cerca de 25 millones de personas a nivel global y que esto conllevaría un crecimiento sin precedentes de la pobreza laboral. Incluso, al inicio de la pandemia la organización proyectaba que se podrían alcanzar cifras de hasta 35 millones de personas estarían en situación de pobreza laboral en todo el mundo; lo cual

contrastaba con la proyección original para el 2020 que indicaba que se experimentaría una reducción de la pobreza laboral de 14 millones de personas¹.

Ante este panorama, y en atención a las competencias que otorga la Ley Orgánica al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), resultaba fundamental tomar previsiones para reducir los impactos tanto en términos de la destrucción de puestos de trabajo, del deterioro de los ingresos de las personas trabajadoras, el aumento de la informalidad laboral, el detrimento de las relaciones laborales y la afectación en la prestación de servicios a poblaciones vulnerables. En este sentido, el MTSS se avocó a trabajar en varias líneas puntuales:

- A. Previsión de mecanismos para facilitar opciones al sector productivo que experimentaba un deterioro de sus ingresos, con el afán de evitar la destrucción de puestos de trabajo:
 - a. Proyecto de Ley para permitir la reducción de las jornadas laborales de forma excepcional ante una situación de emergencia.
 - b. Modificación reglamentaria para facilitar la suspensión de contratos en razón de un caso de fuerza mayor como es una pandemia.
- B. Inspección laboral
 - a. Aplicación de mecanismos virtuales para facilitar la inspección y el cumplimiento de derechos laborales
 - b. Inspecciones en campo, orientación a empresas para velar por el cumplimiento de las obligaciones laborales, y atención de una cantidad inédita de denuncias
 - c. Asesoría virtual a los trabajadores afectados para orientarlos sobre sus derechos y los instrumentos disponibles
 - d. Asesoría en materia de cumplimiento del aguinaldo
- C. Salud Ocupacional
 - a. Guía Práctica de Salud y Seguridad en el Trabajo. Prevención y mitigación de la COVID-19 en los centros de trabajo.
 - b. Desarrollo de herramienta tecnológica para la promoción de centros de trabajo seguros y saludables.
- D. Teletrabajo
 - a. Promoción del teletrabajo en el sector público y privado
 - b. Directriz de teletrabajo y seguimiento a la aplicación institucional de la directriz
- E. Apoyo a poblaciones vulnerables
 - a. Orientación de recursos de FODESAF para financiar necesidades especiales, como las de cuidado para población adulta mayor y con discapacidad, entre otros.
- F. Programa de atención a la población afectada laboralmente con deterioro total o parcial de sus ingresos en razón de la aplicación de medidas como la suspensión de contratos, despidos, suspensión de contratos laborales y la informalidad, en el contexto de la pandemia.

¹ OIT (2020). COVID 19 and the world of work: Impact and policy responses. Paper (18 de marzo, 2020)

Con respecto a este último punto, fue necesario realizar una serie de reuniones críticas para profundizar en el análisis del impacto en el país, las características del mercado de trabajo, los escenarios y alternativas de solución según el nivel de incidencia de la pandemia, los requerimientos técnicos, jurídicos, financieros y legales del programa, entre otros aspectos. A partir de lo cual, se crea el Bono Proteger como una transferencia monetaria para contribuir a la protección social de las personas afectadas por el cambio de sus condiciones laborales y/o ingresos como consecuencia de la emergencia nacional causada por la COVID-19. De esta forma, se definió como objetivo del Bono Proteger el dotar a las personas beneficiarias de un ingreso básico para coadyuvar temporalmente en la satisfacción de las necesidades básicas.

2. Marco Legal y competencias ministeriales

El Bono Proteger surge como una necesidad frente a un contexto de emergencia nacional por una pandemia que golpeaba el mundo entero, y donde se requerían actuaciones rápidas para poner a disposición de la población afectada un instrumento de apoyo económico dado el imperativo de aplicar medidas sanitarias para garantizar el distanciamiento social y tratar de evitar una mayor tendencia de contagios. Razón por la cual, amparados en el decreto de emergencia nacional y comprendiendo el impacto que los cierres sanitarios y las restricciones tendrían sobre la actividad económica y los ingresos de las familias, se recurrió al artículo 3 de la Ley N° 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, que indica que el estado de necesidad y urgencia refiere a una situación de peligro para un bien jurídico que permite un régimen de excepción con tratamiento extraordinario para atender a las personas, los bienes y servicios potencialmente afectados; donde, siempre debe ponderarse la búsqueda del bien público.

Con la emisión del Decreto Ejecutivo N°42305-MTSS-MDHIS, el 17 de abril del 2020, se crea el Bono Proteger, el cual parte de un paradigma técnico y operativo con enfoque de riesgos, control interno y rendición de cuentas. Desde el principio se planteó no solo el otorgamiento del subsidio temporal, sino que se definieron los lineamientos generales del procedimiento de solicitud y asignación de los beneficios del programa, los criterios de priorización, mecanismos de validación, control y seguimiento, así como las responsabilidades institucionales.

En lo relativo a las responsabilidades, el decreto ejecutivo contempla obligaciones tanto para el Ministerio de Trabajo como para el Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social. En lo que respecta al MTSS, el espíritu del decreto fue delegar las responsabilidades técnicas en la Dirección Nacional de Empleo por su experiencia

en la gestión de transferencias monetarias como en el caso de Programa Nacional de Empleo (PRONAE); por lo cual, es fundamental aclarar lo indicado en el artículo 10 del decreto N°42305, que cita:

“Artículo 10. *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Serán responsabilidades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por medio de la Dirección Nacional de Empleo, las siguientes acciones:*

a) Requerir el consentimiento informado y declaración jurada, de cada una de las personas solicitantes del Bono, para efectos del trámite y atención de la solicitud del beneficio.

b) Designar a la persona que desempeñe el cargo de Directora Nacional de Empleo del MTSS como autorizada para la recolección de los datos suministrados por las personas solicitantes.

c) Asegurar que los datos brindados por las personas beneficiarias del Bono, sean utilizados bajo los estándares de la Ley de Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales, Ley N° 8968 del 7 de julio de 2011.

d) Generar las planillas de pago del Bono;

e) Actualizar y reportar los indicadores de seguimiento, control y evaluación que permitan dar seguimiento y monitoreo a los objetivos previstos en este reglamento.

f) Canalizar o gestionar el pago del Bono Proteger a las personas trabajadoras afectadas por suspensión de contratos de trabajo, personas trabajadoras independientes, personas trabajadoras despedidas y personas trabajadoras afectadas por reducción de la jornada laboral, todas a raíz de la emergencia por el COVID-19”

Como se puede observar, desde sus orígenes, el decreto estableció las responsabilidades de la implementación del programa en la Dirección Nacional de Empleo, siendo que no solo tiene obligaciones en términos del proceso de gestión de las solicitudes sino también en la fase de otorgamiento.

Por esta razón el decreto es amplio en reiterar las responsabilidades que se le asignan a la Dirección Nacional de Empleo. Por un lado, contempló el ceder la responsabilidad de la administración de la base de datos en la persona directora de dicha área institucional. Tal y como puede comprobarse en el artículo 25 del decreto en cuestión:

“Artículo 25.- Administración de la base de datos. *La persona responsable de la base de datos será la persona que desempeñe el cargo de Directora Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con las disposiciones de la Ley de Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales.”*

En correspondencia con este nivel de delegación de obligaciones, el decreto también expresó en su artículo 18, que sería la misma dirección de empleo la que tendría a su cargo la elaboración de las planillas de pago a los beneficiarios del Bono. Lo cual, es atinente dado la “*expertis*” de este equipo institucional en el pago de subsidios a poblaciones beneficiarias de los programas de empleo del Ministerio de Trabajo.

Artículo 18.- Planillas de pago. *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.*

La Dirección Nacional de Empleo también podrá trasladar planillas para pago a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, en caso de que esta autorice el uso de recursos disponibles del Fondo Nacional de Emergencia para el otorgamiento de Bonos Proteger.

Como se puede comprobar, el artículo faculta a la dirección de empleo a trasladar a la dirección financiera del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, o al IMAS dichas planillas para que concreten el pago. Esto sin requerir ni contemplar la intermediación o intervención de algún actor o instancia institucional adicional. Es decir, el decreto que establece el marco regulatorio para la gestión del Bono Proteger, no contempla la remisión -en ninguna fase- de la información o los datos al despacho ministerial; por el contrario, lo deja a responsabilidad de las instancias técnicas.

Es de rigor, por tanto, aclarar las competencias que devienen para la jerarca institucional, las cuales tienen sustento en la Constitución Política y en la Ley General de la Administración Pública, específicamente como órgano jerárquico superior.

En este sentido, como depositarios de la autoridad compete cumplir los deberes que se consignan por las leyes y no arrogarse facultades que no le son concedidas; así como le corresponde rendir cuentas por sus actos y asumir la responsabilidad que de ello se deviene, tal y como reza el artículo 11 de la Constitución Política. Por tanto, corresponde apegarse al marco normativo aplicable y no trasgredir las competencias que se le otorgan.

Resulta claro que corresponde a los jefes ministeriales el dirigir y coordinar la administración al amparo de lo que define la Constitución y las leyes de la República. Lo cual, a su vez deriva en una relación organizacional que busca

mantener la unidad del sistema para obtener unidad de dirección y orientación en el accionar administrativo, lo que implica poder de instrucción o mando, poder de dirección y orientación, potestad de vigilancia y fiscalización, como lo indica el Dictamen C-155-97 de la Procuraduría General de la República.

En este mismo dictamen, se señala lo siguiente sobre el deber de vigilancia:

“Es de advertir que estas potestades, particularmente la última, actúan como poder-deber y deben ser ejercidas en resguardo del interés público y no sólo de la distribución de competencias establecida en favor del superior. En todo caso, el jerarca tiene la obligación de ejercer vigilancia so pena de desconocer su propia competencia.

El poder-deber de vigilancia permite al superior conocer la actividad desarrollada por el inferior y, en su caso, derogarla o modificarla. Atribución que se ejerce por actos materiales: solicitud de que se rindan cuentas, informaciones, realizaciones de investigaciones para conocer la regularidad de determinadas actuaciones de los órganos inferiores.

Pero también por actos jurídicos. La facultad de vigilancia y control implica normalmente el poder de revocación, particularmente en cuanto la observancia de la ley es deber propio de la jerarquía. Así, no se trata sólo de inspeccionar o investigar la conducta del inferior, sino de la facultad de hacer efectiva su responsabilidad, de resolver recursos contra sus actos y de modificarlos y, en fin, un poder de sustitución.”

Es por ello que, como jerarca institucional, se respetaron los alcances del decreto ejecutivo N°42305, que le dieron las potestades de implementación a la Dirección de Empleo. Sin embargo, con base en las potestades de dirección y vigilancia, se procedió a desarrollar una serie de actuaciones que procuraron el cumplimiento del marco de legalidad, la consecución de los objetivos del programa, la adecuada coordinación entre instancias al interno de la institución y a nivel interinstitucional, así como la transparencia en la gestión y el adecuado uso de los recursos públicos.

Como podrá corroborarse, no solo se generaron importantes gestiones de seguimiento para el cumplimiento de los propósitos trazados sino también para atender los hallazgos, los riesgos y las advertencias de los órganos de control, así como las inconsistencias identificadas internamente.

La finalidad de las medidas de seguimiento y control era la de reiterar el cumplimiento de las normas aplicables y la observancia del cumplimiento de los objetivos; de ahí se desprende la necesidad de requerir la identificación de las causas que podrían permitir que se configurara el riesgo, así como solicitud de las correcciones y ajustes para evitar que se repitieran, especialmente considerando

que median recursos públicos y que los mismos eran escasos ante el nivel de afectación que experimentaba el país. De tal forma que, las acciones que se generaron desde el despacho ministerial, devenían en otras actuaciones por parte de los distintos órganos o instancias participantes del proceso orientadas a mejorar los instrumentos, corregir problemas o dificultades, incrementar las capacidades o solventar necesidades.

Otro aspecto fundamental de aclarar, es que también es responsabilidad de la jerarca el ser vigilante de que se dé el debido proceso. De manera que a priori, en los casos de duda por aparentes inconsistencias o irregularidades, lo que procede es que se activaran los mecanismos de investigación para identificar potenciales responsables tanto en la gestión institucional como respecto a solicitantes que aplicaran información errónea o donde existiera la intencionalidad de abusar del programa. En correspondencia con esta obligación, se aperturaron una cantidad importante de órganos administrativos para analizar las situaciones de riesgo y confirmar si existían razones para aplicar los instrumentos de suspensión y recuperación de sumas pagadas.

Por tanto, es importante indicar que si bien existe un deber de vigilancia que se deviene de las competencias de la suscrita, en el rol de Ministra de Trabajo y Seguridad Social, no se estableció en el decreto ejecutivo citado alguna competencia en la implementación o en la corrección operativa. Situación que, además, era absolutamente restringida en el tanto para garantizar el adecuado manejo de la base de datos, tanto en su dimensión técnica como en lo relativo a la protección de los datos de las personas solicitantes, esta jerarca nunca tuvo acceso a la herramienta ni a los expedientes. Incluso, es importante decir, que solo funcionarios técnicos y los funcionarios de las instancias de control como la auditoría y la Contraloría General de la República tuvieron perfiles de usuario o de supervisión. Lo que claramente, impedía de forma categórica alguna posibilidad de tener una participación activa en la gestión de análisis, asignación o corrección en la fase de otorgamiento.

Este elemento es crítico para demostrar, que no solo no era competencia de la jerarca la verificación de requisitos, sino que tampoco se podía prever el involucramiento en el análisis de los expedientes, porque para ello se contempló, desde la fase de diseño, una herramienta automatizada que a través de la interoperabilidad y los “*Web Service*” permitía la labor de validación. Sin embargo, como se podrá comprobar, a partir de la labor de seguimiento y monitoreo, se instruyó la revisión de las gestiones de pago desde las primeras semanas de operación del programa, a fin de verificar si existían errores o problemas; y con ello vino la instrucción de buscar las causas y corregir para evitar riesgos futuros.

3. Desarrollo tecnológico

Como ha sido previamente indicado, la suscrita no tuvo perfil de usuario ni acceso a la base de datos, esto en razón de los mecanismos de control previstos en el decreto ejecutivo de creación del Bono Proteger. Complementariamente a dicha aclaración, también es necesario advertir que la plataforma del Bono Proteger permitió establecer un mecanismo de gestión (tanto en la fase de selección como de otorgamiento) que se caracterizó por la automatización, gracias al algoritmo y herramientas desarrolladas por la empresa Continuum DataCenter.

En marzo del 2020 se recibió ofrecimiento de disponibilidad de infraestructura de DataCenter por parte de la empresa Continuum DataCenter, esto en el contexto de la emergencia nacional causada por la COVID-19. Dicho ofrecimiento contemplaba la disponibilidad del DataCenter y Centro de Continuidad de Negocios (BCS) dentro de las instalaciones del Campus Invenio GML y la Ciber Fortaleza en un bunker Clase A de la empresa Continuum.

Dicha empresa, aparte de ofrecer su colaboración como una donación frente a la emergencia nacional, la cual fue debidamente informada ante la Comisión Nacional de Emergencias, cuenta con una serie de características que agregan valor en sus servicios, como los siguientes:

- Especialidad en ofrecer condiciones para Centro de Procesamiento Alterno (BCS), o Centro de Recuperación de Desastres (DRC).
- Son una Ciber Fortaleza, con infraestructura Clase A, tipo Bunker, bajo el estándar TIER 3 del Uptime Institute, capaz de albergar Operaciones de Misión Crítica.
- Cumplen con la Ley de Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales. Ley N°8968.
- Certificados para medios de pago según norma PCI (Payment Card Industry).
- Menor riesgo ante amenazas y desastres naturales, según la síntesis de amenazas y Desastres naturales de la Comisión Nacional de Emergencias
- Ubicados en la zona geográfica con mayor impacto positivo en generación de energías renovables y capacidad de alimentación eléctrica a través de dos centrales hidroeléctricas independientes.
- Amplia cantidad de clientes públicos y privados.

Los términos del ofrecimiento incluían apoyo durante el periodo que se mantenga la condición de emergencia nacional debido a la pandemia, aportando el desarrollo para la captura y traslado de información del programa bajo condiciones de seguridad, así como bajo normas de software y tecnología bancaria.

Considerando la propuesta presentada y el sentido de urgencia de poder generar

una alternativa con capacidad de atender una significativa cantidad de potenciales personas afectadas laboralmente por la pandemia; se procedió a suscribir un convenio de Cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y Continuum Data Center.

Este Convenio se fundamentó considerando las potestades de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ley 1860; el decreto ejecutivo N°42227-MP-S del 16 de marzo de 2020 que declara el estado de emergencia por la COVID-19 y que autoriza la recepción de donaciones de entes privados para la atención de dicha emergencia, y el Decreto N°29044-MTSS-COMEX de octubre de 2000 relativo a la habilitación que se le otorga al Programa Nacional de Empleo de otorgar subsidios temporales de empleo una vez que se declarara el estado de emergencia. Además, estableció como objetivo la facilitación de la intermediación tecnológica y las herramientas de conectividad, almacenamiento, tratamiento, conservación, captura y calidad de la información que suministren las personas a propósito del subsidio temporal de empleo en casos de emergencia nacional.

En términos de las responsabilidades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se estableció asignar personal técnico para trabajar coordinadamente con Continuum, y designar al director de empleo como autorizado para la recolección de información recopilada por el aplicativo, entre otros.

Esta importante colaboración, permitió que se pudiera implementar una plataforma muy potente, que tal y como fue contemplado en los artículos 12 y 15 del reglamento de creación del Bono Proteger, Decreto N°42305, establecía tanto el trámite de solicitud por medio del Sitio Web <http://proteger.go.cr/> así como los mecanismos de validación por la vía de un “*Web Service*”, el cual permitiría validar la información para la selección de las personas beneficiarias, con el consentimiento informado y voluntario de cada persona en el momento del registro. Por lo que cada persona solicitante que lograra enviar su formulario de forma exitosa tendría que haber pasado por una serie de validaciones.

Posteriormente, tal y como lo indica el artículo 16 del mismo reglamento, la información suministrada en el formulario se revisa en el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), en el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), en el Sistema Centralizado de Recaudación de la Caja Costarricense de Seguro Social (SICERE), Ministerio de Hacienda, Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), y cualquier otra fuente que resulte necesaria mediante el “*Web Service*”; razón por la cual, no media la intervención del personal institucional, y mucho menos del despacho ministerial.

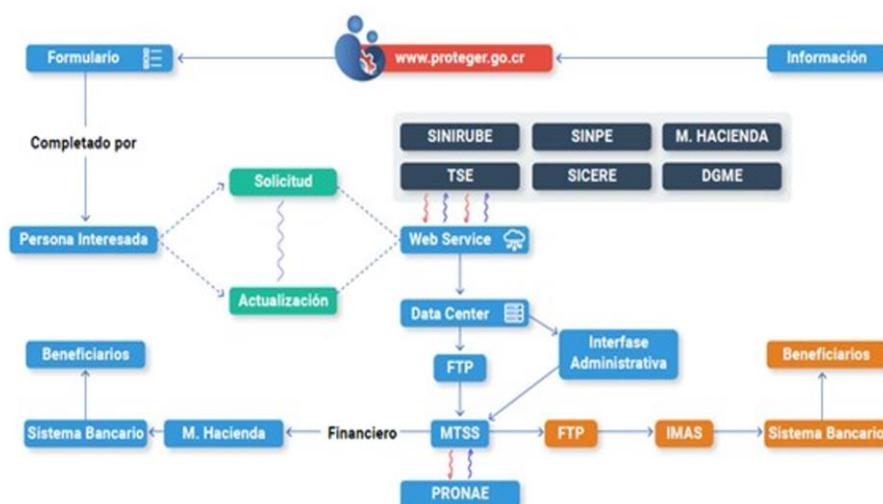
Igualmente sucedía en la fase de notificación, donde una vez aplicados los

mecanismos de validación, la plataforma electrónica emite la comunicación de aprobación o denegación, tal y como se señala en el artículo 17.

En resumen, el proceso de otorgamiento del Bono contaba con herramientas automatizadas y consistía de 5 grandes fases:

1. **Solicitud:** Por medio de la plataforma virtual que recopilaba los datos, la declaración jurada y la documentación de respaldo
2. **Validación:** identidad, nacionalidad, consentimiento informado, declaración jurada y cuenta bancaria.
3. **Análisis y priorización:** revisión de la información en SINIRUBE, TSE, SICERE, DGME y Hacienda, apegados a la Ley de Protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales.
4. **Otorgamiento y pago:** según el resultado de la validación, análisis y priorización se canalizaban las planillas
5. **Revalidación:** Para cada gestión se repite el proceso para identificar si hay cambios en los factores de elegibilidad.

Marco de interoperabilidad de la plataforma del Bono Proteger



Fuente: Dirección Nacional de Empleo

El desarrollo tecnológico no solo contempló los mecanismos para la validación de la información y datos requeridos por decreto ejecutivo, sino que fue generando mejoras significativas conforme se fueron identificando necesidades de usuario, así como ante requerimientos técnicos para evitar la consolidación de riesgos. Para este control de mejoras, el director nacional de empleo estableció una bitácora de trabajo con Continum para llevar el seguimiento de las tareas identificadas y el proceso de implementación de las mismas. Igualmente, en esta bitácora se incluyeron los requerimientos que se fueron identificando con los órganos de control para el mejor funcionamiento del programa y de la plataforma.

Dadas las responsabilidades establecidas por Convenio y en el decreto ejecutivo de creación del Bono Proteger, desde el despacho ministerial se emitieron solicitudes de revisión de la plataforma para identificar potenciales errores, así como se requirieron mejoras según las necesidades encontradas. Igualmente, se trabajaron modificaciones conforme los hallazgos que la dirección de empleo y la empresa Continum encontraron, en el marco de las obligaciones establecidas a ambas partes.

A lo largo del periodo de ejecución del programa, se fueron concretando las mejoras en el aplicativo web y evolucionando el sistema. Algunos ejemplos de mejoras a la plataforma, incluyen:

- Se creó un aplicativo llamado “expediente digital”:
 - Permitía que las personas pudiesen adjuntar y/o actualizar la declaración jurada.
 - Habilitación para actualizar la cuenta bancaria.
 - Habilitación para retirar y/o activar solicitud.
 - Visualizar los movimientos de su caso y estado del trámite.
- Mejoras de accesibilidad.
- Mecanismo para el envío de mensajes automatizados a las personas confirmando la recepción de solicitudes, notificar depósitos y retiros o activaciones de solicitudes.
- Interoperabilidad institucional
- Mejora de la cantidad de información que se consumía en las consultas vía *Web Service* con el SICERE y el TSE.
- Solicitudes de desarrollo de vistas de información solicitado por la Contraloría General de la República.

Otro aspecto clave en términos de la gestión tecnológica es que, desde mayo, las partes técnicas y atendiendo a lo previsto en el convenio con Continum, iniciaron gestiones para informar a la empresa sobre las especificaciones técnicas de infraestructura que se identificaron en el MTSS. Para cumplir esta tarea se propiciaron reuniones desde el 4 de mayo de 2020, facilitadas por el despacho

ministerial, para generar los acercamientos entre la oficialía mayor, la dirección de empleo y el departamento de Tecnologías de Información y comunicación de la institución junto con Continuum a fin de concretar los primeros acercamientos para conocer la herramienta de la plataforma Bono Proteger. En razón de estos acercamientos se conformó la Comisión para la migración del Sistema Proteger, desde el 25 de mayo.

Una de las conclusiones más relevantes sobre la plataforma desarrollada es que se constituyó como una herramienta tecnológica con la capacidad de permitir la absoluta virtualidad para la prestación de un servicio público, con una gran capacidad de procesamiento y análisis de datos al validar información en distintas bases de datos (siempre atendiendo las obligaciones de la Ley de Protección a las personas frente al tratamiento de sus datos personales), la transparencia en el tratamiento de las solicitudes y los controles cruzados para reducir las filtraciones. Gracias a la Plataforma Proteger se logró atender 33 millones de trámites de validación y verificación virtuales; y adicionalmente se han sumado otros servicios complementarios como las 1.5 millones de consultas atendidas por el Chatbot del MTSS, y las 647.179 atenciones por Call Center, entre otras.

4. Mecanismos de control y seguimiento

En el marco de las competencias como jefarca y en atención a las obligaciones que se desprenden del proceso de implementación del Bono Proteger, es importante destacar que se realizaron múltiples tareas de seguimiento y se generaron instrumentos tendientes a garantizar el adecuado control del proceso y con ello la satisfacción del bien público a través del cumplimiento de los objetivos del proyecto.

Como parte, del compromiso con la debida vigilancia, no solo se participaba en las sesiones de presentación y seguimiento tanto de los informes de auditoría como de la Contraloría General de la República, con el mayor afán de poder identificar oportunidades de mejora y necesidades de control en el proceso. Al mismo tiempo que se desarrollaron arduos esfuerzos por generar las instrucciones oportunas a las instancias competentes para que se solventaran los problemas, limitaciones o riesgos que se pudieran desprender de la implementación del Bono Proteger.

En este sentido, se recapitulan distintas gestiones emanadas desde el despacho ministerial con el afán de resguardar los recursos públicos, alcanzar los objetivos del programa, mejorar la transparencia y lograr la mayor eficiencia y eficacia:

	Fecha	Instrumento/Acción	Propósito
1.	29 de abril, 2020	MTSS-DMT-OF-465-2020 Solicitud para aplicar mecanismos ex post para realizar la revisión de las gestiones de pago realizadas del Bono Proteger.	<p>La solicitud se realiza con el fin de identificar eventuales errores o filtraciones en la asignación de los recursos a personas que no cumplen con los requisitos establecidos en el Decreto N°42305-MTSS-MDHIS y sus reformas.</p> <p>Considerando que el sistema de la plataforma Proteger prevé la validación y la verificación de la información aportada por las personas solicitantes, es necesario aplicar mecanismos para realizar la revisión de las gestiones de pago y con ello identificar eventuales errores o filtraciones.</p> <p>Se solicita un informe sobre los potenciales errores en los pagos, definir las características del error y profundizar en la información que sea oportuna para tomar las previsiones necesarias para dar inicio a los procedimientos establecidos en el artículo 13 del Decreto.</p> <p>Se requiere en este oficio a la Dirección de Empleo para que informe las acciones que tome para corregir y evitar que se repita cualquier error.</p>
2.	30 de abril, 2020	MTSS-DMT-OF-466-2020 Oficio de solicitud de capacitación a funcionarios del MTSS	<p>Con el afán de preparar el proceso de transición que permita la independencia técnica respecto de la empresa, se solicita a la empresa Continuum Data Center un proceso de capacitación para el uso de la herramienta al equipo técnico. Además, se solicita crear un rol de supervisor que pueda otorgarse a los órganos de control (auditoría, Defensoría de los Habitantes y Contraloría General de la República) que les permita corroborar el estricto cumplimiento de los objetivos del Bono Proteger.</p>

3.	5 de mayo, 2020	MTSS-DMT-OF-484-2020 Solicitud de informe de la aplicación de los criterios de priorización en la asignación del Bono Proteger	En atención a los validadores y tabla de puntuación definidos en reunión del 16 y 24 de abril, y para realizar un control eficiente del uso de los fondos públicos autorizados, se solicita un reporte en el que se brinde detalle de los resultados alcanzados con la aplicación de los criterios definidos. Esto para conocer el impacto de la priorización.
4.	7 de mayo, 2020	MTSS-DMT-OF-490-2020 Oficio de solicitud de generación de reporte de control y seguimiento	Al cumplimiento del I mes desde el lanzamiento de la plataforma Bono Proteger, se presenta solicitud a Continuum Data Center de un reporte de control y seguimiento para fomentar la transparencia y rendición de cuentas sobre el proceso. De tal forma que se informe al país sobre el avance.
5.	8 de mayo, 2020	MTSS-DMT-OF-495-2020 Sobre las personas en condición de apátrida y la posibilidad de solicitar el Bono Proteger	Se remite oficio a la Cancillería en razón de que el formulario del Bono Proteger dispuso varias opciones de condición migratoria. Sin embargo, ante algunas inconsistencias en la verificación de cédulas de residencia, se firmó un convenio con la Dirección de Migración para poder validar la información. Por lo que se aclara que las personas solicitantes de refugio que cuentan con permiso de trabajo, si pueden ser solicitantes del Bono Proteger. No obstante, si no tienen dicho permiso no pueden acceder al mismo.



6.	10 de mayo, 2020	<p>MTSS-DMT-OF-498-2020</p> <p>Se reportan inconsistencias en la información generada por el SICERE</p>	<p>Oficio dirigido a la presidencia ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social en razón de inconsistencias en la información que reporta el SICERE en el momento en que se valoran las solicitudes del Bono Proteger. Por tanto, se solicita apoyo para identificar si los aparentes impedimentos limitarían la posibilidad de los solicitantes de acceder al Bono, o si corresponde a problemas de actualización de la información o si por el contrario se reciben datos incorrectos.</p>
7.	12 de mayo, 2020	<p>MTSS-DMT-OF-531-2020</p> <p>Se reportan casos otorgados del Bono Proteger con inconsistencias en los fondos de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE)</p>	<p>Se informa del hallazgo de inconsistencias en la información extraída en el Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE), la cual fue utilizada como base para aprobar Bonos Proteger con recursos de la CNE. Por ello, y para garantizar el cumplimiento del fin para el cual ha sido creado el Bono Proteger, se remite la información para que tomen las acciones que corresponden.</p>
8.	13 de mayo, 2020	<p>MTSS-DMT-CIR-4-2020</p> <p>Circular sobre el procedimiento administrativo para la suspensión y recuperación de acreditaciones que no corresponden del Bono Proteger.</p>	<p>Se emite instrucción de acatamiento obligatorio relacionada con la gestión de suspensión y recuperación de acreditaciones que no corresponden, las cuales deben ser observadas por todas las instancias ministeriales que participan en el proceso. Establece el procedimiento de identificación de las acreditaciones que no corresponden, así como el procedimiento de suspensión y recuperación a cargo de la Dirección Nacional de Empleo.</p>



9.	13 de mayo, 2020	RESOLUCIÓN MTSS-DMT-RM-55-2020 Nombramiento de órgano de inversión con el fin de determinar si existen acreditaciones que no corresponden del Bono Proteger	Posterior al MTSS-DMT-OF-465-2020, el director de Empleo advierte de un potencial porcentaje de error en los primeros pagos gestionados. Por tanto, se resuelve nombrar el órgano de procedimiento administrativo para la suspensión y recuperación de acreditaciones que no corresponden del Bono Proteger. De manera que realicen los actos necesarios y que en derecho corresponden para revocar y suspender el beneficio del Bono Proteger a las personas que se logre demostrar que recibieron el bono y que no cumplen los requisitos.
10.	14 de mayo, 2020	MTSS-DMT-OF-423-2020 Solicitud de inscripción de la base de datos Bono Proteger ante la PRODAH	Se presenta solicitud de inscripción de la base de datos conforme a los requisitos que establece el artículo 44 del Reglamento a la Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales, Decreto N° 37554.
11.	28 de mayo, 2020	MTSS-DMT-OF-586-2020 Oficio de consulta sobre el uso de la base de datos del Bono Proteger	Se consulta a la PRODAH sobre el alcance del consentimiento informado brindado por las personas, en relación con el almacenamiento por parte de la empresa Continuum Data Center y la redundancia en el ICE para el respaldo de la información.
12.	29 de mayo, 2020	MTSS-DMT-OF-602-2020 Seguimiento al oficio N°MTSS-DMT-OF-466-2020 con solicitud de capacitación a funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Se solicita a la empresa Continuum la información sobre el grado de avance del proceso de capacitación para el uso de la herramienta al equipo técnico designado para garantizar el uso autónomo de la plataforma. También se solicita detalle del nivel de seguridad, trazabilidad, operatividad y agilidad con la que se recibe la herramienta, así como los perfiles de programación.

13.	1 de junio, 2020	<p>MTSS-DMT-OF-605-2020</p> <p>Se propone metodología de trabajo para el caso de los Bonos Proteger en los que se han identificado inconsistencias en el pago con fondos de la CNE</p>	<p>Se informa que, ante los hallazgos relacionados con posibles inconsistencias en la información generada desde el SICERE, el despacho ministerial nombró un órgano de investigación para:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Determinar si se dieron acreditaciones que no corresponden2. Aplicar una <u>medida cautelar</u> al segundo pago, hasta no tener certeza de la situación, de forma que se le dio oportunidad a las personas de aportar la prueba que consideren oportuna para levantar la inconsistencia.3. Si se confirma la inconsistencia se procede a revocar y suspender el beneficio4. Se insta a devolver el dinero o realizar un acuerdo de pago. <p>Advierte que en función de las pruebas que el órgano logre obtener en el proceso de investigación, tendría consecuencias en las gestiones de la CNE. Por tanto, se propone:</p> <ol style="list-style-type: none">1. El MTSS valorará la prueba aportada por las personas con inconsistencias que reciba la CNE.2. El MTSS crea un archivo para cada caso, para recopilar toda la prueba necesaria que sea necesaria para que la CNE considere la apertura del órgano de recuperación de sumas.3. Reuniones de seguimiento
------------	------------------	--	--





14.	8 de junio, 2020	MTSS-DMT-OF-643-2020 Sobre la preocupación relacionada con la plataforma Proteger por parte de personas refugiadas y solicitantes de refugio	Se informa a los representantes de la Unidad sin Fronteras LGBTIQ+Costa Rica que ante los inconvenientes que experimentaron personas refugiadas se tomaron previsiones junto con la empresa desarrolladora de la plataforma para evitar que se repitan los problemas. Para ello se configuró la página para que dejara un determinado número de personas completar el formulario y al terminar la gestión y salieran de la página, se permitiera ingresar otro grupo de personas a iniciar el proceso. Se aclaró que no hay restricción para las personas con solicitud de refugio siempre y cuando tengan permiso de trabajo. Como parte de las acciones, se notifica que existen acercamientos entre el MTSS, IMAS, Dirección General de Migración y el ACNUR para optimizar el acceso de las personas migrantes regulares, refugiadas y solicitantes de refugio. Finalmente, considerando posibles limitaciones de acceso por índole tecnológico, el IMAS habilitó citas diarias para la intermediación tecnológica y el apoyo a las personas que lo requieran.
------------	------------------	---	---



15.	9 de junio, 2020	<p>MTSS-DMT-OF-656-2020</p> <p>Se informa sobre la plataforma Bono Proteger y su accesibilidad para personas con discapacidad</p>	<p>Se responde oficio a la Defensoría de los Habitantes sobre el tema de accesibilidad para personas con discapacidad, aclarando que desde el inicio del proyecto se elaboró una Guía para la Facilitación del Bono Proteger dirigido a las instituciones descentralizadas y Gobiernos Locales para que voluntariamente habiliten espacios de intermediación tecnológica a la ciudadanía, ya sea porque no tienen dispositivo electrónico, acceso a internet o cualquier situación que impida hacerlo personalísimamente. También se contaba el apoyo del CONAPDIS para la habilitación de un servicio de asistencia telefónica en todo el país. Además, el MTSS y Continuum sostuvieron muchas sesiones de trabajo con CONAPDIS para aplicar las mejoras necesarias.</p>
16.	12 de junio, 2020	<p>MTSS-DMT-OF-689-2020</p> <p>Solicitud de criterio legal sobre el alcance del artículo 5 del Decreto Ejecutivo N°42305</p>	<p>La auditoría del MTSS advirtió de la existencia de pagos a personas mayores de 80 años que podrían no reflejar condición de desempleo. Por eso requiere de criterio sobre el alcance del artículo 5.</p>
17.	2 de julio, 2020	<p>MTSS-DMT-OF-791-2020</p> <p>Oficio de solicitud de revisión de los retiros de solicitudes del Bono Proteger</p>	<p>Ante la identificación por parte de los agentes del chat y de la Contraloría de Servicios del Ministerio de Trabajo, de personas disconformes con el sistema del Bono Proteger por aparentes retiros de la plataforma, se instruye la revisión aleatoria de las solicitudes retiradas, para emitir un informe y responder a las personas.</p>

18.	17 de julio, 2020	DENUNCIA PENAL MTSS-DMT-OF-850-2020 Denuncia penal relacionada con Bono Proteger	Se interpone denuncia ante el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) contra ignorado en el tanto se reciben dos solicitudes para acceder al beneficio del Bono Proteger; sin embargo, se corrobora que ambas personas aparecen en el registro nacional como fallecidas.
19.	22 de julio, 2020	MTSS-DMT-OF-868-2020 Oficio de solicitud de revisión de las validaciones del sistema gestor del Bono Proteger	En atención a la advertencia de la dirección general de auditoría sobre las validaciones ejecutadas en el Sistema Gestor del Bono Proteger, se instruye la revisión de los casos y la corrección de cualquier potencial debilidad.
20.	31 de julio, 2020	MTSS-DMT-OF-909-2020 Solicitud de revisión del consentimiento informado a la PRODAH	Se solicita a la PRODAH, la revisión del consentimiento informado elaborado por la Dirección Nacional de Empleo.
21.	31 de julio, 2020	MTSS-DMT-OF-910-2020 Recordatorio de atención a la solicitud de información sobre el Bono Proteger	Se le informa a la Gerente del Área de Fiscalización de Servicios Sociales de la Contraloría, que el director de empleo y la empresa Continuum que brinda el servicio de intermediario tecnológico de la plataforma Proteger, han depositado la información en el FTP para que se pueda vigilar la calidad y funcionamiento de la información como parte del proceso de auditoría a fin de asegurar que la información sea compatible.

22.	4 de agosto, 2020	RESOLUCIÓN MTSS-DMT-OF-126-2020 Nombramiento de órgano de investigación con el fin de determinar si existen acreditaciones que no corresponden del Bono Proteger para personas adultas mayores que no reflejan condición de desempleo, afectación laboral por COVID-19 y personas que registran más de tres pagos	La dirección general de auditoría identificó bonos otorgados a personas mayores de 80 años y señala que no presentan afectación por la pandemia. Por tanto, se resuelve nombrar el órgano de procedimiento administrativo para la suspensión y recuperación de acreditaciones que no corresponden. Para que realicen los actores necesarios y que en derecho corresponden para revocar y suspender el beneficio del Bono Proteger si se demuestra que recibieron el beneficio y no cumplen los requisitos
23.	5 de agosto, 2020	MTSS-DMT-OF-939-2020 Oficio de solicitud de revisión de los pagos realizados del Bono Proteger	Aplicar mecanismos ex post sobre las gestiones de pago realizadas a fin de identificar eventuales personas que recibieran más de tres pagos. Así como identificar las razones, tomar las previsiones necesarias para que no se repita y dar inicio a los procedimientos que correspondan.
24.	5 de agosto, 2020	RESOLUCIÓN MTSS-DMT-RM-113-2020 Nombramiento de órgano de investigación con el fin de determinar si existen acreditaciones que no corresponden del Bono Proteger para personas beneficiarias del Programa Nacional de Empleo y personas con denuncia en sede administrativa	La jefa del departamento de generación de empleo de Ministerio de Trabajo notifica lista de personas que aparentemente recibieron pagos duplicados del Bono Proteger y del beneficio PRONAE entre mayo y junio. Por lo que se resuelve nombrar el órgano de procedimiento administrativo para la suspensión y recuperación de acreditaciones que no corresponde del Bono Proteger. Para que realicen los actores necesarios y que en derecho corresponden para revocar y suspender el beneficio del Bono Proteger si se demuestra que recibieron el beneficio y no cumplen los requisitos.

25.	10 de agosto, 2020	MTSS-DMT-OF-953-2020 Consulta del régimen jurídico aplicable a privados de libertad con dispositivo electrónico	Se traslada consulta sobre la autorización de trabajar a los privados de libertad con monitoreo electrónico. Se solicita enlace para el seguimiento de estos casos, especialmente cuando hay cambio de modalidad
26.	12 de agosto, 2020	MTSS-DMT-OF-963-2020 Consulta ante la PRODHAB sobre el uso de la base de datos del Bono Proteger	Se plantea una consulta relacionada con el derecho de autodeterminación informativa y los alcances del consentimiento informado para determinar si se puede dar acceso a los entes de control a la base de datos para garantizar mayor transparencia en los procesos de fiscalización.
27.	18 de agosto, 2020	MTSS-DMT-OF-977-2020 Oficio con solicitud de mejoras en la plataforma y formulario de Bono Proteger	Se atiende recomendación de mejoras emitidas por la dirección general de auditoría sobre el formulario del Bono Proteger. Con las inconsistencias detectadas se solicita las correcciones y los cambios necesarios. Además, se solicita un aplicativo adicional para que las personas que otorgaron su consentimiento informado previo a la reforma, puedan actualizarlo.
28.	20 de agosto, 2020	MTSS-DMT-OF-998-2020 Solicitud de información requerida por el órgano contralor	Se les solicita a Marcos Solano y a Adrian Lachner que como responsable y encargado de la base de datos del Bono Proteger completen y remitan información al órgano contralor.



29.	24 de agosto, 2020	<p>MTSS-DMT-OF-1033-2020</p> <p>Se giran instrucciones relacionadas con “Estudio del Sistema de Control Interno del Bono Proteger respecto a la gestión y entrega del subsidio conforme con lo establecido en la Ley N° 9841</p>	<p>Dado hallazgos de la Dirección de Auditoria, se le solicita a la Dirección Nacional de Empleo que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realice el proceso de verificación con la validación automática que ejecuta el Sistema de Gestión del Bono Proteger (SGBP) contra la base de datos de la Dirección General de Migración y Extranjería. • Ejecutar las verificaciones previas al pago de la planilla del número de desembolsos realizados a cada beneficiario • Valorar la posibilidad de desarrollar los mecanismos de autogestión faltantes del expediente digital de la persona solicitante, como la solicitud de recalificación del bono asignado.
30.	25 de agosto, 2020	<p>MTSS-DMT-OF-1005-2020</p> <p>Casos no creados de las diferentes planillas del Bono Proteger</p>	<p>Se remite nota a la Dirección Financiera y a la Dirección Nacional de Empleo en la que se pide información en razón de que no ha sido posible realizar el pago del Bono Proteger a una serie de solicitantes. Por eso, se pide a la dirección financiera que explique el proceso realizado por ellos para materializar los pagos; así como identificar y explicar los motivos por los cuales no se ha podido realizar los pagos.</p> <p>En lo que respecta a la dirección de empleo se le solicitó informar las acciones emprendidas en estos casos. También se solicita el procedimiento a seguir para realizar efectivamente los pagos.</p>
31.	28 de agosto, 2020	<p>MTSS-DMT-OF-1063</p> <p>Seguimiento de cumplimiento al Primer Estudio de Sistema de Control Interno del Bono Proteger</p>	<p>Se solicita que se demuestre que se ingresó el Plan de Acción, así como los plazos que muestren las acciones que se ejecutarían para cumplir. Ingresar la información al sistema Argos. De ahí, el traslado a la asesoría del despacho.</p>



32.	28 de agosto, 2020	MTSS-DMT-OF-1064 Seguimiento de cumplimiento al segundo Estudio de Sistema de Control Interno del Bono Proteger	Se solicita que se demuestre que se ingresó el Plan de Acción, así como los plazos que muestren las acciones que se ejecutarían para cumplir. Ingresar la información al sistema Argos. De ahí, el traslado a la asesoría del despacho.
33.	28 de agosto, 2020	MTSS-DMT-OF-1065 Seguimiento de cumplimiento al tercer Estudio de Sistema de Control Interno del Bono Proteger	Se solicita que se demuestre que se ingresó el Plan de Acción así como los plazos que muestren las acciones que se ejecutarían para cumplir. Ingresar la información al sistema Argos. De ahí, el traslado a la asesoría del despacho.
34.	11 de setiembre, 2020	MTSS-DMT-OF-1123-2020 Se informan acciones de cumplimiento en torno a los Acuerdos de Confidencialidad	Se remite oficio al director de auditoría sobre la aplicación de medidas correctivas en torno a acuerdos de confidencialidad. Se indicaba que 8 funcionarios no contaban con Acuerdo de Confidencialidad; dos de los cuales eran de la Contraloría, cuatro del Ministerio de Trabajo y dos el IMAS. En este último caso contaban con acuerdo desde mayo y los dos de la CGR nunca accedieron a la base de datos.
35.	15 de setiembre, 2020	MTSS-DMT-OF-1066-2020 Seguimiento de cumplimiento al cuarto Estudio de Sistema de Control Interno del Bono Proteger	Se solicita que se demuestre que se ingresó el Plan de Acción, así como los plazos que muestren las acciones que se ejecutarían para cumplir. Ingresar la información al sistema Argos. De ahí, el traslado a la asesoría del despacho.
36.	17 de setiembre, 2020	DENUNCIA PENAL MTSS-DMT-OF-1141 Denuncia relacionada con Bono Proteger por pago a personas difuntas que aparecen como beneficiarias	Traslado al OIJ de solicitud gestionada por una persona que se registra como fallecida en el Tribunal Supremos de Elecciones, y resultó beneficiaria del Bono Proteger. Esto por considerarse que podría ser un acto fraudulento en el que se materializó la obtención de un beneficio económico; y se traslada para la investigación penal que corresponda, así como para el desarrollo de los procesos que corresponda.

37.	18 de setiembre, 2020	RESOLUCIÓN MTSS-DMT-RM-138-2020 Nombramiento de órgano de investigación para determinar si existen acreditaciones que no corresponden del Bono Proteger para personas que no reflejan condición alguna de desempleo ni afectación laboral por COVID-19	Al identificar un grupo de personas a las cuales se les aplicó el procedimiento DNE-10.0-P-7 “Procedimiento para la atención a denuncias por acreditaciones irregulares del Bono Proteger”, y después de aplicados los procesos de verificación se encontraron elementos que van en contra de los establecido en el decreto N°42305, y donde se identifican depósitos efectivos a nivel de sistema. Se designa el equipo de profesionales encargados de realizar el procedimiento administrativo correspondiente para la suspensión del Bono Proteger y la recuperación de acreditaciones que no corresponden.
38.	21 de setiembre, 2020	MTSS-DMT-OF-1163-2020 Oficio donde se giran instrucciones sobre las advertencias de la auditoria de personas que no cumplen con alguna definición de la población beneficiaria	En atención a los informes y advertencias emitidas por la dirección general de la auditoria, donde se identifican posibles personas que no cumplen con alguna definición de la población beneficiaria contemplada en el artículo 5 del decreto N°42305, se instruye a proceder con la revisión y emisión de un informe en plazo de 15 días hábiles.
39.	23 de setiembre, 2020	MTSS-DMT-OF-1176-2020 Solicitud de centralización de reportes y control de recuperación de sumas del Bono Proteger	Se remite oficio del Presidente Ejecutivo de la Comisión Nacional de Emergencias y al Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social para que con el afán de garantizar el uso eficiente de los recursos públicos, así como la transparencia y el estricto cumplimiento del fin para el que fue creado el Bono Proteger, las instituciones responsables de asignar recursos financieros, elaboren un control de la recuperación de sumas. Se solicita la creación de un equipo de trabajo para el respectivo seguimiento.



40.	23 de setiembre, 2020	MTSS-DMT-OF-1182-2020 Solicitud de revisión del estado de configuración del sistema Bono Proteger para identificar beneficiarios difuntos	Ante el caso denunciado mediante oficio N°MTSS-DMT-OF-1141-2020 el 23 de setiembre del 2020, se solicita a la Dirección Nacional de Empleo revisar la configuración del sistema del Bono Proteger para identificar beneficiarios difuntos, informar si se identifican más casos de beneficiarios difuntos y tomar las medidas correctivas de inmediato.
41.	23 de setiembre, 2020	MTSS-DMT-OF-1184 Se giran instrucciones para que se ingrese el plan de acción con las actividades correspondientes	Se giran instrucciones para que se coordine con el Director Nacional de Empleo para que se ingrese el plan de acción donde se cumplen las recomendaciones del informe de auditoría N°DGA-AMTSS-IESP-6-2020.
42.	24 de setiembre, 2020	MTSS-DMT-OF-1181-2020 Solicitud de Adenda al Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Continum Datacenter S.A	Con base en el reporte "Plataforma Bono Proteger: Acuerdos de nivel de servicio, roles y funciones" se identificaron una serie de debilidades en los acuerdos de servicio. De ahí que se hace necesario ampliar los acuerdos de nivel de servicio para la operación de la plataforma del Bono Proteger, por lo que se pide apoyo a la Dirección Jurídica del MTSS.
43.	24 de setiembre, 2020	MTSS-DMT-OF-1182-2020 Revisión del estado de configuración del sistema del Bono Proteger para identificar beneficiarios difuntos	Ante el presente de la denuncia consignada en el MTSS-DMT-OF-1141-2020 del 17 de setiembre del 2020, se solicita revisar el estado de la configuración del sistema para identificar difuntos, informar en caso de que se identificaran más difuntos así como tomar las medidas correctivas de inmediato para que la situación no se repita.



44.	24 de setiembre, 2020	<p>MTSS-DMT-OF-1188-2020</p> <p>Se giran instrucciones para que se realice el proceso de verificación de la validación automática que ejecuta el SGBP contra la base de datos del DGME.</p>	<p>Se dirige oficio al Director Nacional de Empleo en el que instruye para que se realice el proceso de verificación automática que ejecuta el SGBP contra la base de datos de la DGME con el propósito de corregir inconsistencias</p>
45.	25 de setiembre, 2020	<p>RESOLUCIÓN MTSS-DMT-RADI-7-2020</p> <p>Se realiza el nombramiento de un órgano de investigación con el fin de determinar si existen acreditaciones que no corresponden del Bono Proteger para personas con una denuncia en sede administrativa.</p>	<p>Se amplía la resolución de nombramiento en relación con los casos de denuncias recibidas en sede administrativa para que el órgano pueda analizar cualquier impedimento y no limitarse a los hechos denunciados originalmente. De tal manera que se pueda suspender y recuperar el beneficio en caso de que así proceda.</p>
46.	28 de setiembre, 2020	<p>RESOLUCIÓN MTSS-DMT-RM-140-2020</p> <p>Nombramiento del órgano de investigación con el fin de determinar si existen acreditaciones que no corresponden del Bono Proteger para personas que no reflejan condición alguna de desempleo ni afectación laboral por el COVID-19</p>	<p>La Dirección Nacional de Empleo informa sobre posibles errores en los pagos gestionados bajo el beneficio del Bono Proteger por encontrarse bajo uno de los supuestos del artículo 7 del Decreto N° 42305.</p> <p>Se designa el equipo responsable de realizar el procedimiento administrativo correspondiente para la suspensión del Bono Proteger y la recuperación de las acreditaciones que no corresponden.</p> <p>Se da la instrucción de realizar los actos necesarios y que en derecho corresponde para revocar o suspender el beneficio a quienes se demuestre que no cumplen requisitos.</p>

47.	7 de octubre, 2020	MTSS-DMT-OF-1254-2020 Comunicación y traslado del Sistema de Control Interno del Bono Proteger	La auditoría emite recomendaciones para fortalecer el Sistema de Control Interno y contribuir a la oportuna toma de decisiones. Por lo que se le solicita al Director de Empleo analizar las recomendaciones y procurar subsanarlas. Se debe generar un plan de trabajo e incluirlo en Argos.
48.	12 de octubre, 2020	MTSS-DMT-OF-1273-2020 Solicitud de remisión y cumplimiento de la información requerida por la Contraloría General	El oficio se remite al director de empleo y al representante legal de la empresa Continuum Data Center S.A, para que como responsable y encargado de la base de datos de Proteger, completen la información requerida por el órgano contralor.
49.	12 de octubre, 2020	MTSS-DMT-OF-1259-20202 Comunicación y traslado del Sistema de Control Interno del Bono Proteger respecto de la gestión y entrega del subsidio	La auditoría emite recomendaciones para fortalecer el Sistema de Control Interno y contribuir a la oportuna toma de decisiones. Por lo que se le solicita al Director de Empleo analizar las recomendaciones y procurar subsanarlas. Se debe generar un plan de trabajo e incluirlo en Argos.
50.	13 de octubre, 2020	MTSS-DMT-OF-1271-2020 Sobre personas que registran más de tres pagos del Bono Proteger	El órgano director indica que no encuentra contravención alguna en los casos que recibieron más de tres depósitos del Bono Proteger. Por tanto, en razón de las consideraciones expuestas por los profesionales a cargo del órgano, se acepta la recomendación para proceder al archivo de los casos analizados.



51.	16 de noviembre, 2020	MTSS.DMT-OF.1378-2020 Información sobre acciones implementadas por la administración en relación con las áreas de mejora identificadas en el proceso de auditoría del Bono Proteger	Se remite oficio a la Contraloría General de la República donde se informa sobre las acciones implementadas en las áreas de mejora identificadas en el informe AUD-281 y AUD-282 sobre el diseño y control para la mejora del programa Bono Proteger, así como otras identificadas sobre la plataforma tecnológica. En este oficio se adjuntó la matriz de resultados con las mejoras.
52.	20 de noviembre, 2020	MTSS-DMT-OF-1431-202 Oficio a Carlos Garro del Departamento de Asesoría y Apoyo al Control Interno para solicitar apoyo para la actualización de la matriz de riesgos del Bono Proteger	Se identificó un área de mejora en relación con el análisis y actualización de los riesgos, por lo que se pide apoyo para actualizar la matriz existente.
53.	25 de noviembre, 2020	MTTS-DMT-OF-1464-2020 Revisión de Circular N° MTSS-DMT-CIR-4-2020 del 13 de mayo	Miembro del órgano de investigación de sumas que no corresponden solicita revisar la figura de los compromisos contemplado en la circular. Por tanto, se solicita a la dirección jurídica que se revise el instrumento para determinar si hay una figura jurídica más oportuna.
54.	8 de diciembre, 2020	MTSS-DMT-OF-1512-2020 Solicitud de apoyo a MIDEPLAN para realizar una evaluación del Bono Proteger	Evaluar los impactos y los efectos del Bono Proteger como una intervención pública en contexto de emergencia. Así como para comprobar el logro de los objetivos específicos y resultados obtenidos.

Como se puede corroborar, las gestiones realizadas fueron bastante amplias y oportunas conforme se presentaron los hallazgos o se identificaron las inconsistencias. En todo momento se actuó en el marco de las obligaciones que corresponde, y con celeridad para poder atender a tiempo las necesidades de control y seguimiento que surgieron. Adicionalmente a estas gestiones indicadas, se presentaron una serie de oficios de seguimiento en las que se atendieron las consultas, recomendaciones e incluso se demostraba cumplimiento de recomendaciones de la Auditoría Interna, de la Contraloría General de la República y de la Defensoría de los habitantes.

En prácticamente 8 meses, el Bono Proteger se constituyó en el programa más fiscalizado de la historia, con:

- 38 solicitudes de información por parte de la Defensoría
- 24 informes de auditoría
- 339 documentos vinculados al Bono Proteger
- 9 informes mensuales de seguimiento
- 3 procesos de auditoría por parte de la Contraloría General de la República

Es importante indicar que se contaban con otros mecanismos de control que fueron fundamentales para mejorar la capacidad institucional de cumplir los objetivos del proyecto y reducir riesgos. Estos instrumentos fueron formalizados por las entidades competentes a nivel institucional para dejar estandarizado y documentado el modelo de gestión implementado:

1. Procedimiento para la atención a denuncias de acreditaciones irregulares del Bono Proteger. Dirección Nacional de Empleo. Mayo, 2020
2. Procedimiento para la gestión de otorgamiento del Bono Proteger. Dirección Nacional de Empleo. Noviembre, 2020
3. Procedimiento para el giro de recursos a los beneficiarios del subsidio económico denominado Bono Proteger. Emitido por la dirección financiera, Departamento de Presupuesto. Diciembre, 2020.

Adicionalmente, y como parte de la mejora continua, y en reconocimiento de la necesidad de ir haciendo ajustes en el proceso, no solo se concretaron cambios en la plataforma tecnológica sino en el Decreto Ejecutivo N°42305 MTSS-MDHIS. Se concretaron 5 modificaciones a lo largo de la vigencia del decreto, de las cuales 4 fueron planteadas durante mi gestión en el Ministerio:

1. **Decreto Ejecutivo 42329 MTSS-MDHIS** del 29 de abril de 2020. Incluyó a todas las poblaciones potencialmente afectadas y reafirmó el carácter inembargable del Bono Proteger.

2. **Decreto Ejecutivo 42453 MTSS-MDHIS** del 9 de julio de 2020. Suspensión del trámite de análisis ante la falta de presupuesto, así como se incluye la posibilidad de ajustar los parámetros aplicados a los criterios de priorización, para focalizar y brindar mayor grado de prioridad a personas con mayor incidencia en vulnerabilidad.
3. **Decreto Ejecutivo 42601 MTSS-MDHIS** del 4 de setiembre de 2020. Se amplían los alcances de la intervención para permitir que se complementara el subsidio temporal con servicios brindados en el marco del Sistema Nacional de Empleo: capacitación dirigida, intermediación laboral, orientación e información para el empleo, formalización laboral, entre otros.
4. **Decreto Ejecutivo 42758 MTSS-MDHIS** del 10 de diciembre de 2020. Se autoriza otorgar únicamente un mes de subsidio temporal, correspondiente al mes de diciembre.

5. Conclusiones

Todos estos esfuerzos de control han sido relevantes para poder identificar de forma oportuna inconsistencias, así como para corregir problemas alertados desde las instancias técnicas o los órganos de control. Al respecto, es importante dejar constancia que durante la gestión de esta servidora se diseñaron e instruyeron los actos administrativos necesarios para procurar el debido proceso por medio de la apertura de las investigaciones pertinentes, pero también con el objetivo de corregir potenciales errores y sentar responsabilidades.

Comprendiendo la necesidad de lograr la mayor precisión posible en la determinación de los casos que podrían tener riesgo de inconsistencias, se instruyó el proceso de verificación ex-post y de detección de riesgos, lo cual permitió comprobar que el otorgamiento y pago de los Bonos Proteger se realizó con una alta eficiencia en la aplicación de los criterios que se definieron por Decreto Ejecutivo. Este esfuerzo que se continuó por parte de las instituciones integrantes del programa, permitió determinar que más del 92% del total de las personas beneficiarias no tenían ningún riesgo; lo cual fue posible concluirlo con las bases de datos depuradas y actualizadas. Por tanto, solo en un 3.1% de los casos se detectó algún riesgo de haber recibido un monto superior y un 4.3% se encontraron otros posibles riesgos; sin embargo, bajo ninguna circunstancia se puede concluir a priori, que dichos casos estén mal pagados, porque corresponde agotar las fases investigativas para determinar realmente si se consolidó el riesgo, y con ello si se debe proceder a la recuperación de las sumas pagadas.

Al respecto es fundamental reiterar que corresponde garantizar a las personas

investigadas su derecho de defensa, el debido proceso en sus fases de investigación y notificación, así como se debe proceder conforme lo regulado para el cobro administrativo en caso de que se determine que se debe dar la recuperación porque no correspondía el beneficio².

Como puede observarse, a lo largo de todo el proceso ha habido una labor diligente, comprometida y responsable; pero, además, se concretó un robusto y tenaz trabajo por lograr los objetivos previstos, actuar con absoluta transparencia ante los órganos de control y la ciudadanía a través de una rendición de cuentas constante, e implementando mecanismos de monitoreo para velar por el mejor uso de los recursos públicos asignados al programa. Estos esfuerzos del despacho ministerial, también fueron acompañados por la Dirección Nacional de Empleo, bajo el liderazgo de su director y con la mística de su equipo de trabajo, así como con la entrega de personas de diversas instancias ministeriales que se sumaron a apoyar una experiencia inédita para el Ministerio de Trabajo.

En las más duras circunstancias que ha enfrentado nuestro país, donde una pandemia sin precedentes afectó la salud de los habitantes de nuestro país, y que trajo una profunda y prolongada afectación económica que deterioró muchas cadenas de valor, el empleo y los medios de vida no solo de las familias en condición en pobreza sino de personas de los más diversos ingresos en razón de los despidos, las suspensiones de contratos, y que incluso recrudesció la situación que experimentaban las personas en actividades económicas informales; el Bono Proteger se convirtió en un programa trascendental para llevar alivio a más de 724.500 personas, lo cual a su vez trajo un impacto beneficioso no solo para quien percibió la transferencia sino para su hogar; incluso, se estima que el impacto indirecto del Bono Proteger alcanzó a cerca de 1.800.000 personas dependientes de los beneficiarios.

Este beneficio económico permitió cumplir el objetivo trazado, al punto que las personas afectadas pudieron cubrir sus necesidades básicas, familias emprendieron negocios que hoy les permiten aun tener ingresos, se contuvo el crecimiento de la pobreza en 3.4 puntos porcentuales y se convirtió en un proyecto que ha sido bien valorado por actores a nivel internacional como el BID, la OECD, la CEPAL, entre otros.

Al respecto, se destaca que, en colaboración con el Ministerio de Trabajo y Seguridad social, el IMAS-SINIRUBE, y el BID-Prosperia se analizó el impacto del Bono Proteger en la contención de la tasa de pobreza estimada por las medidas de

² Según informes recientes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en la actualidad se encuentran bajo el procedimiento especial 36.872 personas; mientras que el IMAS se investigan 8.675 personas y en la CNE el procedimiento se está aplicando a 7345 personas. Sin embargo, a esta fecha se han recuperado 32.654.900 colones por el MTSS y 2.791.500 por parte del IMAS.

contingencia ante la COVID-19. Ante lo cual, el estudio arrojó que la pandemia pudo haber incrementado la tasa de hogares en pobreza en 8.6 puntos porcentuales entre el 2019 y 2020, pasando de un 21% a un 29.6%; no obstante, la incidencia del Bono permitió que el porcentaje de pobreza fuera menor y se reflejara en un 26.2%. Complementariamente, la encuesta Nacional de Hogares del INEC en el 2021, registró que el ingreso proveniente de subsidios estatales y becas presentó un aumento del 153% respecto del año anterior, en razón de la implementación del Bono Proteger; al punto que dicha transferencia llegó a representar el 56% del total de subsidios estatales. Razón por la que el INEC concluye señalando:

“De no haberse generado este tipo de aporte adicional, la incidencia de pobreza hubiera aumentado entre 4pp y 6pp más con respecto al observado”.³

Algunos datos duros de los resultados del programa y la transferencia que implicó el Bono Proteger se pueden resumir de la siguiente forma:

1. **Beneficiarios:** 724,554 personas.
2. **Ejecución:** 99.5% de los recursos fueron ejecutados en el otorgamiento de Bonos. Con 0% gastos administrativos
3. **Bancarización.** Se logró la bancarización de más de 200 mil personas que no tenían acceso al sistema financiero.
4. **Focalización:**
 - a. 85% de las personas beneficiarias reportaron ingresos mensuales menores a los 100 mil colones
 - b. 72.4% de los bonos fueron otorgados a personas con secundaria incompleta o menos
 - c. 59% de los beneficiarios reportaron cero ingresos
 - d. 43.23% de las personas beneficiarias se encuentran en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad (SINIRUBE).
5. **Beneficiarios según afectación laboral:**
 - a. 38.2% Trabajadores independientes
 - b. 23.2% Personas despedidas
 - c. 22.9% personas trabajadoras temporales o informales
 - d. 9.9% Personas con reducción de jornada
 - e. 5.8% Personas con suspensión de contrato

³ Encuesta Nacional de Hogares. (Página 47). Instituto Nacional de Estadística y Censo. 2021.

6. Nivel de satisfacción de los beneficiarios del programa (según evaluación realizada por la Contraloría General de la República)

- a. 90.16% satisfechos o muy satisfechos con el Bono Proteger
- b. 81% de los beneficiarios utilizaron el Bono para la compra de alimentos⁴.

Si bien, existe una proyección preliminar sobre el nivel de filtración, el cual deberá ser validado en función de las conclusiones que arrojen las investigaciones en curso, se estima que el riesgo es menor al promedio de las filtraciones de los programas sociales en nuestro país, las cuales típicamente son mayores al 8.5%. Además, resulta prudente indicar que las razones por las que un caso pudiese someterse a recuperación de sumas, son diversas y deben sopesarse en razón de la realidad que enfrentaron muchas personas afectadas laboralmente; ya que incluso, cerca del 40% de los casos que hoy se mantienen bajo estudio por inconsistencias corresponden a personas en condición de pobreza básica, pobreza extrema o vulnerabilidad.

En conclusión, señor presidente, el programa Bono Proteger conllevó una inversión total de 256 mil millones de colones y cumplió sus objetivos a cabalidad; y si bien enfrentó dificultades al recurrirse a un mecanismo innovador en un contexto de emergencia, siempre se actuó observando con rigurosidad las obligaciones que la ley impone. Por tanto, se atendió en pleno derecho las obligaciones que como jerarca corresponden y se cumplió con el marco jurídico aplicable. De ahí que no solo se actuó en correspondencia con las competencias que se devienen del cargo, sino que se generó una sistemática gestión de prevención y seguimiento para evitar la concreción de potenciales riesgos, así como se fue diligente para requerir las modificaciones que fuesen necesarias y se activaron las herramientas administrativas pertinentes para emprender los procesos de investigación y con ello sentar las responsabilidades que correspondan. Este es un proceso, que continúan las actuales autoridades dada la complejidad del proceso, la cantidad de casos que se deben estudiar y la rigurosidad con la que se debe actuar para llegar a garantizar la adecuada resolución.

No solo se cumplió con el fin público previsto, sino que se lograron impactos beneficiosos más allá de la atención de las necesidades básicas. Y es importante señalar que el programa ha generado importantes lecciones aprendidas sobre la capacidad del Estado de dar respuesta en momentos críticos a las necesidades más acuciantes de la población.

⁴ En la encuesta realizada como parte de la evaluación generada por MIDEPLAN, el 92.68% de las personas utilizaron el Bono Proteger para compra de alimentos.



MINISTERIO DE LA
PRESIDENCIA

Quedo atenta a complementar cualquier requerimiento de información adicional y aportar las pruebas que sean pertinentes.

Cordialmente,

Geannina Dinarte Romero
Ministra
MINISTRO DE LA PRESIDENCIA