



29 de julio de 2020

MTSS-DMT-OF-893-2020

Señor

Norman Araya Alpizar

Sub Auditor General

Dirección General de Auditoría

Asunto: Se informan acciones de cumplimiento en torno al Bono Proteger.

Referencia: Oficio N° MTSS-DGA-AD-1-2020 del 6 de mayo del 2020.

Estimado señor:

En atención a lo comunicado por oficio N° MTSS-DGA-AD-1-2020 del 6 de mayo del 2020, en el que la Dirección General de Auditoría advierte a la Administración sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, en torno al Bono Proteger. A continuación, se informa en el mismo orden de recibo:

1.1- En cuanto a la aparente inexistencia formal del involucramiento técnico por parte del Departamento de Tecnologías de Información y Comunicación del Ministerio (DTIC) en todo el proceso del desarrollo, implementación o administración del sistema Donado.

Es importante recordar que, el pasado 16 del mes de marzo de 2020, mediante Decreto Ejecutivo N° 42227-MP-S, las autoridades emiten alerta amarilla por la situación sanitaria del país a razón del COVID-19 y con ello una serie de restricciones y/o protocolos de cumplimiento obligatorio; asimismo, mediante Decreto Ejecutivo N° 42305-MTSS-MDHIS de fecha 17 de abril de 2020 se crea el Plan PROTEGER. Con lo anterior, se enmarca en un mes calendario la urgente necesidad, no solo por mitigar el impacto económico de las personas y familias en condición de vulnerabilidad, sino que también por la forma, se debía

cumplir con las normas de distanciamiento social y así reducir los riesgos de contagio de la población. se crea la necesidad de atender la situación mediante el uso de herramientas tecnológicas.

Por lo que, para el Ministerio no resultaba viable crear una herramienta desde cero con tal magnitud y mucho más importante, tal urgencia y prontitud. El MTSS no cuenta con un dominio idóneo para la publicación web de una plataforma que soportará el flujo de interacciones de solicitantes del bono, lo cual evidentemente requiere mayores capacidades a las instaladas. Así por ejemplo, la limitante del MTSS en relación con el ancho de banda, el cual alcanza únicamente 120 mbp. En cuanto al recurso humano, podemos resaltar que el DTIC cuenta con 20 funcionarios, los cuales están distribuidos en 5 áreas de trabajo (Base de datos, Infraestructura, Sistemas, Seguridad de la Información y Proyectos) si bien los funcionarios poseen grado de licenciatura y experiencia en cada área, se encuentran atendiendo múltiples ocupaciones.

A pesar de ello, se informa que, el DTIC participó en la revisión de los términos tecnológicos del convenio de cooperación suscrito entre CONTINUN y el MTSS. En fecha 30 de marzo de 2020, se remite por parte del Director Nacional de Empleo, el señor Marcos Solano Chacón al señor Jorge Viquez López, Jefe del Departamento de Tecnologías y Comunicación del MTSS el borrador del convenio entre el MTSS - CONTINUM DATACENTER S.A.

Al respecto, se recibe retroalimentación sobre la conveniencia de incorporar aspectos técnicos tales como: Uso de Software, Uso de infraestructura, Plataforma tecnológica, enlaces de comunicación, acceso a los datos, licenciamiento, respaldos, acuerdo de confidencialidad, disponibilidad entre otros; aportante para tales fines, un documento llamado “necesidades” En relación con la salida (finiquito), se deja estipulada la cláusula

sexta: “*De la Comisión de Coordinación y Comunicación*”, dicha Comisión se encargará de conocer, analizar, delimitar, orientar, coordinar y comunicar el trabajo a realizar por las partes, así como sobre los proyectos de interés común. Para lo cual aprobarán un plan de trabajo y se reunirán las veces que lo consideren oportuno. Para el desarrollo de dichos planes de trabajo, la Comisión convocará y delegará funciones en el personal técnico especializado del proyecto. Por su parte, en la cláusula octava, en el antepenúltimo párrafo del convenio previamente señalado, se cita: “*Al finalizar el presente Convenio por cualquier causa, CONTINUM DATACENTER S.A. deberá entregar los derechos de propiedad intelectual del desarrollo, datos, formularios, información y gráficos. Además, deberá entregar el conocimiento de cómo pusieron a funcionar los sistemas y los códigos fuente.*”

1.2. Lo anterior, considerando a su vez lo estipulado en el consentimiento informado que firman los solicitantes del Bono Proteger para optar por el mismo; el cual es muy claro en indicar en el punto c) que:

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

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

La finalidad de la recopilación de datos personales es determinar mi elegibilidad para el Bono Proteger, y serán utilizados solamente con esos fines.

Que dicha información tendrá como único destinatario al MTSS y al IMAS, y solamente podrá ser consultada por sus funcionarios, debidamente acreditados para tales fines. (La negrita no es parte del original)”

Mediante oficio N° MTSS-DMT-OF-586-2020 del 28 de mayo de 2020, la suscrita realizó varias consultas a la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes, en cuanto al

alcance del consentimiento informado brindado por las personas, con respecto al almacenamiento de los datos brindados por las personas solicitantes del Bono Proteger, ya que de conformidad con el artículo 26 del Decreto Ejecutivo N° 42305 del 17 de abril del 2020 y sus reformas, se realiza en el centro de datos de alta disponibilidad de la empresa CONTINUM DATA CENTER S.A., que a su vez encuentra redundancia y respaldo en el centro de datos de alta disponibilidad con capacidad del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

Mediante oficio N° APD-06-098-2020 del 11 de junio de 2020, la PRODHAB respondió: *“El principio del consentimiento informado que establece el artículo 5 de la Ley 8968, señala que cuando se recopilen datos personales se deberá informar a los titulares o a sus representantes, de modo expreso, preciso e inequívoco, todo el tratamiento que se brinde a los datos personales, eso incluye: c) De los destinatarios de la información, así como de quiénes podrán consultarla, razón por la cual se debe informar al titular de los datos personales cualquier situación que involucre el uso de dichos datos. Por otra parte, téngase en cuenta lo referente al deber de confidencialidad que refiere el artículo 11 de la misma ley, mismo que debe ser acatado por todas las personas que intervengan en cualquier fase del tratamiento de datos personales. (...)*

Partiendo de la premisa que esas 800 mil personas debieron indicar algún medio de contacto, la recomendación sería enviar un mensaje por tales medios, en donde se comunique que la finalidad de información suministrada será ampliada y en qué términos, y que en caso que alguna persona no esté de acuerdo, debe de informarlo para lo que corresponda. Dicho de otra forma, sería un consentimiento en negativo.”

De manera que se está trabajando en la nueva redacción del consentimiento informado, para que refleje esta situación y en el mecanismo para actualizar los consentimientos recibidos a la fecha.

2. En relación con el punto anterior, se verificó que la Administración no cuenta con un criterio formal emitido por el DTIC que respalde el punto 7 de los Considerandos incluidos en el Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Continum Datacenter S.A.

Al respecto, es necesario recordar respetuosamente el contexto en el que se crea el Bono Proteger, sea en el contexto de la emergencia nacional provocada por el Covid-19, declarada mediante Decreto Ejecutivo N° 42227-MP-S, en el que las autoridades emiten una serie de restricciones y/o protocolos de cumplimiento obligatorio, particularmente en el distanciamiento social y así reducir los riesgos de contagio de la población.

De manera que, para mitigar el impacto económico de las personas y familias afectadas laboralmente por el Covid-19, fue necesario buscar una manera de atender la situación mediante el uso de herramientas tecnológicas que garantizaran el distanciamiento social, es por ello que se emite el Decreto Ejecutivo N° 42305-MTSS-MDHIS de fecha 17 de abril de 2020, el cual crea el Bono PROTEGER.

Al respecto, para el DTIC del Ministerio no resultaba viable crear una herramienta desde cero con tal magnitud y mucho más importante, tal urgencia y prontitud. Tomando como base que el MTSS no cuenta con un dominio idóneo para la publicación web de una plataforma que soportará el flujo de interacciones de solicitantes del bono, lo cual evidentemente requiere mayores capacidades a las instaladas. Se refuerza lo anterior con la limitante del MTSS en relación con el ancho de banda, el cual alcanza únicamente 120 mbp.

Finalmente, en cuanto al recurso humano, el DTIC cuenta con 20 funcionarios, los cuales están distribuidos en 5 áreas de trabajo (Base de datos, Infraestructura, Sistemas, Seguridad de la Información y Proyectos) si bien los funcionarios poseen grado de licenciatura y experiencia en cada área, se encuentran atendiendo múltiples ocupaciones.

3. Si bien la DGA corroboró la remisión con fecha del 8 de abril de la copia del Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Continum Datacenter S.A, en apego a lo estipulado en el Decreto Ejecutivo N°42227-MP-S, en lo que respecta al ingreso de las donaciones al Fondo Nacional de Emergencias, la Administración a la fecha no cuenta con al menos un recibido conforme del mismo que dé pie o ampare la aplicación de lo estipulado en el Convenio citado; siendo esto un punto del alto riesgo, producto del desapego dado en su inicio entre el Convenio firmado y los protocolos mencionados en el punto 1, principalmente en lo que respecta a la administración de la base de datos.

Se remite oficio N° CNE-DGR- AUT-0008-2020 del 09 de abril del 2020 en el que la Dirección de Gestión del Riesgo (DGR) de la Comisión Nacional de Emergencia, autoriza que “CONTINUM DATA CENTER S.A” facilite la intermediación tecnológica y las herramientas en cuanto a conectividad, almacenamiento, tratamiento, conservación, captura y calidad de la información que suministren las personas vinculadas al Programa Nacional de Empleo, a propósito del Subsidio Temporal de Empleo en Casos de Emergencia Nacional.

4. Se constató que el Ministerio sólo cuenta con un funcionario que funge como enlace ante la empresa Continum Data Center, el Lic. Marcos Solano Chacón, Director de la Dirección Nacional de Empleo, lo que genera un alto nivel de riesgo el cual debe ser tratado por la Administración conforme a los protocolos previamente citados de forma pronta con el fin de garantizar la continuidad en el servicio.

Importante enmarcar los roles del señor Marcos Solano Chacón y la empresa Continuum dentro de la Ley de Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales, N° 8968 del 7 de julio del 2011, y su Reglamento, Decreto Ejecutivo N° 37554-JP del 30 de octubre del 2012, de manera que como responsable y encargados de la base de datos, deben coordinar directamente para garantizar la continuidad del servicio.

Sin embargo, producto de esta advertencia, el señor Solano Chacón ha involucrado más al personal de la Dirección Nacional de Empleo para que coordinen directamente con la empresa Continuum solicitudes y requerimientos relacionados con la plataforma.

5. Se verificó que la Administración no está generando actas, bitácoras, minutas u otros controles similares que permitan a la DGA, o cualquier otro órgano de fiscalización, supervisar la trazabilidad de las acciones ejecutadas relacionadas al Bono Proteger por parte del Ministerio.

Con respecto a esta solicitud, es necesario recordarle respetuosamente a este órgano fiscalizador el contexto en el que se crea el Bono Proteger, en medio de la emergencia nacional provocada por el Covid-19.

En esta primera etapa, este Ministerio identificó la necesidad de generar alternativas tanto para evitar la destrucción de los puestos de trabajo, como para atender a las personas que se verían afectadas laboralmente por los efectos que la Emergencia Nacional provocada por el COVID-19 genera en las actividades productivas en razón de las medidas sanitarias y a la desaceleración de la actividad económica.

En este sentido, se presentó ante la Asamblea Legislativa el expediente N° 21.854, Ley de autorización de reducción de jornadas de trabajo ante la declaratoria de emergencia

nacional, para generar una normativa especial ajustada a tiempos de emergencia a fin de aplicar reducción de jornadas laborales. En este contexto también se realizaron ajustes al Manual de Procedimientos de la Inspección de Trabajo para agilizar los procesos para la suspensión de contratos de trabajo.

En razón de las medidas adoptadas en otros países y la magnitud de los efectos provocados por la pandemia en el mundo, así como considerando que el artículo 10 de la Ley N° 9832, Ley de reducción de jornadas, faculta a otorgar subsidios a las personas afectadas laboralmente, por lo que se intensificó el esfuerzo de generación de alguna alternativa para el otorgamiento de apoyos económicos a las personas afectadas.

Como parte de este proceso, se hicieron sesiones de trabajo con asesores del despacho y directores del Ministerio de Trabajo para contar con proyecciones de los niveles esperados de afectación según rama de actividad económica.

En ese momento, el país contaba con un 12.4% de desempleo, lo que implicaba un total de 309 mil personas, una informalidad del 46% para un total de un millón de personas y un nivel de pobreza del 21% de los hogares. Además, la OIT advertía a nivel global de un potencial crecimiento del desempleo de 5.3 millones de personas en el escenario más conservador, mientras que en el escenario más alto se esperaría alrededor de 24.7 millones de personas; a lo cual, se sumaba pérdidas en ingresos que rondarían entre los 860 y 3.440 billones de dólares. Lo que a su vez, se trasladaría en un menor consumo de bienes y servicios, y por tanto haría más difícil la recuperación económica. Todo esto presupone un incremento de la pobreza que sumaría alrededor de 8.8 millones

de personas a nivel global conforme la estimación previa al COVID-19. Lo que conllevaría a escenarios de entre 20.1 y 35 millones de personas en pobreza en el mundo.

Por esta razón, el proceso inició con la elaboración de una serie de escenarios que contemplaban información sobre las distintas ramas de actividad económica, así como ejercicios de análisis sectorial sobre nivel de participación en el PIB, impacto en el empleo, entre otras.

Adicionalmente, se hicieron análisis basados en los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) del Instituto Nacional de Estadística y Censos, para la población ocupada del sector privado, tanto asalariados como independientes, y contemplando la formalidad y la informalidad.

En esta primera fase de orden interno del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se lograron concretar algunos escenarios preliminares sobre la proyección del impacto potencial de la Emergencia Nacional. Con estos escenarios se consideraron posibles alternativas de gestión de los subsidios, entre los que se incluían:

- a. Uso de la plataforma de PRONAE para el registro de solicitudes, sin embargo, su capacidad resultaba muy limitada por el volumen de solicitudes que se proyectaba.
- b. Gestión de planillas para el pago de subsidios desde PRONAE. Se comenzaron a hacer pruebas en el sistema para alimentar la planilla con al menos 200 mil casos considerando que el promedio de pagos con este sistema ronda los 10 mil casos.
- c. Medios virtuales para levantamiento de la información de los solicitantes. Considerando las particularidades de la pandemia se requerían un medio virtual, en el que la persona asume responsabilidad a través de la autogestión y donde aporta información que sustente su solicitud; no obstante, también se necesitaba garantizar el resguardo de la información.

- d. Herramientas para la verificación de elegibilidad, donde la automatización se vuelve fundamental para el oportuno tratamiento del volumen de casos esperados.
- e. Giro de recursos. Alternativas disponibles en instituciones con experiencia en pagos masivos y con importantes niveles de control, así como las valoraciones sobre la capacidad institucional del MTSS para asumir el desafío.

Sobre estos aspectos se realizaron consultas preliminares y exploratorias a entidades como la CCSS, el Banco Central y el IMAS para identificar los mecanismos disponibles pudiesen ser útiles para alcanzar los requerimientos indicados. No obstante, no se identificó una alternativa que permitiera poner a disposición una herramienta para la recepción masiva de solicitudes, que permitiera su procesamiento de forma automatizada y que lograra la validación y verificación de la información sin generar trámites o requisitos que implicaran la movilización de las personas, y sin incrementar la capacidad institucional para hacer el proceso de revisión de forma física o presencial. Por lo cual, generar una solución que permitiera la virtualización del servicio y el procesamiento de una gran cantidad de datos y de forma segura, ameritaba un esfuerzo expedito para no solo generar la herramienta, sino para solventar lo relativo al almacenamiento, los requerimientos de ciberseguridad y la puesta en ejecución. Especialmente en razón de las medidas que comenzaban a aplicar las empresas con despidos, suspensiones de contratos, así como por las medidas de mayor confinamiento en Semana Santa que impedían el desarrollo de todo tipo de actividades, incluyendo las informales.

Posteriormente, y como parte de los esfuerzos en el Centro de Operaciones de la Emergencia (COE) se instaló la mesa técnica de Protección Social; en la cual, entre otros

temas se incorporaron al menos 17 medidas para la protección laboral ante la emergencia, que incluyen:

- Un plan de protección a las personas afectadas laboralmente, tanto a las personas despedidas como a las personas con suspensión de contrato laboral, reducción de jornada, personas trabajadoras en condición de informalidad, temporales o independientes.
- Flexibilización de normas de incapacidad.
- Flexibilización de contribuciones a la Seguridad Social
- Facilitar la suscripción de convenios y readecuaciones de convenios de pago para quienes incurran en morosidad
- Posponer hasta el 30 de junio del 2020 las gestiones de cobro a los patronos y trabajadores independientes.
- Postergar la fecha de pago de las planillas adicionales.
- Reducción de la base mínima contributiva de cobro de las cargas sociales.
- Medidas internas para el uso eficiente y racional de los recursos.
- Suspensión del cierre de negocios por no pago de cuotas hasta junio del 2020.
- Otorgamiento de incapacidades para personas en aislamiento que no puedan laborar para asegurados activos.
- Atención integral y abordaje psicosocial a funcionarios, población contagiada y sospechosa de contagio del COVID-19.

- Circular GG-0733-2020 indica medidas para evitar la exposición de funcionarios al COVID-19 e indica los servicios para la población no asegurada.

Como parte de estos esfuerzos liderados desde la mesa de protección social, se han fortalecido las coordinaciones entre el IMAS y el MTSS. Y en este contexto, se ha desarrollado un proceso entre ambas instituciones para desarrollar el planteamiento de la estrategia, tanto en lo financiero como el diseño del decreto que regula lo relativo al otorgamiento de los Bonos Proteger, su ejecución y control. Para estos efectos se conformó un equipo de trabajo de alto nivel con ambas.

De forma paralela, se inicia un proceso entre ambas instituciones para desarrollar el planteamiento de la estrategia, tanto en lo financiero como el diseño del decreto que regula lo relativo al otorgamiento de los Bonos Proteger, su ejecución y control. Para estos efectos se conformó un equipo de trabajo de alto nivel con ambas instituciones y la propuesta preliminar fue llevada en dos ocasiones al Consejo de Gobierno y fue retroalimentada tanto desde la perspectiva social como económica y tecnológica por parte de los miembros del Consejo.

Para efectos de la construcción de la herramienta tecnológica, el Director Nacional de Empleo sostuvo los intercambios preliminares con la empresa CONTINUM DATA CENTER S.A, como se indicará más adelante, mientras que la suscrita realizó consultas y exploraciones con el ICE para encontrar la posibilidad de desarrollos alternativos y de almacenamiento. Ambos diálogos se concretaron en las donaciones que las instituciones presentaron ante la Comisión Nacional de Emergencia.

En lo relativo a la plataforma, se hicieron sesiones de trabajo para identificar los requerimientos de información que debía contemplar el formulario, así como las especificaciones del consentimiento informado y la declaración jurada.

Para efectos de la construcción de los escenarios financieros, se sostuvo reuniones con el Ministerio de Planificación y Política Económica y el Ministerio de Hacienda, al mayor nivel jerárquico. Así como múltiples reuniones técnicas para generar escenarios y proyecciones de requerimientos de recursos iniciales.

6. Respecto a los errores generados en la primera planilla de pago reportados a la Administración mediante el oficio DNE-OF-165-2020, es importante evidenciar las medidas correctivas tomadas para evitar su ocurrencia en las próximas generaciones de planillas y el proceder de la Administración respecto a la factibilidad de la recuperación de las sumas giradas por error.

La suscrita emitió el pasado 13 de mayo de 2020 la Circular N° MTSS-DMT-CIR-4-2020, en la que se da a conocer el procedimiento administrativo para la suspensión y recuperación de acreditaciones que no corresponden del bono proteger.

Mediante resolución N° MTSS-DMT-RM-55-2020 del 13 de mayo de 2020, se nombra el órgano de investigación, con el fin de determinar si dentro de los 2332 casos que la Dirección Nacional de Empleo identificó con una alerta, si efectivamente existen acreditaciones que no corresponden del Bono Proteger.

Al respecto, se adjunta el control de informes y resoluciones emitidas a la fecha:

N° de informe	Fecha de emisión	N° de resolución	Fecha de emision	Cantidad de personas	Saldo
OIA-001-2020	17 de junio del 2020	MTSS-DMT-RM-86-2020	30 de junio del 2020	271	2061
OIA-002-2020	17 de junio del 2020	MTSS-DMT-RM-85-2020	24 de junio del 2020	273	1788
OIA-003-2020	17 de junio del 2020	MTSS-DMT-RM-95-2020	13 de julio del 2020	105	1683
OIA-004-2020	19 de junio del 2020	MTSS-DMT-RM-96-2020	30 de junio del 2020	5	1678
OIA-005-2020	02 de julio del 2020	MTSS-DMT-RM-97-2020	30 de junio del 2020	16	1662
OIA-006-2020	02 de julio del 2020	MTSS-DMT-RM-98-2020	13 de julio del 2020	81	1581
OIA-007-2020	02 de julio del 2020	MTSS-DMT-RM-99-2020	13 de julio del 2020	4	1577
OIA-008-2020	07 de julio del 2020	MTSS-DMT-RM-100-2020	13 de julio del 2020	95	1482
OIA-009-2020	08 de julio del 2020	MTSS-DMT-RM-101-2020	14 de julio del 2020	2	1480
OIA-010-2020	07 de julio del 2020	MTSS-DMT-RM-102-2020	14 de julio del 2020	132	1348
OIA-011-2020	13 de julio del 2020	MTSS-DMT-RM-112-2020	28 de julio del 2020		1348
OIA-012-2020	14 de julio del 2020	MTSS-DMT-RM-106-2020	22 de julio del 2020	6	1342
OIA-013-2020	23 de julio del 2020	MTSS-DMT-RM-111-2020	28 de julio del 2020	36	1306
OIA-014-2020	16 de julio del 2020	MTSS-DMT-RM-107-2020	22 de julio del 2020	14	1292
OIA-015-2020	16 de julio del	MTSS-DMT-RM-108-2020	28 de julio del 2020	36	1256

	2020	0			
OIA-016-2020	24 de julio del 2020	MTSS-DMT-RM-109-202 0	28 de julio del 2020	3	1253
OIA-017-2020	24 de julio del 2020	MTSS-DMT-RM-110-202 0	28 de julio del 2020	9	1244

*Las líneas con letras en color rojo, son las que el órgano de investigación ha determinado que efectivamente no les correspondía el bono proteger por tanto contravienen el Artículo 7 del Decreto Ejecutivo, No 42305-MTSS-MDHIS y sus reformas, al momento de acreditarse el Bono Proteger.

Atentamente,

GEANNINA DINARTE ROMERO
Ministra de Trabajo y Seguridad Social

JBV/

Anexo: Oficios N° DGAF-DTIC-OF-135-2020 del 20 de mayo de 2020. N° DGAF-DTIC-OF-138-2020 de fecha 25 de mayo del 2020. Circular N° MTSS-DMT-CIR-4-2020. Resolución N° MTSS-DMT-RM-55-2020 del 13 de mayo de 2020.

c.c.-Natalia Álvarez Rojas, Viceministra Área Social.
-Marcos Solano Chacón, Director Nacional de Empleo.