AL CONTESTAR REFIÉRASE

AL Nº **03390**

DC-0040

R-DC-14-2021. CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. DESPACHO CONTRALOR. San José, a las quince horas del tres de marzo de dos mil veintiuno.--------

Recurso de apelación interpuesto por el señor Juan Luis Bermúdez Madriz, en su condición de Ministro de Desarrollo Humano en Inclusión Social y Presidente Ejecutivo del Instituto Mixto de Ayuda Social y por la señora Geaninna Dinarte Romero, por entonces Ministra de Trabajo y Seguridad Social, contra el informe DFOE-SOC-IF-00016-2020 de 16 de diciembre de 2020.----------

RESULTANDO

I.-El Área de Fiscalización de Servicios Sociales emitió el Informe DFOE-SOC-IF-00016-2020 el 16 de diciembre de 2020, con el propósito de determinar la eficiencia y eficacia en la asignación de los recursos del Programa Proteger implementado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para atender a las personas afectadas por el cambio en sus condiciones laborales e ingresos como consecuencia de la emergencia sanitaria provocada por el Covid 19.----------

II.-El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Mixto de Ayuda Social, mediante escrito MTSS-DMT-OF-1615-2020, MDHIS-001-01-2021 de 30 de diciembre de 2020, interpusieron conjuntamente los recursos ordinarios en contra del Informe.----------

III.-El Área de Fiscalización de Servicios Sociales mediante resolución **R-DFOE-SOC-00002-2021** de las once horas con treinta minutos del veintisiete de enero de dos mil veintiuno dispuso: *"**I. Declarar sin lugar** el recurso de revocatoria interpuesto por el señor Juan Luis Bermúdez Madriz, en su condición de Ministro de Desarrollo Humano en*

Inclusión Social y Presidente Ejecutivo del Instituto Mixto de Ayuda Social, y la señora Geaninna Dinarte Romero, en su condición de Ministra de Trabajo y Seguridad Social, contra el informe DFOE-SOC-IF-00016-2020, denominado: Informe de auditoría operativa sobre la eficacia y eficiencia del Bono Proteger implementado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Mixto de Ayuda Social ante la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19, emitido por el Área Fiscalización de Servicios Sociales de la Contraloría General de la República, manteniéndose incólume los términos allí establecidos. (…)".----------

IV.- El Área elevó el recurso de apelación a este Despacho mediante oficio DFOE-SOC-093 del 27 de enero de 2021.----------

V.-Mediante escrito MTSS-DMT-OF-94-2021 y MDHIS-029-02-2021 del 1° de febrero de 2020, Silvia Lara Povedano, Ministra de Trabajo y Seguridad Social y, Juan Luis Bermúdez Madriz, Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social y Presidente Ejecutivo del IMAS, se apersonaron ante el Despacho Contralor.----------

CONSIDERANDO

I.-Sobre la admisibilidad. El Despacho prohíja el examen de admisibilidad contenido en el Considerando I, de la resolución **R-DFOE-SOC-00002-2020** de las once horas con treinta minutos del veintisiete de enero de dos mil veintiuno.----------

II.-Sobre el fondo: A) Sobre la situación de emergencia y el Decreto 42305 que crea el Bono Proteger como parámetro de evaluación del Programa: Los recurrentes señalan que el Informe aplica al Programa Bono Proteger una serie de criterios y parámetros de evaluación propios de auditorías de intervenciones que se diseñan y ejecutan en circunstancias habituales u ordinarias, y no metodologías ajustadas al contexto particular. El Área contestó que en el Informe abordó ese punto en los párrafos 1.1 al 1.4 y del 1.18 al 1.24, e incluso las mejoras introducidas por la Administración durante su ejecución (párrafo 1.25), de manera que el argumento no tiene fundamento. En

cuanto a las metodologías previstas para situaciones ordinarias, el Área reconoce que la Constitución misma en su artículo 180, párrafo tercero y la ley 8488, prevén la normativa que permite una flexibilización presupuestaria y de administración de los recursos para atender la emergencia, lo cual no excluye la rendición de cuentas, transparencia, control y fiscalización externas y cita el voto 9427-2009 en el cual la Sala Constitucional señala que el 180 constitucional arbitra la posibilidad de disponer de procedimientos administrativos excepcionales, expeditos y simplificados para afrontar el estado anormal, pero sujetos a la fiscalización de esta Contraloría, de manera que la emergencia no está carente de controles. Los recurrentes no precisan cuáles son esos criterios y parámetros de evaluación aplicados al Bono Proteger que no se ajustan al contexto particular-jurídico y material de una intervención de emergencia. Agregan que el objetivo del informe fue medir la eficiencia y eficacia en la asignación del Bono Proteger y los resultados encuentran como fundamento la misma normativa emitida por la Administración para la ejecución de dicho Programa, de tal manera que los criterios y parámetros utilizados en el informe comprenden en un todo los mismos criterios y parámetros del Decreto Ejecutivo 42305, los cuales debían ser cumplidos por la Administración. Así, en criterio del Área, el fundamento de la impugnación considera que la temporalidad y excepcionalidad del estado de emergencia nacional generado por el COVID-19 conlleva el deber de dimensionar y adaptar los mecanismos de fiscalización y evaluación de las instancias internas y externas, constituye un argumento limitado y carece de sustento jurídico. En razón de lo anterior, el Área rechazó el argumento. **Criterio del Despacho**: Un primer aspecto que conviene destacar en el presente recurso es que no se están impugnando disposiciones, motivo por el cual las disposiciones del Informe adquirieron firmeza a esta fecha. Aclarado lo anterior, este Despacho señala que conforme consta en la motivación del Decreto Ejecutivo 42305-MTSS-MDHIS mediante el cual se crea el Programa Proteger dicha iniciativa es una respuesta del Estado costarricense a los efectos generados por la pandemia ocasionada por el Covid-19 y la desaceleración económica registrada en nuestro país y en todo el mundo, lo que ocasionó una disminución de los ingresos de muchísimos hogares en nuestro país. Al estar inscrito como parte de la atención de una emergencia, el Programa adopta medidas extraordinarias para la atención de situaciones extraordinarias, tales como el hecho de que las gestiones se realizaron exclusivamente de

forma remota, en una plataforma electrónica, sin ningún contacto físico con los peticionarios del bono. El Decreto Ejecutivo N°42.305 estableció una serie de poblaciones prioritarias y mecanismos para validar la información dada por los solicitantes de ayuda, de manera que la transferencia monetaria sirviera para mitigar una necesidad inmediata, impostergable y estrictamente temporal y, desde este punto de vista, ese decreto constituye el marco normativo especial para administrar la situación emergencial provocada por la pandemia, algo totalmente admitido en nuestro régimen jurídico en el cual es posible sustituir temporalmente *"la legalidad ordinaria por una legalidad de crisis"* (Procuraduría General de la República, C-358-2000 de 7 de setiembre de 2020), con base en el artículo 180, constitucional, párrafo tercero (ver Sala Constitucional, Voto 9427-2009). Nuestro ordenamiento jurídico en atención a la máxima jurídica *salus populis suprema lex est* puede adoptar las medidas que estime necesarias para salvaguardar la vida, la salud y los bienes de las personas, es decir, mediante la emisión de esa "legalidad de crisis". Asimismo, en los estados democráticos, la emergencia tiene controles, *"otro órgano, distinto del autorizado, puede controlar la existencia de las condiciones fácticas y puede derogar el derecho excepcional en su totalidad o medidas aisladas dictadas en su consecuencia."* (Kriele, Martín. Introducción a la Teoría del Estado, Depalma, p.155). En nuestro medio, ese control se cumple a nivel presupuestario por la Asamblea Legislativa y, además, por la misma Sala Constitucional, en relación con el posible examen de la proporcionalidad y racionalidad de las medidas adoptadas para paliar la emergencia misma. De ese modo, la regulación específica dictada para atender la emergencia y, en este caso concreto, de un hecho que deviene de la propia condición humana como lo es el brote de una pandemia y que tiene como nota dominante que se trate de "situaciones anormales que no pueden ser controladas, manejadas o dominadas con las medidas ordinarias de que dispone el Gobierno", se constituye en el punto de partida para examinar *ex post* la actuación de la Administración. Y así, mediante el Decreto Ejecutivo 42227-MP-S del 16 de marzo de 2020 el Poder Ejecutivo declaró el estado de emergencia en el país debido a la pandemia ocasionada por el Covid-19 y mediante el Decreto Ejecutivo 42.305-MTSS-MDHIS estableció el programa denominado Bono Proteger. Como bien indica el Área, ese constituye el marco regulatorio especial sobre el que se realizó la presente auditoría y como tal constituye las reglas contra las cuales debe

contrastarse lo actuado. **B) Aspectos puntuales recurridos: 1) Sobre las supuestas inconsistencias del informe: a)** Los recurrentes acusan que el Informe se basa en conclusiones apresuradas, carentes de elementos probatorios que permitan demostrar las presunciones, lo cual causa un daño reputacional infundado al Programa y abre serias dudas de su rigurosidad e intencionalidad de omitir información básica y crítica para el estudio. Asimismo, acusan sesgo en el manejo de la información, por cuanto no se hizo mención de las fortalezas del Programa. Se señalan las limitaciones del programa, sin considerar que están asociadas a la disponibilidad de recursos que debían ser aprobados por la Asamblea Legislativa y por sus plazos de asignación. Pese a la afectación económica producida por la pandemia, nuestro país tuvo serias limitaciones para atender las necesidades de la población por razones de tipo presupuestario y también hubo información imprecisa suministrada por algunos solicitantes, situaciones que influyeron en que no todos pudieran resultar beneficiarios. El Área resolvió que los resultados contenidos en el informe no son meras presunciones sino hallazgos demostrados mediante la aplicación técnica y rigurosa de metodologías de análisis de estimación de indicadores, regresión logística, encuestas y pareamiento por puntaje de propensión (Propensity Score Matching), para un período en específico que comprendió del 1 de abril al 31 de julio de 2020, sobre las cuales no se aportó evidencia en contrario que ameritara ajustar lo indicado en el informe DFOE-SOC-IF-00016-2020. Es responsabilidad de la Administración ejecutar los procesos administrativos para determinar si las inconsistencias identificadas y trasladadas en el Informe durante el período analizado persisten, en cuyo caso también es su obligación proceder a buscar los mecanismos y procedimientos legales para recuperar los recursos que se hayan otorgado al margen de algún impedimento. Recalcan la integridad de la labor de fiscalización realizada, de manera que el Informe no omitió información básica ni crítica para el estudio, y en el recurso no se aportó respaldo probatorio alguno en contrario. **b)** Los recurrentes solicitaron remitir la información sobre el diseño muestral, la estratificación de la muestra, la distribución territorial y etaria de los casos seleccionados, así como los cálculos de los ponderadores y factores de expansión o, en su defecto, incluir dicha información metodológica en el informe, pues les preocupa que los números, resultados, conclusiones del informe estén fundamentados en meros “supuestos” del equipo auditor, al asumir

como hallazgos conjeturas y especulaciones no comprobadas con grado de certeza, lo que a juicio de los recurrentes generan un daño irreparable a la ejecución de este programa de respuesta a la emergencia nacional. El Área contestó que todas las técnicas evaluativas y, principalmente, las políticas públicas conllevan supuestos. Es inherente realizarlos para poder formular los resultados y conclusiones relacionadas con estimaciones de la eficacia y eficiencia. Esos supuestos se deben poder sostener mediante las propias técnicas de recopilación y análisis de datos. El detalle de la información muestral puede ser consultado en los folios 174 y 192 de la sección 3 del expediente de auditoría, puesto a disposición de los recurrentes el 18 de enero de 2021, según consta en el oficio DFOE-SOC-0026. Al respecto, la definición de la muestra basada en escenarios y empleando la fórmula general para variables dicotómicas y la corrección para poblaciones finitas, la distribución según rangos de ingreso, las fechas de aplicación de las encuestas, las ponderaciones basadas en las variables de sexo y grupos de edad, así como la muestra final de 355 personas con un error del 5,2% y un intervalo de confianza del 95%. Por lo tanto, se rechaza en su totalidad el argumento de que los resultados de la encuesta sean meros supuestos, pues cuentan con el respaldo que la técnica de análisis y la teoría estadística les brindan. **c)** Los recurrentes señalan como inaceptable que no exista una rectificación ante los argumentos brindados para debatir las debilidades metodológicas y analíticas derivadas de la encuesta aplicada por el equipo auditor. Argumentan que el análisis realizado extrapola datos limitados para hacer valoraciones generales del programa, lo que es evidente en frases como en la que se pretende juzgar a una plataforma que logró en tres meses alcanzar a más de medio millón de beneficiarios indicando: *"La facilidad en el uso de la plataforma fue un punto bajo, incluso 4 personas debieron pagar para completar el formulario."* Plantean como debilidad metodológica pretender que ante tres meses de ejecución del programa y en momentos en los cuales el país todavía pasaba por estrictos niveles de confinamiento y, por ende, de contracción del mercado laboral se llegue a conclusiones que indican: *"no se denotaron efectos en la búsqueda formal de empleo, tal es el caso de entrevistas y envío de hojas de vida (curriculum vitae)."* El Área aclara que hasta el momento la Administración no ha brindado argumentos técnicos que resulten de peso para realizar una rectificación sobre los hallazgos o impliquen debilidades metodológicas y analíticas derivadas de la

aplicación de las encuestas y entrevistas realizadas, las cuales tienen un muestral definido y que se encuentran en el expediente electrónico al cual tiene acceso la Administración en los folios 174 y 192 de la sección 3. Sobre la presunta extrapolación con datos limitados, la mención de 4 personas que indicaron haber tenido que pagar para completar el formulario en el informe, refiere a un dato absoluto, que no fue extendido al resto de la población, aspecto que queda claro en el párrafo 2.47 del informe al referir a ello como *"dato adicional"* y, por consiguiente, no resulta de recibo bajo ninguna óptica lo indicado por los recurrentes sobre el particular. Por tanto, rechazan los alegatos relacionados con la debilidad metodológica al extrapolar datos. En cuanto a la supuesta debilidad metodológica relacionada con pretender tener efectos positivos en variables del mercado laboral de las personas beneficiarias aclaran que el análisis evaluó el nivel de cumplimiento de objetivos a los que aspira el Programa según el Decreto Ejecutivo 42601-MTSS-MDHIS del 4 de setiembre del 2020, en este caso el tema de mercado laboral y bajo la aplicación del modelo de emparejamiento por puntaje de propensión, sobre una encuesta representativa tanto de beneficiarios como de no beneficiarios, realizada entre el 24 de setiembre y el 12 de octubre, se determinó que no había evidencia estadística suficiente para asegurar efectos positivos en la búsqueda formal de empleo, tal es el caso de entrevistas y envío de hojas de vida (curriculum vitae). De esta forma, el párrafo 2.56 del informe considera lo alegado por los recurrentes, según se indica: *"...Otro elemento a considerar, es el periodo en el cual se evaluó los efectos, caracterizado por la apertura limitada de las actividades económicas lo que puede reducir las posibilidades de búsqueda de empleo".* Por tanto, no procede un reclamo de debilidad metodológica por algo que está contemplado en el análisis. Rechazan en su totalidad los alegatos con respecto a debilidades metodológicas en la aplicación de las encuestas y entrevistas y en su totalidad los alegatos realizados por la Administración en este punto. **Criterio del Despacho:** En relación con la supuesta falta de fundamento del Informe que acusan los recurrentes, como indica el Área, la presente auditoría operativa fue realizada sobre la base de los mismos parámetros adoptados en el Decreto Ejecutivo N°42.305 y en el Informe se hicieron ver las inconsistencias identificadas, las cuales no incorporan sino los propios criterios establecidos por la propia Administración para conceder el Bono Proteger. Ninguna de esas conclusiones constituye ocurrencias infundadas. Antes bien,

los recurrentes en ningún momento rebatieron los hallazgos con sustento probatorio, razón por la cual este Despacho rechaza vehemente ese argumento (este sí infundado) de que se trate de meras conclusiones apresuradas. Conviene en tal caso señalar que las auditorías realizadas por este Órgano Contralor no tienen ni tendrán como finalidad desacreditar a ningún programa de la Administración, sino cumplir con nuestros cometidos constitucionales y legales y de ese modo, ayudar en la mejora de la eficacia y eficiencia con la que se gestionan los fondos públicos. La objetividad con la que se ha realizado el Informe cuestionado se manifiesta también en que, al contrario de lo que se afirma en el recurso, los logros positivos del Programa sí fueron destacados en el Informe (véase párrafos 2.7, 2.14, 2.27, 2.38, 2.39, 2.45, 2.47 y 2.53). En ningún momento, este Despacho Contralor admitirá que la profesionalidad con la que se realizan los estudios de fiscalización en esta institución se vea cuestionada con argumentos infundados insertos en un recurso de apelación. Estamos abiertos a rectificar, si hemos errado, pero para ello, los argumentos se deben plantear con respeto y sobre todo, con el fundamento del caso. El proceso de auditoría en esta Contraloría General tiene una fase en la cual se pone en conocimiento del ente fiscalizado, en forma previa a emitir el Informe final, los resultados a los que se ha llegado luego del proceso, a fin de recibir observaciones del ente fiscalizado, pero ello no implica que las observaciones al Borrador del Informe deban ser acogidas, necesariamente. En este caso, en el recurso de revocatoria, el Área ha explicado exhaustivamente por qué y de una manera fundada, no acogió las observaciones hechas al borrador y ha brindado los argumentos técnicos en cada uno de los casos, siendo de medular importancia destacar que los parámetros utilizados en la auditoría operativa fueron los que la propia Administración reguló en el Decreto Ejecutivo N°42.305 mediante el cual se creó el Bono Proteger, tanto en cuanto a los requisitos, formas de verificación de los datos de los solicitantes, priorización, etc. A partir de esos requisitos y prioridades el estudio abarcó los meses de abril, mayo, junio y julio de 2020, período en el cual como resultado del confinamiento decretado se tuvo un gran impacto en el empleo y en la economía nacional. En ese análisis no existe sesgo alguno de esta oficina, sino que se estimó ese período para efectos de delimitar un espacio temporal del estudio. Por ende, este Despacho rechaza en forma categórica y vehemente las afirmaciones contenidas en el recurso, no solo por infundadas, sino porque no han sido

acompañadas de respaldo probatorio. En consecuencia, se rechaza la apelación de los puntos señalados antes. **2) Base de datos de consulta: a)** Los recurrentes señalan que no se consignó en el Informe los parámetros utilizados para determinar la condición laboral de los beneficiarios en SICERE a efecto de comprobar si las bases de datos utilizadas son homólogas a las empleadas por la plataforma Proteger y si la aplicación del criterio de exclusión se ejecuta de manera coincidente o, si por el contrario, hay un problema metodológico que lleve a una conclusión opuesta a los resultados de comprobación generados por la plataforma, bajo su marco de interoperabilidad con la base de datos del SICERE. Aducen la negativa a eliminar de las conclusiones las agrupaciones inconvenientes de valores atípicos en la distribución de beneficios, afirmando que un 17.3% de hogares beneficiarios incluían entre dos y siete miembros con dicho beneficio, lo cual es técnicamente improcedente cuando sólo dos hogares registraron siete bonos y diecisiete, seis, siendo altamente probable que correspondieran a cuarterías u otros espacios habitacionales hacinados. Señalan que según los mismos datos del INEC el promedio de miembros de un hogar afectados laboralmente por Covid-19 durante los meses de mayo, junio y julio fue de 2,4 personas, por lo que solicitan reconsiderar lo planteado sobre la concentración del bono Proteger por hogar. El Área señaló que para determinar la afectación laboral revisaron los datos de ingresos de las personas solicitantes consignados en SICERE para marzo, abril, mayo, junio y julio 2020 y verificaron la afectación laboral en los ingresos reportados. Esa es la fuente de información conforme al artículo 16 del Decreto 42305 y en el oficio MTSS-DMT-OF-730-2020 de 22 de junio de 2020 en el cual se indicó: *"Los datos suministrados por las personas solicitantes, son analizados y verificados con bases de datos de las siguientes instituciones: Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE) de la Caja Costarricense del Seguro Social…"* Aclaran que la CGR hizo uso de la información contenida en el SICERE, para determinar la afectación laboral de las personas, solamente en aquellos casos que existían dentro de la base de datos y no se incluyeron casos de personas no registradas en ella. Aclaran que no existe un impedimento legal para que personas de un mismo núcleo familiar recibieran el beneficio, por lo que el cuestionamiento no cambia el fondo del Informe. Destacan que la técnica estadística permite incorporar valores atípicos con el fin de identificar posibles irregularidades. Además, señala que la agrupación se

realizó con base en la codificación de hogar dada por el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), según el manual de la Ficha de Inclusión Social (FIS). Así, lo expuesto en el informe sí corresponde a hogares, de conformidad con la clasificación dada por ese sistema, no a cuarterías u otros espacios hacinados que menciona la Administración. En cuanto a la insistencia de los recurrentes en alegar, que la CGR, llegó a conclusiones infundadas, sin prueba suficiente y que ha faltado a la transparencia por no brindar la información que respalda su informe, el acceso a las listas se dio mediante oficio DFOE-SOC-1262-2020 del 16 de diciembre de 2020, reiterado mediante oficio DFOE-SOC-0026 del 18 de enero de 2021, que atiende la solicitud del expediente electrónico de respaldo de la auditoría presentada por los recurrentes mediante oficio MTSS-DMT-OF-20-2021 y MDHIS-007-01-2021 del 08 de enero de 2021. Por tanto, se rechaza categóricamente el alegato acerca de la falta de transparencia de la información de respaldo y conclusiones infundadas. **b)** Los recurrentes alegan en relación con las posibles filtraciones que una vez analizado el 100% de los beneficiarios del bono Proteger tuvieron por probado que únicamente 4.300 personas materializan el riesgo de haber recibido el beneficio con algún tipo de impedimento. Aducen que esas personas tienen derecho al debido proceso, antes de catalogarlas de “contar con algún impedimento para recibirlo” y corresponden a 189 fallecidas, 2.010 con beneficios del Estado superiores a 50.000 colones, 208 privadas de libertad, 789 pensionadas, 1.104 funcionarias públicas. Indican que cuentan con los registros administrativos de los cruces-validaciones de información contra las bases de datos del SICERE y del SINIRUBE, así como las consultas formales al Ministerio de Justicia y registros contra el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), por lo que los recurrentes indican que esa estimación pierde absoluta validez ante la referencia de datos verificados, demostrados y que constan con absoluto detalle. Con esa información, los recurrentes estiman que al 22 de diciembre 2020, las filtraciones sobre una base de 696 mil personas beneficiadas corresponden a un 0,6%, lo cual dista del 16,4% indicado por la CGR. Solicitan, en caso de rechazar este argumento, se les faciliten las listas de las personas con inconsistencias para poder realizar las gestiones que correspondan. El Área señaló que evidenciar y verificar esos 4.300 casos de personas a la luz de los casos detectados por la CGR, se enmarca dentro de las gestiones para la atención de la

disposición 4.5 del informe, de modo que corresponde a la Administración el análisis e implementación de las medidas específicas, según posterior revisión y detección de los casos e informar de lo actuado. Sin detrimento de lo anterior, el Área se refiere a los alegatos en la siguiente forma: Primero: los recurrentes refieren a personas que materializaron el riesgo de haber recibido el beneficio con algún tipo de impedimento; mientras que el dato del informe, al porcentaje de bonos otorgados entre los meses de abril y julio, por lo cual no son datos comparables. Segundo: el cálculo de los recurrentes utiliza como base de estimación toda la población beneficiaria como denominador del indicador, mientras que la efectuada por la CGR, corresponde al análisis del grupo de beneficiarios que manifestaron en la solicitud tener una afectación laboral por despido, suspensión temporal de contrato y/o reducción de jornada laboral, y sobre los cuales fue posible constatar todas las verificaciones, siendo este el denominador correcto desde el punto de vista técnico. Tercero: los recurrentes omiten referirse a casos de personas que recibieron bonos sin tener afectación laboral, siendo que la CGR, para el período analizado, determinó 64.683 bonos que pudieron haberse otorgado a personas con dicho impedimento. Asimismo, los recurrentes tampoco evidencian que los casos informados en su recurso hayan tomado en consideración a los identificados y comunicados por la CGR, para el cumplimiento de la disposición 4.5. Con respecto a las listas de las personas con inconsistencias detectadas ya fueron puestas a disposición de los recurrentes. Con base en todo lo expuesto, rechazan en su totalidad los alegatos. **c)** Los recurrentes rechazan el uso de la frase *"las débiles revisiones previas […] de las bases de datos para las validaciones de las exclusiones e inclusiones al beneficio"*, pues en su criterio resulta completamente lejana a la realidad. La forma en la que se configuró el sistema del Bono Proteger, realiza de manera permanente y constante, las consultas y revisiones de la información de las personas contra los registros administrativos más actualizados posibles. Afirman que el sistema se sustentaba en una interoperatividad permanente, y realizaba de forma diaria y automatizada cruces de información, siendo lo contrario a como lo cataloga la CGR. Señalan que lo indicado significa un avance sin precedentes en la forma en que la Administración puede sustentar sus actos administrativos para otorgar un beneficio, de forma eficiente, y con fundamento en las fuentes primarias de información. Añaden que con base en el procedimiento de otorgamiento del beneficio

Bono Proteger es incorrecta la afirmación de que la plataforma es la única fuente de decisión para determinar inclusiones y exclusiones de beneficios, pues existen otras actividades, antes de que ocurra un desembolso o exclusión de cada solicitud. A la fecha hay más de 29 millones de consultas de validación realizadas desde la interfaz de programación de aplicaciones (API´s, por sus siglas en inglés) activadas para esos efectos, además de más de 11.7 millones de procesos de revisión donde se examinan bloques de expedientes contra los registros administrativos. Así, los datos expuestos superan cualquier experiencia previa en análisis de expedientes administrativos en la historia del país, por lo que rechazan el argumento de debilidad en los procesos de revisión. El Área menciona que, si bien es cierto que la Administración ha realizado revisiones previas como las planteadas, si detectaron debilidades tales como que en abril no se verificó la identificación de funcionarios públicos, no existió un patrón de tiempo claro sobre la secuencia de la validación a cada cédula dentro del sistema, ausencia de verificación de los documentos adjuntos en la plataforma, pues estos no fueron ni han sido verificados, inconsistencias entre la fecha de validación y la fecha de ingreso del formulario al sistema, dado que existen validaciones realizadas previas a dicho registro de creación y tampoco se valida en las fuentes primarias de información los datos relevantes como privados de libertad y pensionados, las cuales son revisados en el SINIRUBE en lugar de acudir a las bases del Ministerio de Justicia y Paz o de la Dirección de Administración de Pensiones de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Esos aspectos se detallaron en los párrafos del informe de marras del 2.21 al 2.23, motivo por el cual rechazaron el punto. **d)** Los recurrentes disienten de la posición que preferencia las consultas directas de las bases de datos por parte de la plataforma Proteger en contraste con la interoperabilidad escogida por la Administración -en un contexto de emergencia- vía SINIRUBE. Señalan que dicha preferencia se cuestiona bajo la omisión e inobservancia del contexto de urgencia bajo el cual nace el Bono Proteger y a partir del cual se recurrió a emplear sistemas más consolidados y comprehensivos como el SINIRUBE y cuyas bases de datos son alimentadas también por las fuentes institucionales primarias. El Área estimó que ese criterio responde a lo argumentado por la misma Administración con respecto al uso de fuentes primarias para realizar las validaciones dentro del mismo sistema de interoperabilidad, tal y como lo indicó en su

oficio MTSS-DMT-OF-730-2020 del 22 de junio de 2020: *"Los datos suministrados por las personas solicitantes, son analizados y verificados con bases de datos de las siguientes instituciones: Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE) de la Caja Costarricense del Seguro Social; Registro Civil del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE); Dirección General de Migración y Extranjería, (DGME); Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), el Ministerio de Hacienda y el Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (Sinpe), la cual se utiliza única y exclusivamente para confirmar la validez de la cuenta IBAN (International Bank Account Number, por sus siglas en inglés) indicada por la persona solicitante en el formulario"*. Lo anterior, también es reiterativo en los Informes mensuales de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger desde el primero hasta el octavo, sobre la consulta a estas bases de datos mediante web services, siendo así un criterio de aplicación que la misma Administración se autoimpuso en el contexto de emergencia nacional. Así, la falta de consultas con un patrón definido a fuentes de bases de datos primarias provocó que para el período analizado, la CGR detectara personas con el riesgo de haber recibido el beneficio a pesar de contar algún impedimento, pues aunque como indican los recurrentes, el SINIRUBE recopila información de bases primarias, esta se carga con un rezago que a su vez arrastra rezagos propios de los otros sistemas; aunado a ello, debe acotarse que a pesar de su amplia cobertura , no todas las personas tienen información dentro del SINIRUBE. Así las cosas, los argumentos de los recurrentes constituyen meras apreciaciones subjetivas carentes de todo sustento jurídico y probatorio, por lo que rechazó lo alegado por los recurrentes en cuanto a este punto. **Criterio del Despacho:** Estima este Despacho que como ha indicado el Área, la información de listas de personas con posibles filtraciones fue suministrada mediante el oficio DFOE-SOC-1262-2020 de 16 de diciembre de 2020, es decir cuando se emitió el informe y luego reiterado en el oficio DFOE-SOC-0026-2021 de 18 de enero de 2021. Es decir, que los apelantes tuvieron la información antes de formular su recurso, luego no se advierte indefensión. Es más, semanas después, resuelto el recurso de revocatoria, el Despacho tampoco recibió una expresión de agravios de los recurrentes, en la cual se rebatieran los cálculos efectuados en el Informe, ni tampoco, los entes fiscalizados solicitaron esa información una vez comunicado el borrador de informe. Por lo anterior, no llevan razón los recurrentes en este punto. En

cuanto a la información consultada para la verificación de requisitos en fuentes primarias como bien indica el Área, esa fue la regla que la misma Administración estableció en el Decreto N° 42.305. En cuanto al extremo de la verificación de la afectación laboral era menester, al menos, consultar si había al menos algún registro de disminución salarial en el SICERE, conforme a los registros históricos del momento en que se realizó el estudio de la solicitud, de manera que no era suficiente una simple verificación de la condición de asalariado del solicitante, porque de esa forma no se acreditaba la afectación. Los datos a revisar no constan en una única base, se trata de cruzar información, de consultar distintas fuentes, teniendo en cuenta que el propio Decreto alude al SICERE, consulta que debía solventarse de alguna forma y este era un tema básico para la asignación de los bonos, sin olvidar que sistemas como el SINIRUBE se encuentran enlazados con el SICERE. Por otra parte, la base de cálculo que utilizan los recurrentes para medir las posibles filtraciones y presentar un porcentaje mucho menor son distintas: los recurrentes utilizan como indicador la población beneficiaria, mientras que el Informe parte de los bonos otorgados a quienes manifestaron haber sido afectados laboralmente durante los meses de abril a julio 2020; luego son porcentajes incomparables. En todo caso, el dato último de las filtraciones se dará cuando a la Administración se le dé por cumplida la disposición 4.5., pues con base en los casos posibles detectados en el Informe, ella deberá realizar el estudio correspondiente. **3) Subcobertura: a)** Los recurrentes plantean que el Informe no se refirió a las inconsistencias de los plazos en los análisis de cobertura, pues al indicar “segundo trimestre del año” se da a entender que el análisis comprendió datos de abril, mayo y junio, aunque el alcance incluyó julio. No aceptan que se emita un informe al finalizar el 2020, sin considerar datos de cobertura del II semestre, actualizados y disponibles en informes públicos e información entregada al equipo de auditoría; lo cual habría resultado en un mayor porcentaje de cobertura. Asimismo, destacan que en sus estimaciones para medir el impacto de la emergencia en el mercado laboral para empleados asalariados e independientes, ya fueran formales o informales, partieron de la Encuesta Nacional de Empleo (ENAHO), mientras que la CGR utilizó la Encuesta Continua de Empleo (ECE), por lo que al existir diferencias desde el diseño muestral, éstas deben ser consideradas en razón de la rigurosidad del análisis. El Área utilizó la ECE-segundo trimestre por considerar que se disponían de datos más

actualizados acerca del impacto del Covid-19 en el mercado laboral costarricense y porque esa estimación no solo estaba directamente vinculada con la población a estudiar, sino que era la mejor en relación con la población objetivo disponible y compatible para la cobertura del período auditado. Así las cosas, al tratarse de una estimación estrechamente compatible con el período sujeto a análisis la diferencia no repercutió en el alcance final de la auditoría, ni en el resultado propio del indicador para esos meses críticos de la emergencia. Por otra parte, la Contraloría tiene potestad para confrontar la información con otras fuentes primarias, a saber, bases de datos del MTSS e INEC, para estimar la cobertura y asegurar la pertinencia, suficiencia y competencia de la evidencia aportada y emitir su criterio debidamente sustentado. Asimismo, en el párrafo 1.2, del Informe se indicaron los recursos con los cuales se contaba, de modo que no se incluyeron en el análisis los recursos del segundo presupuesto extraordinario. Con respecto a las diferencias de criterio de la Administración, sobre el uso de los datos de la ENAHO 2019 y la ECE del II trimestre-2020, se utilizó la ECE al estimarse como información actualizada y precisa en relación con el tema y el período sujeto a análisis, pues su foco principal es el mercado laboral en el contexto de la pandemia. Así, de haberse calculado el indicador de cobertura con la estimación más crítica definida por los recurrentes, según oficio MTSS-DMT-OF-949-2020/MDHIS-146-08-2020 del 10 de agosto de 2020, los resultados de cobertura al mes de julio 2020, habrían sido del 54%, inferiores al estimado por la CGR con los datos de la ECE del II trimestre 2020 del INEC. En virtud de ello, no es razonable lo alegado por los recurrentes en cuanto a que las diferencias en las fuentes de información habrían mejorado los resultados del indicador. Por tanto, rechazan los alegatos de los recurrentes sobre este punto. **b)** Los recurrentes se oponen al cálculo de subcobertura y el hallazgo contenido en el Informe, al haberse aplicado una fórmula imprecisa. Estiman que la afectación y exclusiones no son las únicas condiciones que determinan la asignación y otorgamiento del bono, por cuanto aunque son elementos habilitantes para resultar beneficiario, no necesariamente todas las personas con esas condiciones lo recibirían. Señalan los elementos externos que afectan la asignación y otorgamiento y, la consecuente subcobertura, tales como números de cuenta erróneos, solicitudes de personas no bancarizadas, usuarios con problemas para cumplir normas bancarias, errores en medios de notificación para comunicar impedimentos, problemas

para la gestión o el depósito del beneficio. Estiman que tampoco se consideraron los retiros de solicitud involuntarios y los cambios en la situación de personas en el transcurso de los meses en las bases de datos primarias utilizadas durante el proceso. Alegan que el informe omite referirse a la falta de disponibilidad presupuestaria en las diferentes fechas de corte. El Área señaló que los indicadores utilizados tienen fundamento en el Decreto Ejecutivo No. 42.305. Como parte del proceso de construcción de esos indicadores, el Área efectuó un taller virtual el 24 de julio de 2020 para definirlos y validarlos. Mediante DFOE-SOC-0794 de 6 de agosto de 2020 fueron comunicados esos indicadores a la Administración sin recibir observaciones, por lo que la impugnación a la fórmula de cálculo de subcobertura carece fundamento. En relación con la falta de mención de otras causas externas que podrían afectar la subcobertura, estiman que ello no genera un impacto en los resultados obtenidos. En cuanto a los retiros involuntarios y el cambio en la situación de las personas solicitantes, aclaran que el estudio se limitó a lo establecido en la ficha técnica del indicador de sub-cobertura comunicado en el oficio DFOE-SOC-0794, por lo que ese tema no fue contemplado en el análisis ni tampoco encuentra un indicador o información en la base de datos dada al Área. Además, la bitácora de rechazo de solicitudes presentaba inconsistencias que impedían determinar las razones por las que alguien dejaba de recibir el beneficio (párrafo 2.40). En cuanto a la disponibilidad presupuestaria y las fechas de corte, reiteran que ese aspecto fue considerado en el párrafo 2.13. del Informe, motivo por el cual no hay ninguna omisión al respecto. **c)** Los recurrentes señalan que la limitación de plazo del informe y la poca receptividad analítica de los argumentos presentados por la Administración llevan a cometer un grave sesgo al equipo auditor. Alegan que la afirmación del párrafo 2.30 es imprecisa y falaz, en tanto el equipo auditor desconoce si las personas ahí señaladas al cierre del 2020 habían sido beneficiarias como resultado de los recursos habilitados en el segundo semestre, generando así una idea de descobertura y desamparo sobre esa población que no fue comprobada por la CGR, ya que el programa se encontraba en ejecución hasta diciembre 2020. Para reforzar añaden que si se suprime el factor tiempo y se enfoca en la realidad presente, el programa ha ejecutado más del 99% de todo el presupuesto asignado desde las diversas fuentes presupuestarias, por lo que el argumento de subcobertura según la realidad fáctica no es un hecho verídico, más bien

todo lo contrario. El Área reitera lo relacionado con el período de análisis fiscalizado y la rigurosidad técnica con la cual se ha ejecutado el proceso de auditoría. El análisis se circunscribe al 31 de julio de 2020, según la información detallada de los beneficiarios hasta ese periodo y de conformidad con los resultados obtenidos de la aplicación del marco metodológico definido para el análisis. Rechaza categóricamente que la CGR refiera a resultados sesgados e imprecisos, como lo han manifestado los recurrentes en sus alegatos. Por otra parte, confunden los recurrentes datos de ejecución presupuestaria, con la cobertura o subcobertura del programa, mientras que el primero es un indicador insuficiente para determinar si el programa ha sido eficaz pues únicamente refiere a la ejecución presupuestaria; en su defecto, los segundos refieren a la medida en que el bono efectivamente llegó a la población objetivo del programa; lo cual adquiere relevancia a analizar, puesto que la que los recurrentes han admitido no haber efectuado análisis de eficacia y eficiencia de su propio programa, según consta en los oficios IMAS-PE-0883-2020 de 18 de agosto de 2020 y MTSS-DMT-OF-984-2020 de 19 de agosto de 2020. Utilizar la ejecución presupuestaria es insuficiente para desestimar los problemas de subcobertura detectados al 31 de julio de 2020. Rechazan en su totalidad los alegatos realizados en este punto. **Criterio del Despacho:** Un primer aspecto que conviene dejar zanjado es que en el Informe no fueron considerados los recursos presupuestarios del II Semestre-2020 que fueron asignados al Programa, de manera que esos recursos no fueron contemplados en el análisis de cobertura. Asimismo, en cuanto a la utilización de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) en relación con la Encuesta Nacional de Empleo (ENAHO) el Área señaló claramente que más bien con los datos aportados por la Administración se llegarían a resultados más desfavorables que con relación a la encuesta utilizada por la CGR. En relación con el tema de la subcobertura los elementos que adujo la entidad en relación con cuentas bancarias y correos electrónicos erróneos estima el Área que no generan un impacto en los resultados obtenidos, con lo cual el argumento no tiene el peso que le otorgan los recurrentes, ni tampoco lo tiene el de los retiros involuntarios. A esto se agrega que no presentan datos de los casos que podrían estar en estas condiciones, sino que tan solo los mencionan como otras causas que podrían impactar la cantidad de personas finalmente beneficiarias y como tal la cobertura. Es falaz mencionar que como el presupuesto se ha ejecutado prácticamente en su

totalidad, el cuestionamiento de sub cobertura no tiene razón de ser, porque la ejecución presupuestaria por sí misma no es garantía de que la población a la cual se pretendía llegar a partir de los parámetros establecidos de manera previa se logró. Finalmente, conviene reiterar una vez más que el período que abarcó el estudio lo fue entre los meses de marzo y julio de 2020, de donde no es admisible el argumento hipotético -sin datos de respaldo- de que si se hubiera ampliado hasta diciembre 2020 los datos de subcobertura se habrían reducido porque se estaría yendo más allá del alcance que planteó la auditoría inicialmente. Por lo expuesto, se rechaza el recurso en todos los puntos anteriores. **4) Plazo de otorgamiento:** Los recurrentes alegan que se ignora la diferencia entre "el plazo de otorgamiento" de un beneficio y "el momento o evento de depósito o pago", con lo cual, en su criterio, el informe llega a conclusiones erradas. Al respecto, reiteran lo argumentado en el oficio MTSS-DMT-OF-1378-2020/MDHIS-0193-11-2020 del 16 de noviembre de 2020 en cuanto a que los eventos de pago no necesariamente corresponden a un mes calendario. Además, señalan que es posible que se hayan realizado dos eventos de pago en un mismo mes, correspondientes al primer y segundo pago, o al segundo y tercer pago, sin que esto represente una duplicidad en el otorgamiento. El Área aclaró que en el oficio MTSS-DMT-OF-1378-2020/MDHIS-0193-11-2020 de 16 de noviembre de 2020, la Administración informa sobre acciones implementadas en relación con las áreas de mejora identificadas en el proceso de auditoría del Bono Proteger sin que conste que la Administración haya hecho referencia al tema de los eventos de pago. Por otra parte, los recurrentes omiten referirse a la temporalidad del Bono Proteger y el plazo de otorgamiento del subsidio, establecido en el artículo 9 del Decreto Ejecutivo No. 42.305, el cual establece que *"El Bono Proteger se otorgará de manera mensual, por el estado de emergencia nacional provocado por la COVID-19, y por un plazo de hasta tres meses a partir del primer depósito, prorrogables por un periodo igual en caso de ser requerido si se mantienen las circunstancias que motivaron el otorgamiento del subsidio, siempre y cuando se cuente con disponibilidad de recursos.(...)"*. Así, lo apuntado por la CGR en el párrafo 2.27 del informe se encuentra fundamentado en la aplicación de lo dispuesto en el criterio de cita. Del artículo en cuestión se analizan dos aspectos, del primero se extrae la frecuencia de pago, el cual se indica que es de manera mensual, asimismo, no indica posibilidad de adelanto o

compensación entre meses. Lo segundo es que en relación con el plazo del otorgamiento, el Decreto establece que es de hasta tres meses, prorrogables por tres meses más en caso de contar con la disponibilidad de recursos. Por tanto, no hay margen de duda en cuanto a que cada evento de depósito debía realizarse de manera mensual. Finalmente, es oportuno indicar que el informe recurrido, en el párrafo 2.27 hace referencia a "nivel de error de pago moderado", y no a pagos duplicados como lo señalan los recurrentes en su alegato. Por tanto, rechazó la totalidad los alegatos en este punto. **Criterio del Despacho:** Sobre el período de pago fue el mismo artículo 9, del Decreto Ejecutivo No. 42.305 el que estableció la periodicidad del pago, no teniendo nada más que agregar, se confirma lo resuelto por el Área. **Colofón:** Huelga indicar luego de todo lo resuelto que este Despacho realizó una auditoría basada en los mismos parámetros y prioridades seleccionados por la Administración. Este tipo de Programa no tenía precedente previo en nuestro país y quizás lo más lamentable es que aún no contemos con una base de datos robusta con capacidad transaccional como para asumir el otorgamiento de beneficios de manera ágil y segura, pese a contar con programas sociales y con bases como el SINIRUBE, carencia que la pandemia evidenció. Ello marca un antes y después, y determina la necesidad de que el Estado costarricense trabaje de manera coordinada y esté preparado para eventos disruptivos de gran magnitud, cuya ocurrencia será probablemente más frecuente en el futuro, con bases de datos capaces de interconectarse que le provean información cierta y oportuna, para determinar la situación real, o grado de afectación, de distintos sectores o grupos poblacionales ante fenómenos catastróficos o marcados por la imprevisibilidad como el que caso que nos ocupa. En este expediente, la entidad no ha conseguido aportar prueba que desmienta los resultados del Informe, por el contrario, se ha limitado a exponer argumentos que apelan más a las debilidades y retos de cualquier Administración, de manera que queda planteado el reto de la transformación digital con propósitos claros y planificados, más allá de la atención de los aspectos directamente vinculados con el Bono Proteger.----------

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos 11, 183 y 184 de la Constitución Política, 345 de la Ley General de la Administración Pública y Decreto Ejecutivo 42.305-MTSS-MDHIS, se resuelve: **Declarar sin lugar** el recurso de apelación interpuesto por el señor Juan Luis Bermúdez Madriz, en su condición de Ministro de Desarrollo Humano en Inclusión Social y Presidente Ejecutivo del Instituto Mixto de Ayuda Social y por la señora Geaninna Dinarte Romero, por entonces Ministra de Trabajo y Seguridad Social, contra el informe DFOE-SOC-IF-00016-2020 de 16 de diciembre de 2020.”----------

NOTIFÍQUESE. ----------

Firmado digitalmente por
MARTA EUGENIA
ACOSTA ZUÑIGA
Fecha: 2021-03-03 20:06

Marta E. Acosta Zúñiga
CONTRALORA GENERAL DE LA REPÚBLICA

MAZ/JMC/mcc
CGR-INAU-2020003976
2020002317-5